

# administración & cidadanía

## Sumario

**\_01\_FERNANDO PABLO**, Marcos M. (Universidade de Salamanca), «Vella e nova colaboración público-privada na execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia» **\_02\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (GEN - Universidade de Vigo) e **CADAVAL SAMPEDRO**, María (Universidade de Compostela), «Que podemos esperar dos fondos europeos?» **\_03\_TARRIO TOBAR**, Ángel Luis (Consellería de Facenda e Administración Pública), «O orzamento da Unión Europea a longo prazo 2021-2027 e o Instrumento de Recuperación Next Generation EU» **\_04\_REGO VILAR**, Simón (Xunta de Galicia), «Os OCEX e a auditoría dos fondos Next Generation: novo modelo de control?» **\_05\_BARREIRO CASTRO**, Luis (Universidade Nacional de Educación a Distancia), «A influencia electoral do poder local. O caso de Galicia (2000-2020)» **\_06\_CRUZ GONZÁLEZ**, Lorena (Concello de Ourense), «A acción pública no ámbito urbanístico a debate» **\_07\_AMONI REVERÓN**, Gustavo Adolfo (Universidade Central de Venezuela), «Dereitos ante decisións xudiciais e administrativas algorítmicas recoñecidos nos casos CADA, Loomis, Lazio e SyRI» **\_08\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso A., **DÍAZ-VARELA LÓPEZ**, Andrés e **GONZÁLEZ-GÓMEZ**, Álvaro (Universidade de Santiago de Compostela), «A nova extrema dereita en Portugal: o caso de Chega» **\_09\_DEL CAMPO VILLARES**, Manuel Octavio (Universidade da Coruña), **MIGUÉNS REFOJO**, Vanesa (Universidade Autónoma de Madrid) e **CID BOUZO**, Ana (Universidade de Santiago de Compostela), «O diagnóstico territorial: un instrumento en defensa da provisión dos servizos públicos locais» **\_10\_BLANCO SILVA**, Fernando (Xunta de Galicia), «Proposta de criterios de actualización profesional do traballador público: claves do traballador VUCA na Administración pública» **\_11\_VILLANUEVA TURNES**, Alejandro (Universidade de Santiago de Compostela), «Diálogos meta-xudiciais en Estrasburgo. O Tribunal Europeo de Dereitos Humanos e o Comité para a Prevención da Tortura» **\_12\_GONZÁLEZ DONA**, José Manuel (Universidade de Santiago de Compostela), «Administración electrónica no ámbito tributario»

## Sumario

**\_01\_FERNANDO PABLO**, Marcos M. (Universidad de Salamanca), «Vieja y nueva colaboración público-privada en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» **\_02\_VAQUERO GARCÍA**, Alberto (Universidad de Vigo) e **CADAVAL SAMPEDRO**, María (Universidad de Santiago de Compostela), «¿Qué podemos esperar de los fondos europeos?» **\_03\_TARRIO TOBAR**, Ángel Luis (Consellería de Hacienda y Administración Pública), «El presupuesto de la Unión Europea a largo plazo 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación Next Generation EU» **\_04\_REGO VILAR**, Simón (Xunta de Galicia), «Los OCEX y la auditoría de los fondos Next Generation: ¿nuevo modelo de control?» **\_05\_BARREIRO CASTRO**, Luis (Universidad Nacional de Educación a Distancia), «La influencia electoral del poder local. El caso de Galicia (2000-2020)» **\_06\_CRUZ GONZÁLEZ**, Lorena (Ayuntamiento de Ourense), «La acción pública en el ámbito urbanístico a debate» **\_07\_AMONI REVERÓN**, Gustavo Adolfo (Universidad Central de Venezuela), «Derechos ante decisiones judiciales y administrativas algorítmicas reconocidos en los casos CADA, Loomis, Lazio y SyRI» **\_08\_LÓPEZ RODRÍGUEZ**, Alfonso A., **DÍAZ-VARELA LÓPEZ**, Andrés y **GONZÁLEZ-GÓMEZ**, Álvaro (Universidad de Santiago de Compostela), «La nueva extrema derecha en Portugal: el caso de Chega» **\_09\_DEL CAMPO VILLARES**, Manuel Octavio (Universidad de A Coruña), **MIGUÉNS REFOJO**, Vanessa (Universidad Autónoma de Madrid) y **CID BOUZO**, Ana (Universidad de Santiago de Compostela), «El diagnóstico territorial: un instrumento en defensa de la provisión de los servicios públicos locales» **\_10\_BLANCO SILVA**, Fernando (Xunta de Galicia), «Propuesta de criterios de actualización profesional del trabajador público: claves del trabajador VUCA en la Administración pública» **\_11\_VILLANUEVA TURNES**, Alejandro (Universidad de Santiago de Compostela), «Diálogos metajudiciales en Estrasburgo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura» **\_12\_GONZÁLEZ DONA**, José Manuel (Universidad de Santiago de Compostela), «Administración electrónica en el ámbito tributario»



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.

## CONSELLO DE REDACCIÓN

### Directora

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

### Codirector

Luís 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)

Gumersindo GUINARTE CABADA  
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO  
USC (Galicia, España)

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

Diana SANTIAGO IGLESIAS  
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA  
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ  
UVigo (Galicia, España)

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

Alberto VAQUERO GARCÍA  
UVigo (Galicia, España)

## COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU  
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES  
UCM (Madrid, España)

Serafín MERCADO DOMÉNECH  
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL  
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ  
UGR (Granada, España)

David STEA  
UTEXAS (Texas, EUA)

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

Web: <http://egap.xunta.gal/revistas>

Periodicidade: semestral (xullo e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287 | ISSN 1887-5270

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, S.L.

### 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.16\_nº2\_2021\_revista da Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



XUNTA  
DE GALICIA











# Sumario / Summary

## \_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

FERNANDO PABLO, Marcos M. (Universidade de Salamanca), «**Vella e nova colaboración público-privada na execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia**» Old and new public-private collaboration in the execution of the Recovery, Transformation and Resilience Plan

[9-162]

[11-28]

VAQUERO GARCÍA, Alberto (GEN - Universidade de Vigo) e CADAVAL SAMPEDRO, María (Universidade de Santiago de Compostela), «**Que podemos esperar dos fondos europeos?**» What can we expect from European funds?

[29-48]

TARRÍO TOBAR, Ángel Luis (Consellería de Facenda e Administración Pública), «**O orzamento da Unión Europea a longo prazo 2021-2027 e o Instrumento de Recuperación Next Generation EU**» Long-term European Union budget 2021-2027 and Recovery Instrument Next Generation EU

[49-64]

REGO VILAR, Simón (Xunta de Galicia), «**Os OCEX e a auditoría dos fondos Next Generation: novo modelo de control?**» The OCEX (Autonomous external control bodies) and the audit of Next Generation funds: A new control model?

[65-84]

BARREIRO CASTRO, Luis (Universidade Nacional de Educación a Distancia), «**A influencia electoral do poder local. O caso de Galicia (2000-2020)**» The electoral influence of local power. The Galician case (2000-2020)

[85-102]

CRUZ GONZÁLEZ, Lorena (Concello de Ourense), «**A acción pública no ámbito urbanístico a debate**» Public action in the area of urban development under debate

[103-124]

AMONI REVERÓN, Gustavo Adolfo (Universidade Central de Venezuela), «**Dereitos ante decisións xudiciais e administrativas algorítmicas recoñecidos nos casos CADA, Loomis, Lazio e SyRI**» Rights before judicial and administrative algorithmic decisions recognized in the cases CADA, Loomis, Lazio and SyRI [125-142]

LÓPEZ RODRÍGUEZ, Alfonso A., DÍAZ-VARELA LÓPEZ, Andrés e GONZÁLEZ-GÓMEZ, Álvaro (Universidade de Santiago de Compostela), «**A nova extrema dereita en Portugal: o caso de Chega**» The new extreme right in Portugal: the case of Chega [143-160]

DEL CAMPO VILLARES, Manuel Octavio (Universidade da Coruña), MIGUÉNS REFOJO, Vanessa (Universidade Autónoma de Madrid) e CID BOUZO, Ana (Universidade de Santiago de Compostela), «**O diagnóstico territorial: un instrumento en defensa da provisión dos servizos públicos locais**» Territorial diagnosis: an instrument in defense of the provision of local public services [161-180]


#### **\_ NOTAS / NOTES** [181-190]

BLANCO SILVA, Fernando (Xunta de Galicia), «**Proposta de criterios de actualización profesional do traballador público: claves do traballador VUCA na Administración pública**» Criteria proposal for professional updating of the public worker: keys of the VUCA in public administration [183-190]

#### **\_ RECENSIÓNS / REVIEWS** [191-198]

VILLANUEVA TURNES, Alejandro (Universidade de Santiago de Compostela), «**Diálogos metaxudiciais en Estrasburgo. O Tribunal Europeo de Dereitos Humanos e o Comité para a Prevención da Tortura**» Metajuridic dialogues in Strasbourg. The European Court of Human Rights and the Committee for the Prevention of Torture [193-194]

GONZÁLEZ DONA, José Manuel (Universidade de Santiago de Compostela), «**Administración electrónica no ámbito tributario**» Electronic administration in the field of taxation [195-198]



# Artigos





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 11-28  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4889>  
© Marcos M. Fernando Pablo  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 13/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Vella e nova colaboración público-privada na execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia

### Vieja y nueva colaboración público-privada en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

### Old and new public-private collaboration in the execution of the Recovery, Transformation and Resilience Plan



**MARCOS M. FERNANDO PABLO**

Catedrático de Dereito Administrativo  
Universidade de Salamanca  
<https://orcid.org/0000-0003-4985-1060>  
[macfer@usal.es](mailto:macfer@usal.es)

**Resumo:** O artigo describe a longa traxectoria xurídica do tópic “colaboración público-privada” e dá conta de como a inicial reconstrución de comezos de século daquela categoría (necesidades financeiras do sector público) foi superada por novas circunstancias nas que o poder público solicita a participación privada non só para executar o maior paquete de medidas de estímulo que coñeceu a Unión Europea, senón tamén para afrontar os retos da soberanía e independencia estratéxica da Unión, aínda que este aspecto non parece que fose tomado en conta polo Plan Español de Recuperación e Resiliencia, que segue aferrado a fórmulas (PERTE, subvencións, consorcios, sociedades mixtas) xa afastadas das novas alianzas estratéxicas público-privadas que diseña o dereito europeo.

**Palabras clave:** Colaboración público-privada, concesión, PERTE, subvención, alianza estratéxica.

**Resumen:** El artículo describe la larga trayectoria jurídica del tópic “colaboración público-privada” y da cuenta de cómo la inicial reconstrucción de comienzos de siglo de aquella categoría (necesidades financieras del sector público) ha sido sobrepasada por nuevas circunstancias en las que el poder público recaba la participación privada no solo para ejecutar el mayor paquete de medidas de estímulo que ha conocido la Unión Europea, sino también para afrontar los retos de la soberanía e independencia estratégica de la Unión, aunque este

aspecto no parece que haya sido tomado en cuenta por el Plan Español de Recuperación y Resiliencia, que sigue aferrado a fórmulas (PERTE, subvenciones, consorcios, sociedades mixtas) ya alejadas de las nuevas alianzas estratégicas público-privadas que diseña el derecho europeo.

**Palabras clave:** Colaboración público-privada, concesión, PERTE, subvención, alianza estratégica.

**Abstract:** The article describes the long legal trajectory of the topic “public-private collaboration” and shows how the initial reconstruction at the beginning of the century of that category (financial needs of the public sector) has been surpassed by new circumstances in which the public power seeks private participation not only to implement the largest stimulus package known to the European Union, but also to face the challenges of sovereignty and strategic independence of the Union, although this aspect does not seem to have been taken into account by the Spanish Recovery and Resilience Plan, which continues to adhere to formulas (PERTE, grants, consortia, societies) that are already far from the new public-private strategic alliances that European law designs.

**Key words:** Public-private collaboration, concession, PERTE, grant, strategic alliance.

**SUMARIO:** 1 O vello tópico da colaboración público-privada e a súa evolución. 2 Fórmulas tradicionais de colaboración público-privada. 2.1 As concesións de obras e servizos no dereito español. 2.2 O contrato de colaboración público-privada. 2.3 O *Libro verde sobre a colaboración público-privada* (2004) e a sistemática resultante. A CPP institucional. 3 A CPP no actual dereito español. Referencia ás mencións do Real decreto-lei 36/2020. 3.1 A CPP contractual na LCSP. 3.2 A CPP institucional: consorcios. 3.3 A ampliación da noción de CPP: a *participación* privada na tarefa pública. 3.4 O Real decreto-lei 36/2020: PERTE, consorcios e contratos. 4 Conclusións: a superación da tradicional CPP. As alianzas industriais estratéxicas. 5 Bibliografía.

## 1 O VELLO TÓPICO DA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA E A SÚA EVOLUCIÓN

Unha definición moi parcial (a da OCDE) menciona a *asociación público-privada* (APP) como o acordo entre un goberno e un socio privado a longo prazo no cal o último financia e presta un servizo público usando un activo de capital e compartindo os riscos asociados. A noción non inclúe, non obstante, todas as formas de colaboración público-privada das que se pode dar conta, aínda que sitúa a atención na fórmula máis estendida historicamente, a da colaboración mediante a institución contractual no ámbito das instalacións e infraestruturas destinadas á prestación dun servizo público.

En termos máis xerais, a APP non é máis que unha forma particular de colaboración público-privada, aínda que esta última se desenvolveu historicamente, dentro e fóra da matriz contractual, nos eidos máis diversos. Son moitos os exemplos históricos que poden manexarse: a explotación de certas “regalías” ou prerrogativas da coroa, confiada a suxeitos privados mediante fórmulas de arrendos; a empresa do descubrimento ou da conquista dos vastos territorios americanos; o outorgamento, en forma de privilexio, dunha compañía privada que rendía importantes ingresos ao Estado do monopolio comercial nunha ruta ou cun territorio que inspiraron as compañías coloniais; a participación do capital privado en grandes infraestruturas de transporte fluvial, a cambio da súa explotación, na Francia do seiscentos e setecentos.

O Estado liberal do século XIX desenvolveu as máis coñecidas fórmulas de asociación público-privada con ocasión da necesidade de financiar infraestruturas ferroviarias: nese momento o perfil xurídico-administrativo da concesión de servizo gaña forza, pois considérase que a titularidade da actividade é pública, aínda que sexa explotada de forma privada e fose o capital privado o que contribuíu ao financiamento e execución da obra. En España, as primeiras infraestruturas ferroviarias construíronse entregando o financiamento, a construción e a explotación á iniciativa privada, mediante un sistema en que a lei de concesión prefixaba unha cantidade fixa por quilómetro aberto ao servizo, que non debía superar o 15% do orzamento estimado polo Estado. Neste mesmo contexto, a xustificación da intervención do Estado liberal nos portos remóntase a razóns históricas (importancia militar da infraestrutura) e na consideración da utilización do acceso ao mar como dereito persoal e comercial.

A execución dunha obra, pública polo seu destino, enténdíase que debía pertencer aos fins públicos, pois a ideoloxía smithiana que constituía a estendida ortodoxia (tamén en España durante todo o século XIX) facía do Estado o encargado dos grandes investimentos que permitisen o desenvolvemento económico. Tales grandes obras, resaltábase, non serían afrontadas pola iniciativa privada polos seus altos custos fixos (irrecuperables) e o seu escaso rendemento privado a curto prazo. Tampouco o Estado podía por si mesmo, ben por falta de recursos financeiros, ben por falta de experiencia e coñecementos técnicos do seu persoal. Nos dous conxuntos de tópicos xustificouse a colaboración co sector privado na execución de obras públicas.

A segunda posguerra mundial é a etapa de políticas económicas keynesianas, do estado do benestar, do poder público activo na economía como un axente máis ou un axente privilexiado. Tal papel púxose a proba coa crise económica dos anos setenta (crise do petróleo), que motivou, primeiro, unha recesión económica profunda, logo unha inflación descontrolada, posteriormente un importante desemprego e mais a conseguinte crise fiscal, e o inevitable incremento da débeda pública.

A crise fiscal motivou dous novos elementos. Por unha parte, a busca de formas de *xestión pública máis eficiente*, afastadas do modelo weberiano de execución burocrática e xerárquica do sistema legal. O cambio de concepción levou consigo que o sistema privado se estendese á xestión pública. O que se chamou Nova Xestión Pública (*New Public Management*) implicaba reformas tomadas do sector privado: estruturas novas sometidas a principios orgánicos privados, incidindo nos resultados e a súa medición e eficiencia na xestión de recursos.

Por outra parte, as crises financeiras de finais do século XX e os criterios de converxencia do Tratado de Maastricht (que estableceu, en 1992, criterios exixibles aos orzamentos dos Estados membros da UE: déficit inferior ao 3% do PIB, débeda inferior ao 60% do PIB) fixeron reverdecer fórmulas de *colaboración financeira do capital privado* na construción de infraestruturas públicas con diferentes fórmulas que, entre nós, foron popularizadas baixo o seu tratamento xurídico anglosaxón (*projects finance initiative*, nas súas diferentes modalidades), como parte da cooperación público-privada (*public-private*

*partnership*) contractual. Adicionalmente, o Pacto de Estabilidade e Crecemento impuxo na UE límites estritos ao gasto público que empurraron igualmente a buscar fórmulas de financiamento privado para os servizos públicos. Un pouco máis tarde (2012), un acordo intergubernamental, o Mecanismo Europeo de Estabilidade Económica (MEE) impuxo severas condicionantes (un programa de axuste macroeconómico) ás posibles medidas de apoio (rescate) aos Estados.

Neste contexto é explicable que, dada a evolución do dereito europeo, xurda un movemento posterior denominado “nova gobernanza pública” no que xa non se busca que a Administración actúe ao modo empresarial, senón que *a xestión indirecta* parece a forma de producir un maior valor engadido *ao uso de fondos* públicos. As empresas, ademais, deben contribuír coa súa maior flexibilidade e capacidade de innovación, actuar como *asesoramento, asistencia* e como *think tanks* na formulación gobernamental de políticas públicas...”<sup>1</sup>.

É neste novo contexto de xestión pública no que se explica a previsión do Regulamento (UE) 2021/241 polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia conforme o cal (art. 17) “os plans de recuperación e resiliencia que poden optar ao financiamento consonte o mecanismo incluírán un conxunto coherente e exhaustivo de medidas de execución das reformas e de investimento público, que poderá incluír tamén programas públicos destinados a *incentivar o investimento privado*”. Pola súa banda, o considerando 8.º deste acto comunitario engade: “Os investimentos privados tamén poderían *incentivarse a través de programas de investimento público*, en particular, instrumentos financeiros, subvencións e outros instrumentos, sempre que se respecten as normas en materia de axudas estatais”.

## 2 FÓRMULAS TRADICIONAIS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

### 2.1 As concesións de obras e servizos no dereito español

Desde mediados do século XIX, o dereito español desenvolveu unha fórmula de colaboración público-privada (en diante, CPP) de matriz contractual que utilizou a competencia técnica profesional do sector privado (o *know-how*) e o capital privado para servir a finalidades públicas.

Tras distinguir entre obras por contrata, por administración e por concesión, o artigo 7 da Instrución xeral de obras públicas do 10 de outubro de 1845 sinalaba: “As empresas promovidas por particulares serán aceptables en canto a vasta extensión das obras proxectadas exijan *considerables sumas que a Administración non se ache en estado de aprontar* pero que pode suplir vantaxosamente por medio de concesións”. Diferenciábase entre tres mecanismos de execución de obras (administración, contrata e concesión) e destacábase a figura da concesión *promovida por empresa particular* alí



onde a Administración non puidese financeiramente chegar, dada a complexidade ou extensión das obras: concesión de iniciativa privada, diríamos hoxe.

Despois dunha longa evolución (hai que citar a que xeneralizou o sistema de concesión, art. 53), o Regulamento de servizos das corporacións locais, artigo 114 e seguintes, supuxo un cambio importante: a absorción do réxime da concesión de obra pola institución da concesión de servizo. Con iso, a finalidade pública destacou sobre a achega privada. A figura non se regulou na Lei de contratos do Estado de 1965, pero recupérase con ocasión da Lei de autoestradas de peaxe para ese tipo de obras. Na Lei 13/1995, de contratos das administracións públicas, a concesión regulouse como modalidades dos contratos de *obra e de servizo*, en función da retribución que percibe o contratista (a contraprestación a favor do adxudicatario consistía no dereito a explotar a obra ou no dito dereito acompañado do de percibir un prezo, ou na *explotación do servizo* ao seu risco e ventura). A Lei 13/2003 realizou unha posta ao día da tradicional concesión de obra, incluíndose agora mecanismos de CPP que non eran estritas concesións segundo o noso dereito tradicional: “Na nova regulación do contrato de concesión de obras públicas, a obra pública, como realidade tanxible que admite a posibilidade da súa *explotación económica*, constitúe o principal factor para definir o seu obxecto”.

Deste xeito, a CPP atribuíulle o protagonismo principal á iniciativa e capital privados, baixo a tutela e control da Administración, aínda que se incorporou a posible obriga adicional para o concesionario de construír unha obra ou obras diferenciadas da que é obxecto de concesión, pero vinculadas a ela: o propio mecanismo contractual utilízase como forma de financiamento *doutras obras* públicas.

## 2.2 O contrato de colaboración público-privada

A lexislación dos contratos públicos evolucionou sobre o marco do dereito europeo (Lei 30/2007, de contratos do sector público; Lei 2/2011, de economía sustentable, Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de contratos do sector público), iluminando a figura do “contrato de colaboración público-privada”, que procedía do *Libro verde sobre a colaboración público-privada* (COM(2004) 327), aínda que tal documento comunitario non mencionaba un específico contrato público, senón que trataba de sintetizar fórmulas xa existentes.

Durante a súa vixencia e escasa aplicación, o contrato caracterizábase (art. 11 do Texto refundido 3/2011) polo seu complexo obxecto, a súa longa duración e os mecanismos de financiamento previstos. En canto ao primeiro, incluía, dentro do que se mencionaba como “*actuación global e integrada*”, tanto prestacións de servizo innominadas (“prestacións de servizos ligadas ao desenvolvemento pola Administración do servizo público ou actuación de interese xeral que lle fose encomendada”) como típicas prestacións do contrato de obra con prestacións accesorias (construción, instalación ou transformación de obras, equipos, sistemas e produtos ou bens complexos, así como o seu mantemento, actualización ou renovación, a súa explotación ou a súa xestión),

ou mesmo prestacións próximas ao contrato de subministración (construción, instalación ou transformación de obras, equipos, sistemas e produtos ou bens complexos, así como o seu mantemento, actualización ou renovación, a súa explotación ou a súa xestión). Tal falta de definición do seu obxecto foi quizais unha das causas da súa moi escasa utilización.

Desde o punto de vista da súa configuración sinalagmática, era nota deste tipo contractual o *financiamento privado*, polo menos parcial (financiamento mixto) dos “investimentos inmateriais, obras ou subministracións necesarios para o cumprimento de determinados obxectivos de servizo público ou relacionados con actuacións de interese xeral” a que desen lugar aquelas prestacións. A fórmula de financiamento establecido, polo tanto, era un elemento negocial non típico, como tampouco o era a duración do contrato, ligada á complexidade e ao programa das amortizacións e retornos do investimento. Elemento típico implícito parecía ser a *repartición de riscos* entre o titular e o colaborador contratista privado. Esta era a filosofía das fórmulas de colaboración público-privadas mencionadas naquel documento comunitario en que parece sustentarse este tipo contractual.

Moi importante resultaría, finalmente, a nova definición da concesión de obra ou servizo introducida pola Directiva 2024/23 como resultado do propio *Libro verde*<sup>2</sup> sobre a base de afirmar (CDO. 18 da Directiva 2014/23 relativa á adxudicación de contratos de concesión) que “a característica principal dunha concesión, o *dereito de explotar as obras ou os servizos, implica sempre a transferencia ao concesionario dun risco operacional de carácter económico* que supón a posibilidade de que non recupere os investimentos realizados nin cubra os custos que sufragase para explotar as obras ou os servizos adxudicados en condicións normais de funcionamento, aínda que parte do risco siga asumíndoo o poder ou entidade adxudicador (...) a adxudicación de concesións mediante normas específicas *non estaría xustificada se o poder ou a entidade adxudicadores aliviasen o operador económico de calquera posible perda garantindo uns ingresos mínimos...*”.

### **2.3 O Libro verde sobre a colaboración público-privada (2004) e a sistemática resultante. A colaboración público-privada institucional**

O citado *Libro verde* respondía a un momento de transición en que as formas de colaboración público-privada se desenvolveran en Europa naquel contexto de disciplina orzamentaria e control do gasto público xa aludido. O encaixe dalgunha das modalidades impostas pola práctica no marco da normativa dos contratos públicos acabaría obrigando as institucións comunitarias a regular os contratos de concesión de obra e concesión de servizos, posto que as figuras non eran exactamente coñecidas e reguladas en todos os Estados membros.

Un documento comunitario complementario ao *Libro verde*, a *Comunicación interpretativa da Comisión sobre as concesións no dereito comunitario*, estableceu os criterios

aplicables a aqueles actos imputables ao Estado membro polos que unha autoridade pública lle confía a un terceiro –xa sexa mediante un acto contractual ou mediante un acto unilateral co consentimento do terceiro– a xestión total ou parcial de servizos que normalmente son da súa competencia e para os que *ese terceiro asume o risco de explotación*.

Pola súa banda, o *Libro verde* caracterizou as operacións de CPP máis alá do marco contractual, indicando que se trata de mecanismos dunha duración relativamente longa, que implica a cooperación entre o socio público e o privado en diferentes aspectos do proxecto que se vai realizar, con financiamento privado que pode completarse con financiamento público (en vehículos financeiros máis ou menos complexos) e nas cales o operador privado actúa en diferentes etapas (deseño, execución, financiamento, explotación), mentres o socio público define os obxectivos de calidade e as finalidades de interese público que cómpre alcanzar. Finalmente, a repartición dos riscos entre o socio público e o privado non implica que o socio privado asuma *todos os riscos* derivados da operación, nin sequera a maior parte deles.

Con esta noción, examináronse os requirimentos do dereito comunitario, en particular respecto do dereito dos contratos públicos, en dúas categorías de CPP: por unha parte, aquelas operacións de CPP de tipo *puramente contractual*, nas que a colaboración entre os sectores público e privado se basea en vínculos exclusivamente convencionais, e, por outra, as operacións de *tipo institucionalizado*, que implicaban a cooperación entre os sectores público e privado no seo dunha entidade diferente.

O modelo máis habitual da CPP contractual era a fórmula concesional pura, atribuíndolle ao privado unha ou varias tarefas que inclúen o financiamento, deseño, construción e explotación da infraestrutura *con prestación dun servizo á poboación*. Adicionalmente, detectouse outro modelo de CPP contractual, no que “a tarefa do socio privado consiste en e realizar e xestionar unha infraestrutura *para a Administración pública*. Neste modelo, a remuneración do socio privado non adopta a forma de canons aboados polos usuarios da obra ou o servizo, senón de pagamentos periódicos realizados polo socio público (...) Os ditos pagamentos poden ser fixos, pero tamén se poden calcular de xeito variable, en función, por exemplo, da dispoñibilidade da obra, dos servizos correspondentes ou, mesmo, da frecuentación da obra”<sup>3</sup>.

Un caso particular era o das operacións CPP de *iniciativa privada*, en que “os operadores económicos formulan unha proposta detallada de proxecto, en xeral de construción e de xestión de infraestrutura, a instancias da Administración, chegado o caso”, pero “o feito de que un proxecto de utilidade pública parta dunha *iniciativa privada non cambia a natureza* dos contratos asinados entre os organismos adxudicadores e os operadores económicos. Se os devanditos contratos teñen por obxecto prestacións recollidas no dereito privado e se asinan a título oneroso, deben ser cualificados ben de contratos públicos ou ben de concesións”<sup>4</sup>. A este propósito, indicábase a posibilidade de retribuír o iniciador do proxecto, ou ben concederlle determinadas vantaxes durante a convocatoria destinada ao desenvolvemento do proxecto seleccionado, aínda que tales solucións

“merecen ser estudadas atentamente, para evitar que as vantaxes competitivas que se lle conceden ao iniciador do proxecto rompan a igualdade de trato dos candidatos”.

Con relación ao segundo tipo de CPP (a colaboración institucionalizada), o documento comunitario<sup>5</sup> sinalaba que implica “a creación dunha entidade en que participan, de xeito conxunto, o socio público e o privado”<sup>6</sup>. En tales mecanismos, se están dotados de personalidade xurídica, o socio público pode exercer certo nivel de control mediante a súa presenza nos órganos de decisión, mentres o socio privado pode desenvolver a súa capacidade de xestión, con apoio, se é o caso, do poder público.

A problemática xurídica suscitada era, no que aquí interesa, a relativa aos requirimentos da posta en marcha dunha operación de colaboración que implique a creación dunha entidade *ad hoc* na que participen, de xeito conxunto, os sectores público e privado. En tal asunto, afirmase que a *creación* da entidade de capital mixto non estaba regulada pola normativa dos contratos públicos, sen prexuízo da aplicación dos principios xerais do tratado ou determinadas disposicións das directivas. Non obstante, cando unha operación deste tipo “vai acompañada dunha atribución de misións a través dun acto que pode cualificarse de contrato público ou, mesmo, concesión”, debía terse en conta que os principios do dereito en materia de contratación pública e concesións “se aplican tamén cando a adxudicación dunha misión se realiza mediante un acto unilateral (por exemplo, un acto legislativo ou regulamentario)”<sup>7</sup>. Por iso advirte: “*A selección dun socio privado para realizar as devanditas misións no marco do funcionamento dunha entidade mixta non pode basearse exclusivamente na calidade da súa achega en capital ou da súa experiencia, senón que cómpre ter en conta as características da súa oferta (a máis vantaxosa economicamente) relativas ás prestacións específicas que debe realizar posto que a operación de capital, se non se dispón de criterios claros e obxectivos que lle permitan ao poder adxudicador seleccionar a oferta máis vantaxosa economicamente, podería constituír unha violación do dereito en materia de contratación pública e concesións*”<sup>8</sup>.

En lóxica consecuencia, a Comunicación interpretativa da Comisión relativa á aplicación do dereito comunitario en materia de contratación pública e concesións á colaboración público-privada institucionalizada (CPPI)<sup>9</sup> estableceu que a simple achega de fondos por un investidor privado a unha empresa pública non constitúe unha CPPI. Pola contra, “independentemente de como se crease unha CPPI, as disposicións da lexislación comunitaria en materia de contratos públicos e concesións impoñenlle á entidade adxudicadora a observancia dun procedemento equitativo e transparente á hora de seleccionar o socio privado que, no marco da súa participación na entidade de capital mixto, realiza subministracións, obras ou servizos”.

A este propósito a Comisión, constatando que en moitos casos a realización dunha dobre licitación, a primeira para a selección do socio privado na CPPI e a segunda para a adxudicación do contrato público ou a concesión, non resultaba práctica, acaba indicando a posibilidade de acudir á figura do “*diálogo competitivo*” da Directiva 2004/18.

### 3 A CPP NO ACTUAL DEREITO ESPAÑOL. REFERENCIA ÁS MENCIÓNS DO REAL DECRETO-LEI 36/2020

#### 3.1 A CPP contractual: a LCSP

Se se examina o dereito español da CPP seguindo o esquema do *Raport Besson* citado e, ao mesmo tempo, se toman en conta as exixencias da contabilidade pública<sup>10</sup>, parece claro que as fórmulas contractuais de CPP (cuxo réxime debe buscarse substancialmente na LCSP) inclúen agora as seguintes figuras: por unha parte, suprímese o contrato de colaboración público-privado (coa afirmación de que o obxecto deste contrato se pode realizar a través doutras modalidades contractuais, fundamentalmente o contrato de concesión) e débúxanse as concesións de obra como contrato caracterizado pola peculiar retribución do contratista (dereito a explotar a obra, que agora comprende un amplo conxunto de facultades, art. 14.2 LCSP) e a transferencia do risco operacional ao contratista (art. 14.4).

Na medida en que o contrato leva consigo a construción da obra á custa do contratista, implica tamén un financiamento privado, unha CPP inequívoca, tal como era tradicional<sup>11</sup>. Iguais consideracións valen para a concesión de servizos (art. 15 LCSP: *Retribución do contratista a través do dereito a explotar os servizos obxecto do contrato e transferencia ao concesionario do risco operacional*). O Real decreto-lei 36/2020 introduce normas singulares nos contratos de concesión de obras e de concesión de servizos que se financien con cargo a fondos do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia no relativo ao período de recuperación do investimento privado (art. 56), precepto este que afecta ás normas do artigo 29.6 da LCSP no que se refire á duración máxima do contrato de concesión<sup>12</sup>.

Contéplase tamén no noso dereito actual a iniciativa privada en eventuais concesións de obra (art. 247.5 LCSP) e a problemática peculiar de adjudicación directa dunha concesión de obra ou servizo a unha sociedade de economía mixta (disposición adicional vixésimo segunda), cuxa legalidade se condiciona a que “a elección do socio privado se efectuase de conformidade coas normas establecidas nesta lei para a adjudicación do contrato cuxa execución constituía o seu obxecto”, seguindo a xurisprudencia do TXUE (Asunto 196/08 *Acoset*). Cómpre lembrar aquí que a elección do socio privado nesta peculiar CPP institucional pode realizarse, nos casos do artigo 167 LCSP, a través do *diálogo competitivo*, que constitúe unha das formas de adjudicación dos contratos públicos.

Particular interese ten examinar se o novo procedemento de asociación para a innovación (AI) debe incluírse, tal como pensamos, nas formas de CPP. Recórdese que o obxecto exclusivo deste mecanismo é a necesidade administrativa dun produto, servizo ou obra innovadores que *non pode ser satisfeita mediante a adquisición de produtos, servizos ou obras xa dispoñibles no mercado*. Sendo iso así, a “adquisición” futura perde o interese “causal” do contrato, ata o punto de que a Administración pode resolver

non adquirir as obras, servizos ou produtos resultantes da propia AI (art. 181 LCSP). A retribución do ou dos socios seleccionados depende do grao de consecución dos obxectivos intermedios (art. 180.1) e non dun produto, servizo ou obra realizada.

Todos estes trazos (e algún outro; por exemplo, a posibilidade de concertar a asociación con varios contratistas e de “eliminar” en fases posteriores algún deles, así como a de concluír completamente a asociación con varios dos contratistas iniciais) lévannos a pensar que se trata dunha peculiar forma de CPP contractual na que *non é o financiamento privado*, senón a necesidade non satisfactoriamente cuberta polo mercado (a causa do contrato) o que impulsa a apelación ao sector privado. Certamente, este colabora coa Administración proporcionando servizos (investigación e desenvolvemento) e, finalmente, bens, servizos e produtos innovadores, pero non é a adquisición destes, senón *o seu desenvolvemento* polo sector privado a que funcionou como causa do contrato<sup>13</sup>.

En moitas ocasións a CPP non se articulará conforme esquemas estritamente contractuais, e a aplicación da regra do artigo 6.2 LCSP (“estarán tamén excluídos do ámbito desta lei *os convenios que celebren as entidades do sector público con persoas físicas ou xurídicas suxeitas ao dereito privado*, sempre que o seu contido non estea comprendido no dos contratos regulados nesta lei ou en normas administrativas especiais”) non parece doada, por máis que o artigo 47 da Lei 40/2015 (réxime xurídico do sector público) insista en que *os convenios non poderán ter por obxecto prestacións propias dos contratos*. É agora, polo tanto, o criterio de se a Administración adquire ou recibe algo constitutivo dun ben, unha obra ou un servizo a cambio dunha contraprestación o que determina a aplicación dos esquemas contractuais.

### 3.2 A CPP institucional

A CPP de matiz institucional ten dúas formas substanciais no dereito español actual: a sociedade de economía mixta e o consorcio. Respecto das primeiras, só interesa destacar aquí o previsto con carácter xeral no artigo 28.3 da LCSP, conforme o cal, “de acordo cos principios de necesidade, idoneidade e eficiencia establecidos neste artigo, *as entidades do sector público poderán*, tras cumpriren os requisitos legalmente establecidos, asinar contratos *derivados de proxectos promovidos pola iniciativa privada*, en particular con respecto aos contratos de concesión de obras e concesión de servizos, incluídos na súa modalidade de sociedade de economía mixta”, ademais do previsto na xa citada DA vixésimo segunda da LCSP.

Con relación aos consorcios, recórdese que os artigos 118 e seguintes da Lei 40/2015 os regula como “*entidades de dereito público*, con personalidade xurídica propia e diferenciada, creadas por varias administracións públicas ou entidades integrantes do sector público institucional, entre si *ou con participación de entidades privadas*, para o desenvolvemento de actividades de interese común a todas elas dentro do ámbito das súas competencias”, tipificando, como se ve, os consorcios público-privados.

A posibilidade de crear este tipo de entes mediante convenio, se é o caso logo de autorización legal (art. 123), a súa necesaria adscrición a unha Administración (art. 9),

a súa caracterización para os efectos da Lei 47/2003 como parte do sector público administrativo ou empresarial, e mais a regra final de que, “cando as administracións públicas ou calquera dos seus organismos públicos ou entidades vinculados ou dependentes sexan membros dun consorcio, *non estarán obrigados a efectuar a achega ao fondo patrimonial ou o financiamento ao que se comprometeron para o exercicio corrente se algún dos demais membros do consorcio non tivese realizado a totalidade das súas achegas en diñeiro correspondentes a exercicios anteriores ás cales estean obrigados*” (DA décima de la Lei 40/2015) constitúen normas suficientes para utilizar esta figura como canle habitual de la CPP institucionalizada. No obstante, como se verá a continuación, a necesidade de axilizar a execución dos fondos europeos do plan motivou un tratamento peculiar.

### **3.3 A ampliación da noción de CPP: a participación privada na tarefa pública**

A pesar de que tradicionalmente a CPP podía adscribirse a algún dos dous grandes campos, CPP institucional e CPP contractual (substancialmente, a figura concesional en todas as súas variantes), o certo é que hoxe debe ampliarse a figura para incluír outras formas en que o fenómeno se reproduce, aínda que con algunhas matizacións. Durante moito tempo, a CPP implicaba ou ben que o poder público era titular e entregaba a xestión dunha actividade ou execución dunha tarefa mediante contrato, ou ben que o operador privado participaba na execución dalgunha tarefa pública.

Agora o fenómeno é notablemente diferente: retirado o poder público mesmo da mera “titularidade” de certas actividades (os vellos servizos públicos transformados en servizos económicos de interese xeral), os axentes privados ocúpense xa con normalidade de tarefas que convencionalmente identificamos como “públicas”: contribúen á creación mesma da “norma” de certas clases de procesos (normas técnicas), implícanse na determinación da legalidade da actividade privada (cumprimento normativo), acreditan o cumprimento de normas xurídicas (certificación de actividades ou produtos...) ou exercen privadamente “funcións públicas”. Por outra parte, a necesidade pública á cal contribúe a colaboración privada non radica xa no financiamento, a axilidade da xestión, o coñecemento, experiencia e risco empresarial que achega o sector privado en relación cunha prestación ou conxunto de prestacións e servizos, senón noutras finalidades (a recuperación e transformación da economía) que ten que ver coa estratexia, a longo prazo, do Estado.

A participación privada na tarefa pública transfórmase en habitual. Por iso poden agora mencionarse tamén como formas de colaboración público-privada: a participación dos suxeitos privados nas *consultas previas* ao mercado ou nos procesos de observación e vixilancia tecnolóxica do mercado e a innovación e a súa contribución á definición final mesma do obxecto do contrato (que se materializa nunha *prestación en boa parte definida ou desenvolvida polo operador*) nos procedementos de *diálogo* competitivo, e na asociación para a innovación. Igualmente pode engadirse ao fenómeno a participación

nas solicitudes de “*manifestacións de interese*” que se implantaron entre nós, para definir o marco do apoio financeiro público a uns ou outros proxectos, dentro dunha acción previamente programada polo poder público.

Son outras tantas vías en que a simple participación competitiva do sector privado nas tarefas públicas se dilúe e outras tantas formas en que o tradicional “fomento” perde os seus perfís tradicionais. Expresión moi acabada de todo iso é o tratamento do tópico colaboración público-privada no Real decreto-lei 36/2020.

### **3.4 O Real decreto-lei 36/2020<sup>14</sup>: PERTE, subvencións, consorcios, convenios e contratos**

A norma, especificamente ditada para xestionar a execución en España do *Instrumento Europeo de Recuperación*<sup>15</sup>, menciona reiteradamente a CPP desde a exposición de motivos: “*A colaboración público-privada será clave para a execución dos distintos proxectos tractores considerados no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, sendo necesario adaptar o marco normativo dos instrumentos da colaboración público-privada a fórmulas que, mantendo os controis e exixencias comunitarias, permitan fórmulas máis flexibles e adaptativas aos requirimentos dos proxectos financiábles co Instrumento Europeo de Recuperación*”.

Ademais doutras medidas, como é xa coñecido, introdúcese unha nova nomenclatura, que quere ser un novo instrumento de CPP: “*Recóllese unha nova figura de colaboración público-privada: os Proxectos Estratéxicos para a Recuperación e Transformación Económica (PERTE) (...) Esta nova figura créase con vocación de permanencia, para incluír no noso ordenamento novos instrumentos de colaboración público-privada que permitan unha xestión áxil, ben que resulta especialmente interesante a súa aplicación no ámbito do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, xa que con ela se pretende reforzar aqueles proxectos incluídos neste que contribúan claramente ao crecemento económico, ao emprego e á competitividade do noso país, corrixindo o fallo de mercado de infrainvestimento cando as iniciativas privadas non se materializan debido aos riscos significativos e á necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proxectos...*”.

Que é un PERTE?<sup>16</sup> En primeiro lugar, malia a declaración da exposición de motivos do Real decreto-lei 36/2020<sup>17</sup>, trátase dunha figura limitada á execución daqueles proxectos ou accións incluídos no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia<sup>18</sup>. Así resulta do artigo 8.3 do citado real decreto-lei, pois un dos criterios para valorar un proxecto como PERTE é que “contribúa de forma concreta, clara e identificable a un ou máis obxectivos do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia da economía española, en particular no que se refire aos obxectivos marcados a nivel europeo en relación co Instrumento Europeo de Recuperación”.

En segundo lugar, é tamén coñecido<sup>19</sup> que non calquera acción ou proxecto pode ser cualificado de PERTE, senón que debe tratarse dun proxecto (único ou conxunto de accións integradas) de carácter estratéxico<sup>20</sup>, con gran *capacidade de arrastre* para



o crecemento económico, o emprego e a competitividade da economía española e no que coincidan os requisitos identificados nese mesmo artigo 8.3: que supoña unha *importante contribución* ao crecemento económico, implique un *carácter innovador* ou achegue un importante valor engadido en termos de I+D+i, que implique un tamaño ou un alcance *particularmente grandes*, ou que supoña un nivel de *risco tecnolóxico ou financeiro moi elevado*.

Máis importante que esta caracterización é o complexo mecanismo que permite outorgar esa categoría ou cualificación ao proxecto. Para tal efecto, é necesario un acordo do Consello de Ministros, acompañado dunha memoria explicativa (ficha), coa planificación de medidas de apoio e *os instrumentos de colaboración público-privada* proxectados, e cos requisitos para a identificación dos posibles interesados. A regulación de cada PERTE deberá recoller claramente a definición e o seu alcance, así como os requisitos cuantitativos e cualitativos que deberán acreditarse e os criterios de valoración destes.

A condición de participe nun PERTE instrumentalízase en dúas fases: inscrición xenérica no Rexistro Estatal de Entidades interesadas e acreditación (na sección correspondente a cada un) que lle permite á entidade constatar que realiza actividades vinculadas co interese público que encarna cada un dos PERTE: a condición de entidade acreditada deberá realizarse para cada un dos PERTE).

De conformidade co artigo 11 da norma comentada, tal inscrición no rexistro poderá ser considerada como *requisito necesario para ser beneficiario de axudas*, se así consta nas bases reguladoras, ou na convocatoria, de acordo coa planificación de medidas de apoio e colaboración público-privada proxectadas.

Finalmente, a norma na súa exposición de motivos di que a formalización e instrumentación xurídica dos PERTE se realizará de conformidade coa lexislación aplicable, respectando en calquera caso os principios de concorrencia, non discriminación e competencia dos mercados, e o artigo 8.4 conclúe dicindo: “a execución dos PERTE levarase a cabo a través de cantos mecanismos estean previstos no ordenamento xurídico, salvo as especialidades contidas nos artigos seguintes”. Do texto despréndese, en efecto, normas peculiares en diferentes materias (título IV) das cales agora interesan as previstas no capítulo VII, “Instrumentos de colaboración público-privada”, que inclúe normas particulares en materias de CPP a través de subvencións, por unha parte, e, por outra, consorcios e sociedades de economía mixta (CPPI).

Con relación ás primeiras (e recordemos que o acordo do Consello de Ministros que declare un proxecto como PERTE debe conter unha referencia aos instrumentos de colaboración público-privada previstos), a novidade reside na aplicación peculiar do artigo 11.3 da Lei 38/2003, xeral de subvencións (agrupación de entidades públicas ou privadas ou entidades sen personalidade), exixíndose un acordo interno que regule o seu funcionamento co contido mínimo indicado no artigo 67.2 (orçamento, compromisos de execución, representante ou apoderado único, organización da agrupación, acordos sobre responsabilidade, propiedade e protección dos resultados). Por

outra banda (art. 67.4), “todos os membros da agrupación terán a consideración de beneficiarios da subvención, e serán *responsables solidariamente respecto do conxunto de actividades subvencionadas* a desenvolver pola agrupación, incluíndo a obriga de xustificar, o deber de reintegro ou de reembolso de cotas de préstamos e as responsabilidades por infraccións”.

A todo isto hai que sumarlle a urxencia por razón de interese público, con prazos reducidos, e a inaplicación práctica da valoración comparativa con outros proxectos (art. 62, subvencións en concorrencia non competitiva), e mais a simplificación da documentación e os requisitos exixidos, con desembolsos previos á execución.

O primeiro dos PERTE xa aprobado optou por este conxunto de fórmulas subvencionais, con remisión aos citados artigos da LXS e o RDL 36/2020<sup>21</sup>. A débil capa de legalidade con que foi dotado obrigará a fortalecer os controis *a posteriori*, pero este aspecto parece que se apartou de momento.

Coa mesma finalidade de execución, recóllese un réxime especial dos consorcios para a execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia da economía española, podéndose crear logo de informe favorable do comité técnico respecto á creación de cada consorcio e con relación a cada proxecto, *sen necesidade da autorización legal* que exixe o artigo 132.2 da Lei 40/2015<sup>22</sup>.

Se se prescinde agora do tratamento singular das sociedades de economía mixta, para os efectos prácticos, a CPP queda, polo tanto, limitada ao réxime peculiar dos PERTE, aos *consorcios* (público-privados)<sup>23</sup>, ao tratamento peculiar que se lles poida dar aos convenios, ás *subvencións* (e ás agrupacións de solicitantes) e a determinados *contratos*. E, entre estes últimos, ademais das concesións, debe incluírse a asociación para a innovación, da cal a norma coa que de momento contamos nin di nada nin engade nada respecto do escaso réxime contido na LCSP.

Grave omisión se se pensa que unha das liñas ou *políticas panca* das incluídas no Plan Español de Recuperación (IV. Unha Administración para o século XXI)<sup>24</sup> e moitos dos seus compoñentes (Compoñente 11: Modernización da Administración pública) supoñen a “*dixitalización das administracións públicas*, particularmente con proxectos tractores en ámbitos clave como o emprego, a *seguridade social* e as políticas de *inclusión*, a xustiza, simplificando a relación coa cidadanía e (...) o reforzo da ciberseguridade”<sup>25</sup>.

Trátase, polo tanto, doutras tantas prestacións, outros tantos servizos que as administracións públicas deben *adquirir* a través do esquema contractual<sup>26</sup>. Prescindir do procedemento especificamente deseñado no dereito europeo para a innovación para adquirir prestacións que o mercado non ofrece no momento presente, coa flexibilidade e o longo prazo que ofrece o procedemento AI, é tamén esquecer o *compoñente estratéxico da contratación pública* recentemente adquirido entre nós.

En calquera caso, a consecuencia da aplicación das normas especiais mencionadas a todos os procedementos contractuais, o réxime resultante, tamén para o procedemento de asociación para a innovación, é o seguinte: supresión da autorización para contratar respecto dos contratos do Estado (art. 49 RDL 36/2020), tramitación urxente e preferente

do expediente. Pero, en calquera caso, a falta de desenvolvemento regulamentario de certos aspectos da AI fai difícil o recurso a este instrumento contractual, xustamente cando máis innovación parece demandar a *Administración pública do século XXI*.

## 4 CONCLUSIÓNS: A SUPERACIÓN DA TRADICIONAL CPP. AS ALIANZAS INDUSTRIAIS ESTRATÉXICAS

Nacida no ámbito do financiamento privado de infraestruturas públicas ou na prestación de servizos *en lugar* da Administración, hai tempo xa que a colaboración público-privada desbordou ese estrito ámbito e faise presente non só no eido da prestación de servizos ás persoas, senón tamén na esfera da política de investigación, innovación e desenvolvemento, estendéndose ata a política industrial.

Cómpre lembrar, en primeiro lugar, o importante papel das asociacións público-privadas no contexto do programa Horizonte 2020, cuxo máis acabado exemplo foron as Iniciativas Tecnolóxicas Conxuntas<sup>27</sup>, nas cales a Unión e a industria financiaron iniciativas emblemáticas en aeronáutica, a investigación farmacéutica, as pilas de combustible, o hidróxeno (FCH) e a nanoelectrónica.

A xustificación desta colaboración público-privada, lonxe do ámbito histórico, radicaba en que “a *importancia dos sectores*, a complexidade dos retos e as tecnoloxías, a duración dos prazos e a magnitude dos investimentos necesarios son tales que *a axuda pública a proxectos concretos non é eficaz*. Resultan entón necesarias unhas asociacións estruturadas entre os sectores público e privado para desenvolver, financiar e executar conxuntamente ambiciosos programas de investigación e innovación”. As Axendas de Innovación Estratéxica acordadas cos Estados membros e a industria, no marco daquelas Asociacións<sup>28</sup> de Investigación e Innovación, e as *misións de investigación e innovación* (que implican non só a industria, senón tamén os cidadáns e as súas organizacións) apuntan a novas formas de colaboración, polo menos no Espazo Europeo de Investigación.

Recentemente, aínda que con raíces no século pasado, a temática xenérica da colaboración público-privada parece terse desprazado, na UE, aínda un pouco máis, como consecuencia xenérica da globalización, por unha parte, e da recente crise sanitaria, por outra. A este contexto non é alleo o Mecanismo Europeo de Recuperación e Resiliencia, aínda que o plan español non pareza prestarlle suficiente atención. A toma de conciencia das dependencias da UE motivou a busca dun *novo modelo de industria* para Europa<sup>29</sup> recentemente actualizado<sup>30</sup>, no que se insiste nas alianzas industriais en esferas estratéxicas que deberían complementar ás asociacións público-privadas. Trátase dunha nova perspectiva en que as alianzas privadas da industria europea converxen con asociacións de participación pública-privada e cos proxectos importantes de interese común europeo (PIICE). Agora a finalidade parece ser, directamente, facer posible unha política de *independencia económica* fronte aos riscos da globalización. Os exemplos son neste momento expresión dun desexo europeo de seguir desempeñando

un papel protagonista na evolución industrial: alianza sobre tecnoloxías de procesadores, semicondutores e computación periférica e na nube; alianza de lanzadores espaciais; alianza para a aviación de emisión cero e configuracións disruptivas de aeronaves (por exemplo, con hidróxeno ou electricidade).

É a todo este contexto ao que quizais intentou referirse o Real decreto-lei 36/2020 na súa apelación á transcendencia da colaboración público-privada, máis que á tradicional CPP, que, tal como se expuxo, aínda que estea chamada a desempeñar certo papel na execución do Plan Nacional de Reconstrución e Resiliencia, non responde xa ás novas sinerxías da industria europea e ao papel que os poderes públicos lle queren asignar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas). 2015. «Contabilización de las fórmulas de colaboración público-privada desde el punto de vista de la Administración pública», en *Documentos AECA*, 9.
- Esteban Ríos, J. 2021. «El fomento del modelo concesional y la correcta ejecución del plan de recuperación», en *Observatorio de Contratación Pública*, 05/7/21. (Disponible en: <https://acortar.link/OnXjeE>).
- Pascual Esteve, J.M. 2017. *Las políticas de nueva gobernanza pública y los sistemas de gobernanza en el Ayuntamiento de Barcelona 1979-2016. Estudio de caso. (Tese de doutoramento)*. Barcelona: Universidade de Barcelona.
- Rivero Ortega, R. (dir.) 2021. *Modernización de la Administración Pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Comentarios de emergencia al Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis.
- Tomé Domínguez, P. 2022. «La Asociación para la Innovación como instrumento de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, 214.

## NOTAS

- 1 Pascual Esteve, 2017: 158. Este é o fenómeno de fondo que se observa na idea dos "PERTE" ou Proxectos Estratéxicos para a Recuperación e Transformación Económica, aos que se lles pide que, a través da colaboración público-privada, sexan capaces de producir un efecto arrastre de crecemento e innovación cualitativa e cuantitativamente importante na economía nacional.
- 2 Véxase, o *Libro verde sobre a colaboración público-privada e o dereito comunitario en materia de contratación pública e concesións* (COM(2004) 327) p. 13: "A Comisión podería considerar propor unha acción lexislativa destinada a coordinar os procedementos de adxudicación de concesións na Unión Europea; esta nova lexislación sumariase aos textos vixentes en materia de adxudicación de contratos públicos...".
- 3 *Ibidem*, p. 9. Exemplifícase esta modalidade coa referencia ás peaxes sombra do Reino Unido, Finlandia e Portugal.
- 4 *Ibidem*, p. 10.
- 5 Un estudo comparado das diferentes funcionalidades e figuras da CPP foi realizado en 2008 por E. Besson para o primeiro ministro francés baixo o título *Mieux acheter pour un meilleur service public: des marchés publics complexes aux partenariats publics-privés*, con atención ás múltiples modalidades nos dereitos alemán, británico, español, italiano e francés.
- 6 Mencionábanse como exemplos de CPP asociativas ou institucionalizadas o *Kooperationsmodell*, as CPP asociativas ou as *joint-ventures*.
- 7 O citado *Libro verde* engadía, na p. 20, nota 51: "O carácter mixto dunha entidade que participa nun procedemento de licitación non implica ningunha excepción ás normas aplicables no marco da adxudicación dun contrato público ou unha concesión. Unicamente os casos en que a entidade en cuestión responda ás características de entidade *in house*, no sentido recollido na xurisprudencia *Teckal* do Tribunal de Xustiza, permitirán que o poder adxudicador non aplique as normas habituais".
- 8 *Ibidem*, p. 20.
- 9 2008/CE 91/02, DOUE C 91 do 12/04/2008.
- 10 Véxase AECA, 9.
- 11 O Tribunal de Contas Europeo, no *Informe especial 09/2018: Asociacions público-privadas na UE: Deficiencias xeneralizadas e beneficios limitados*, apreciou importantes deficiencias no xeito en que se desenvolvera a CPP no eido das infraestruturas públicas.

- 12 O período de recuperación dos investimentos que se deberá considerar para a duración máxima das concesións vén determinado, entre outros parámetros, pola aplicación do previsto na Lei 2/2015 de desindexación da economía. Para estes efectos, a taxa de desconto a aplicar nestes casos será “o rendemento medio no mercado secundario da débeda do Estado a trinta anos incrementado nun diferencial de *ata 300 puntos básicos*”. Unha nota sobre esta cuestión, en Esteban Ríos, 2021.
- 13 Sobre o imperdoable esquecemento da asociación para a innovación como fórmula de execución dos novos fondos europeos, *vid. Tomé Domínguez, 2022: 214.*
- 14 A norma contén diferentes habilitacións de desenvolvemento regulamentario que non son contempladas aquí. Por exemplo, o Rexistro Estatal de Entidades interesadas nos PERTE, que debe ser obxecto de desenvolvemento regulamentario por parte do Ministerio de Facenda (disposición adicional primeira) ou a habilitación a cada un dos ministros competentes por razón da materia para desenvolver cada unha das seccións adicionais diferenciadas para cada un dos PERTE. Igualmente importante é a habilitación implícita para o desenvolvemento regulamentario do Fondo de Restauración e Resiliencia (disposición derradeira sexta).
- 15 Regulamento (UE) 2020/2094 do Consello, do 14 de decembro de 2020, polo que se establece un Instrumento de Recuperación da Unión Europea para apoiar a recuperación tras a crise da COVID-19 (DO L 433 do 22/12/2020, p. 23).
- 16 Confesa a exposición de motivos da norma que, con esta figura, “se trata de reflectir a nivel nacional os *proxectos importantes de interese común europeo*”. Trátase, en todo caso, dun moi pálido reflexo, que non obstante copiou parte da terminoloxía propia da figura. Os PIICE, de conformidade coa vixente comunicación (*Comunicación interpretativa para a análise da compatibilidade co mercado interior das axudas para fomentar a realización de proxectos importantes de interese común europeo 2014/C 188/02, DOUE C188 do 20/06/2004*), “están pensados para reunir sectores públicos e privados co fin de realizar proxectos a grande escala que acheguen importantes beneficios á Unión e os seus cidadáns”, implican un efecto de certa magnitude de innovación e arrastre e integran grandes iniciativas empresariais disruptivas.
- 17 Véxase un primeiro exame en Rivero Ortega, 2021.
- 18 Debe sinalarse que, de conformidade co artigo 19-3 do Regulamento (UE) 2021/241 e o anexo 5 deste, á hora de avaliar cada un dos plans nacionais, un dos criterios que debe manexar a Comisión é o seguinte: “o conxunto de disposicións propostas polos Estados membros no que se refire á organización da execución das reformas e investimentos (incluídas as disposicións para garantir unha dotación de persoal suficiente) son fiables”.
- 19 A exigencia e dos plans nacionais de recuperación e o seu réxime deriva singularmente do capítulo III do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de febreiro de 2021 (DOUE L, n. 57 de 18/02/2021) polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia.
- 19 As máis de 15 solicitudes de “manifestacións de interese” que se lazaron ata o momento, no ámbito industrial, da transición verde, da dixitalización, do reto demográfico e loita contra a despoboación, teñen como finalidade principal identificar os proxectos máis maduros e de maior impacto para o despregamento do plan e *identificar un primeiro grupo* de PERTE, afirma o Plan Español de Recuperación e Resiliencia no texto que se coñece.
- 20 O primeiro dos PERTE foi aprobado polo Consello de Ministros do 13 de xullo de 2021 (BOE do 17), o denominado “vehículo eléctrico e conectado”, que recibiu a autorización da Comisión Europea o 9 de decembro de 2021. O apartado 13 da memoria do denominado PERTE VEC destinábase a xustificar o cumprimento das exigencias do real decreto-lei comentado. Tamén se define un sistema de gobernanza nestes termos: “requírese dunha gobernanza que integre a colaboración público-privada, para contar coa participación de todos os actores relevantes e garantir un diálogo permanente, para o que se crea a Alianza para o vehículo eléctrico e conectado. Esta alianza, presidida pola persoa titular do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo, integrará o Grupo de Traballo interministerial e a Mesa da Automoción, definida no Plan Estratégico de Apoio Integral ao Sector de Automoción 2019-2025, na cal xa participan os sindicatos e asociacións empresariais máis representativas, así como as comunidades autónomas”.  
O acordo do Consello de Ministros crea os organismos aludidos ao abeiro do artigo 22.3 da Lei 40/2015 e estima a contribución do sector público en 4.295 millóns máis un investimento privado de 19.714 millóns de euros. A publicación no BOE non inclúe os anexos a que se refire o propio acordo do Consello de Ministros, que deben localizarse na memoria (non incluída).
- 21 Di así a memoria descriptiva do PERTE VEC (dispoñible en: <https://acortar.link/Qze51d>, p. 79): “As entidades interesadas en presentar unha proposta para desenvolver un proxecto no marco da liña de actuación integral para o desenvolvemento e a fabricación do VEC *deberanse constituir como unha agrupación de empresas sen personalidade xurídica e subscribir con carácter previo á formalización da solicitude un acordo interno* que debe incluír, polo menos, o disposto no artigo 67.2 do Real decreto-lei 36/2020. Este acordo de agrupación poderá condicionarse a ser declarada a entidade beneficiaria da axuda por resolución de concesión definitiva tal como prevé o citado Real decreto-lei 36/2020. As agrupacións así definidas son as beneficiarias dos apoios que se dean no marco desta liña do PERTE VEC, de conformidade co artigo 67 do Real decreto-lei 36/2020 e o artigo 11.3 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións (en diante, LXS). Non poderá disolverse a agrupación ata que transcorrese o prazo de prescrición previsto nos artigos 39 e 65 da LXS, e, nos casos en que o apoio sexa en forma de préstamo, ata que se amortizase por completo. Ademais, as agrupacións deberán reunir os seguintes requisitos: a) Estar organizadas arredor do sector industrial de automoción cunha composición, como mínimo, de cinco empresas. b) A entidade debe estar integrada, polo menos, por un 40% de pemes participantes. c) Deberán contar coa colaboración de, polo menos, unha entidade que sexa provedora de coñecemento e que como tal teña a capacidade técnica e organizativa suficiente para a realización das actividades de I+D+i que incorpore o proxecto tractor. Esta entidade provedora de coñecemento pode ser unha das empresas. d) Ter implantación nun ámbito xeográfico que abranga polo menos dúas CC.AA”.
- 22 Quizais o próximo PERTE que se anuncia como inminente, o ligado ao idioma español como recurso, especialmente no ámbito da intelixencia artificial, se acolla á fórmula *consorcial*, que parece máis axeitada dado o carácter de “ben común” do obxecto que se quere utilizar como recurso económico.
- 23 O exemplo máis próximo a estes novos consorcios son os ben coñecidos consorcios CIEN do CDTI (Centro de Desenvolvemento Tecnolóxico Industrial, entidade pública empresarial que se rexe nas súas relacións con terceiros polo dereito privado). Trátase de proxectos de investigación industrial e de desenvolvemento experimental desenvolvidos en colaboración efectiva por agrupacións empresariais nos cales, non obstante, a colaboración público-privada non aparece inicialmente, senón pola *obligatoria subcontratación de parte da súa execución en favor de organismos públicos de investigación*.
- 24 Goberno de España: *Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia*, 27 de abril de 2021, p. 26, “*formula por iso unha modernización da Administración para responder ás necesidades da cidadanía e a economía en todo o territorio. Baséase na dixitalización dos servizos e do funcionamento da Administración, e a transición enerxética da infraestrutura e parque público*”.
- 25 *Ibidem*, p. 66.
- 26 Pénsese, simplemente, se non será necesario un esquema contractual de colaboración público-privada, articulado baixo a fórmula asociación para a innovación, se o sistema de seguridade social demanda un sistema de intelixencia artificial co fin de detectar a fraude na percepción das súas prestacións.
- 27 Véxanse a Comunicación COM(2011) 572 final *As asociacións na investigación e a innovación* e a Comunicación COM(2013) 0494 *As asociacións público-privadas en Horizonte 2020: unha potente ferramenta para a innovación e o crecemento en Europa*.
- 28 COM(2020) 628 *Un novo EEI para a investigación e a innovación do 30/09/2020*.

29 COM(2020) 102, 10/03/2020.

30 COM(2021) 350 *Actualización do novo modelo de industria de 2020: Creación dun mercado único máis sólido para a recuperación de Europa*, 5/05/2021.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 29-47  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>  
© Alberto Vaquero García  
© María Cadaval Sampedro  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 7/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Que podemos esperar dos fondos europeos?

### ¿Qué podemos esperar de los fondos europeos?

### What can we expect from European funds?



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

Profesor titular de Economía Aplicada  
GEN - Universidade de Vigo  
<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>  
vaquero@uvigo.es

#### MARÍA CADAVAL SAMPEDRO

Profesora contratada doutora de Economía Aplicada  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0001-7948-6004>  
maria.cadaval@usc.es

**Resumo:** Os fondos europeos concibíronse como o instrumento económico comunitario máis importante para conseguir a reconstrución europea tras a pandemia da COVID-19. O seu obxectivo concrétase en relanzar a economía da UE buscando un modelo máis moderno, sustentable e resistente. Para España estes fondos poden supor unha inxección económica de 140.000 millóns de euros, entre transferencias e préstamos, ata 2026. Dada a súa importancia cualitativa e cuantitativa, cómpre realizar un exercicio de reflexión acerca do que se pode esperar destes fondos, así como un avance sobre a súa execución en 2021.

**Palabras clave:** Políticas públicas, fondos europeos, recuperación, crecemento económico.

**Resumen:** Los fondos europeos se han concebido como el instrumento económico comunitario más importante para conseguir la reconstrucción europea tras la pandemia de la COVID-19. Su objetivo se concreta en relanzar la economía de la UE buscando un modelo más moderno, sostenible y resistente. Para España estos fondos pueden suponer una inyección económica de 140.000 millones de euros, entre transferencias y préstamos, hasta 2026. Dada su importancia cualitativa y cuantitativa, es preciso realizar un ejercicio de reflexión acerca de lo que se puede esperar de estos fondos, así como un avance sobre su ejecución en 2021.

**Palabras clave:** Políticas públicas, fondos europeos, recuperación, crecimiento económico.

**Abstract:** The European funds are the most important economic instrument for European reconstruction in the wake of the global pandemic. It aims to relaunch the EU economy by seeking a more modern, sustainable and resilient model. For Spain, these funds will provide an economic injection of €140 billion between transfers and loans until 2026. Given their qualitative and quantitative importance, it is necessary to carry out a reflection exercise on what we can expect from these funds, as well as a preview on its implementation in 2021.

**Key words:** Public policies, European funds, recovery, economic growth.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 O deseño dos fondos europeos. 3 A nova estrutura institucional para a xestión dos Fondos Next Generation EU. 4 O grao de execución dos fondos europeos, expectativas e recomendacións. 5 Conclusións. 6 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A crise da COVID-19 non só puxo a proba os sistemas sanitarios de todos os países, senón que tamén forzou as costuras dalgunhas democracias, supondo unha proba de forza para a economía mundial. Os principais indicadores económicos derrubáronse, as cadeas globais de valor víronse interrompidas e o temor a unha nova gran recesión fixo reaccionar a Unión Europea (UE) dunha maneira moi distinta á anterior.

Ao primeiro *shock* de oferta derivado das medidas restritivas que adoptou a China seguiuulle un segundo, a consecuencia das restricións impostas na maior parte dos países, con confinamentos totais, parciais, peches de actividade en comercio, hostalaría, etc. A estes dous engadiuse un *shock* de demanda preventiva e contaxiada polo medo e a incerteza que viviu a poboación, ao que hai que sumar un cuarto, durante o proceso de recuperación. Todos estes impactos tiveron efectos sobre a liquidez e a capacidade de reacción do tecido produtivo, máis aínda cando este se compón principalmente por pequenas e medianas empresas, como sucede en España.

Ante a previsión deste círculo vicioso de consecuencias da pandemia na economía, o 21 de xullo de 2020, o Consello Europeo aprobou un plan para impulsar a converxencia, a resiliencia e a transformación na UE, acordando un ambicioso paquete de medidas de grande alcance que se agrupan arredor de dous piares: o marco financeiro plurianual e a activación do Instrumento Europeo de Recuperación, Next Generation EU, cunha dotación de 750.000 millóns de euros.

Precisamente, este instrumento pode supor que España reciba 140.000 millóns de euros entre transferencias e préstamos ata o ano 2026, destinados á recuperación e reparación de danos, ao impulso do investimento privado e axudas a empresas en dificultades, co obxectivo posto no reforzo do mercado único na transición ecolóxica e dixital. Trátase dun programa ambicioso que exige intelixencia política e axilidade administrativa.

Para estudalo, nesta colaboración seguiuuse este esquema: tras a introdución, o segundo apartado aborda o deseño dos fondos europeos. O terceiro trata a súa organización e capacidade de xestión. A cuarta epígrafe sinala unha serie de recomendacións de interese, tanto a nivel europeo como particularmente para España con relación a estes fondos. Finalmente, preséntanse unha serie de conclusións.



## 2 O DESEÑO DOS FONDOS EUROPEOS

Xunto ás actuacións que viñeron aplicando a nivel interno os diferentes Estados para tratar de relanzar as súas respectivas economías, desde a Comisión Europea aprobouse un ambicioso plan de choque para recuperar o pulso da actividade económica, que xa mostraba algúns síntomas de debilidade antes da pandemia da COVID-19.

Este plan elaborado pola Comisión Europea ten un dobre obxectivo: por un lado, relanzar a economía europea; polo outro, non facelo de calquera forma, senón posibilitar que esta actuación favoreza a transición dixital e ecolóxica, permitindo un marco de desenvolvemento económico máis xusto, resistente e sustentable para as novas xeracións, todo isto no marco dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) das Nacións Unidas. Este paquete de medidas ten un conxunto de trazos novidosos que os distingue dos fondos europeos tradicionais, ao tratarse de recursos vinculados a fitos e obxectivos, onde se identifican unha serie de investimentos a realizar pola UE, concernentes a unhas recomendacións específicas e sen cofinanciamento. En consecuencia, son un instrumento financeiro diferente.

Desde a UE establécense dous tipos de recursos que permitirán aproveitar o potencial do orzamento da UE como instrumento para fomentar a recuperación económica: os Fondos Next Generation EU e o Marco Financeiro Plurianual. O primeiro artículase como unha dotación especial para paliar os efectos da COVID-19; o segundo é o instrumento orzamentario tradicional da UE. Considerando ambas as dúas partidas, a dotación global ascende a 1.824.300 millóns de euros.

Os Fondos Next Generation EU son o Instrumento Europeo de Recuperación de emerxencia, a 3 anos, que está dotado con 750.000 millóns de euros (390.000 millóns en subvencións e 360.000 millóns en préstamos). Estes recursos deben ser canalizados a través de programas da UE para apoiar as medidas inmediatas necesarias para protexer os medios de subsistencia da poboación europea, especialmente a máis afectada polos impactos económicos e sociais da pandemia. Por este motivo, a súa repartición por países deseñouse segundo o impacto sufrido pola COVID-19 e polas maiores necesidades de resiliencia.

A súa actuación e políticas aglutínanse baixo tres piares:

- Primeiro. Axudarlles aos Estados membros a recuperarse da crise económica, social e sanitaria, reparando as consecuencias desta, co obxectivo de poder saír reforzados. Para poder ser beneficiario destas axudas, os plans de resiliencia e recuperación que estiveron presentando os Estados membros deben necesariamente adecuarse ás dúas prioridades definidas pola UE: dixitalización e transición verde.

- Segundo. Relanzar a economía e axudar a dinamizar o investimento privado, permitindo que a economía mellore a través do apoio a sectores e tecnoloxías clave e, á par, mobilizando capital cara ás empresas viables.

- Terceiro. Aprender das crises e abordar os retos estratéxicos de Europa. Para iso prevese o fortalecemento dos programas de saúde e reserva de subministracións esenciais da UE, ademais de impulsar a innovación e a investigación no sector sanitario.

Os programas de axuda Next Generation EU poderán articularse en sete programas: Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), Axuda á Recuperación para a Cohesión e os Territorios de Europa (REACT-EU, polas súas siglas en inglés), Fondo de Transición Xusta, Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural, InvestEU, Horizon Europe e RescEU (táboa 1).

Táboa 1. Programas de axuda Next Generation EU.

PROGRAMA	DOTACIÓN (millóns de euros)
Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR)	672.500
MRR-Préstamos	360.000
MRR-Transferencias	312.500
REACT-EU	47.500
Fondo de Transición Xusta	10.000
Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural	7.500
InvestEU	5.600
Horizon Europe	5.000
RescEU	1.900
<b>Total</b>	<b>750.000</b>

Fonte: Fondo de Recuperación Next Generation EU, Comisión Europea (2021).

O MRR ten como obxectivo apoiar os investimentos e as reformas esenciais para unha recuperación duradeira, favorecer a resiliencia económica e social dos Estados membros e apoiar as transicións ecolóxica e dixital (Ministerio de Facenda e Función Pública, 2021<sup>2</sup>). O importe ascende a 672.500 millóns de euros para financiar os plans de recuperación e resiliencia dos Estados membros. A cantidade anterior divídese en partidas: 360.000 millóns de euros para préstamos e 312.500 millóns para transferencias non reembolsables. Con estas dotacións búscase que os Estados membros poidan aumentar os seus investimentos públicos e privados tras a crise da COVID-19.

Para poder participar no MRR, cómpre que os Estados membros elaboren plans nacionais que indiquen os programas de reforma e investimentos ata 2026. Estes fondos do MRR asígnanse en dous tramos. O 70% sobre indicadores económicos previos á emerxencia sanitaria e o 30% restante, asignados en 2022, basearanse na evolución económica ata ese momento.

Ademais, establécese a obriga de que o 37 % dos fondos que reciban os Estados se destinarán a proxectos que posibiliten alcanzar os obxectivos europeos para combater o cambio climático, e que un 20 % se dediquen a iniciativas que potencien a transición dixital. Así mesmo, está prevista a publicación dun cadro de indicadores co obxectivo de informar sobre os avances na aplicación do MRR e dos plans nacionais. Finalmente, convén indicar que os Estados recibirán un anticipo do 13 % do total asignado cando se aproben os plans de recuperación e resiliencia.

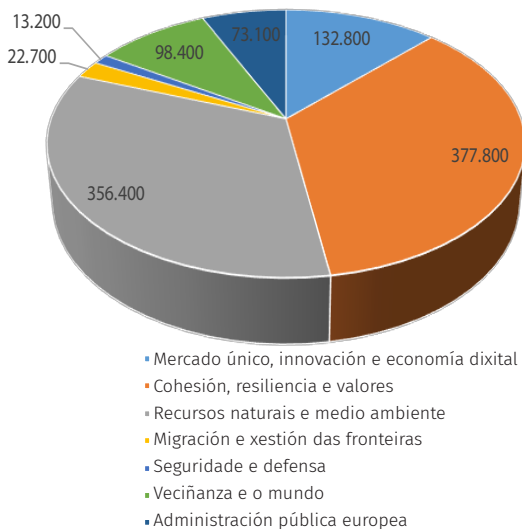
Ao MRR acompañano unha serie de programas como o REACT-EU, dentro das políticas de cohesión para axudar ás rexións máis castigadas pola crise, para financiar o gasto sanitario, as políticas de emprego, os servizos básicos e o soporte ás dúas transicións que se procuran: ecolóxica e dixital. Con esta medida preténdese achegar 47.500 millóns de euros. Estes fondos dotaranse con cargo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER), o Fondo Social Europeo (FSE) e o Fondo de Axuda Europea para as Persoas Máis Desfavorecidas (FEAD). Estas actuacións pretenden ampliar as medidas e iniciativas de investimento en resposta á COVID-19 (IIRC) e a Iniciativa de Investimento en Resposta ao Coronavirus Plus (IIRC+), para a recuperación ecolóxica, dixital e resiliente da economía.

Polo que respecta ao Fondo de Transición Xusta, que ten como obxectivo paliar os efectos socioeconómicos da transición cara á neutralidade climática, a Comisión Europea ten previsto destinar 10.000 millóns de euros. Unha das actuacións máis importantes que prevé esta partida é apoiar a formación continua e a reciclaxe dos traballadores, axudando ás pemes a crear novas oportunidades. Cos 7.500 millóns de euros do Fondo Europeo Agrario de Desenvolvemento Rural, a Comisión Europea ten como obxectivo impulsar os cambios estruturais necesarios que se requiren para implementar o Pacto Verde Europeo.

O Horizon Europe vén reforzar o financiamento da investigación nos obxectivos prioritarios, coa mirada posta nos cambios estruturais das zonas rurais, mentres que InvestEU é o mecanismo deseñado para financiar proxectos de investimento en sectores estratégicos claves vencellados á transición ecolóxica e dixital a través do Banco Europeo de Investimentos ou o Fondo da Transición Xusta. Mentres, o RescEU fíxase na necesidade de dotar de infraestruturas para que, no futuro, poidan facer fronte a emerxencias e crises.

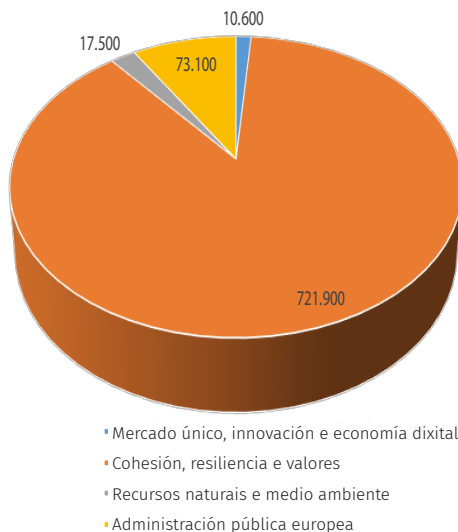
En total, se se suma á dotación global dos Fondos Next Generation EU o marco financeiro plurianual da UE27 para o período 2021-27 (1,074 billóns de euros), o importe global ascende aos 1,8 billóns de euros, que se repartirán por obxectivos, tal como se resume nos gráficos 1 e 2. Desta repartición despréndese que o obxectivo de cohesión, resiliencia e valores é o máis importante de todos os que se contemplan (426.700 e 776.500 millóns de euros, a través do Marco Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Next Generation EU, respectivamente), co maior apoio financeiro destinado ao investimento orientado á transformación dixital e ecolóxica dos Estados.

Gráfico 1. Marco Financeiro Plurianual 2021-2027 (millóns de euros).



Fonte: Cadaval (2021).

Gráfico 2. Next Generation EU (millóns de euros).



Fonte: Cadaval (2021) e Comisión Europea (2021).

Practicamente a metade destes recursos teñen forma de subvención, dos cales as dúas terceiras partes deberan estar comprometidos entre os exercicios 2021 e 2022, mentres

que o resto deberá quedar asignado en 2023. Todos os plans que presenten os Estados membros serán avaliados polo Comité Económico e Financeiro da Comisión, de acordo cos criterios establecidos no artigo 16, parágrafo 3.º da proposta remitida pola Comisión: “Para os efectos do informe de revisión (...) a Comisión terá en conta o cadro de indicadores a que se refire o artigo 30, os informes dos Estados membros a que se refire o artigo 27 e calquera outra información pertinente sobre o cumprimento dos fitos e obxectivos dos plans de recuperación e resiliencia dispoñibles a partir dos procedementos de pagamento, suspensión e resolución a que se refire o artigo 24”. Para poder contar con seguimento axeitado, desde a Comisión estableceranse plans de monitorización dos resultados obtidos e, ao mesmo tempo, os Estados membros remitirán informes trimestrais sobre os avances da consecución dos fins acordados nas bases do Semestre Europeo. A táboa 2 recolle os indicadores clave a ter en conta á hora de monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores. Estes indicadores tratan de ser unha ferramenta que lle permita á cidadanía coñecer a aplicación do MRR e, ao mesmo tempo, posibilitará información para que a Comisión Europea elabore o informe anual sobre a execución do MRR e o informe de revisión ao Parlamento Europeo e ao Consello. A información recollida nesta batería de indicadores será tanto de natureza cualitativa, baseándose en análises temáticas, como cuantitativa.

Táboa 2. Indicadores para monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores.

<b>Recuperación</b>	Investimento público como porcentaxe do PIB sobre a media 2017-2019.
<b>Resiliencia</b>	Reformas, obxectivos e metas acadadas.
<b>Transición ecolóxica</b>	Construcións renovadas para eficiencia enerxética, incremento da capacidade de produción de enerxía renovable e puntos de carga habilitados.
<b>Transición dixital</b>	Porcentaxe de fogares conectados a través de rede fixa de moi alta capacidade ou 5G e beneficiarios de actividades de formación en <u>habilidades dixitais</u> .

Fonte: Comisión Europea (2021).

Tras a aprobación dos distintos fondos, a Comisión Europea fixo pública a guía para que os países elaborasen os plans de recuperación, de acordo cos condicionantes para a obtención de recursos, para facer fronte á crise causada pola COVID-19<sup>3</sup>, que os Estados tiveron que remitir antes do 30 de abril de 2021. Todas as propostas deben conter os retos, o plan de recuperación e o logro que se pretende conseguir de acordo cos catro obxectivos marcados (gráfico 3).

Gráfico 3. Obxectivos do Plan de Recuperación.



Fonte: Cadaval (2021).

En consecuencia, e atendendo aos obxectivos propostos nos distintos programas europeos mencionados, englobados dentro de Next Generation EU, cabe destacar catro puntos como os principais elementos deste compromiso:

- Primeiro. Máis do 50% do importe total destínase á modernización, a través de políticas que fomenten a investigación e a innovación; transicións climáticas e dixitais xustas, así como preparación, recuperación e resiliencia.
- Segundo. O 30% dos fondos deben consignarse á loita contra o cambio climático, así como á protección da biodiversidade biolóxica e á igualdade de xénero.
- Terceiro. Establécense mecanismos de flexibilidade reforzados, para que este orzamento estea preparado non só para a realidade actual, senón tamén para as incertezas do futuro<sup>4</sup>.
- Cuarto. Manteranse os apoios a aquelas políticas tradicionais, tales como a política de cohesión e a política agrícola común.

Do conxunto destes fondos, de acordo coa repartición acordada, a España corresponderíanlle 140.000 millóns de euros, 72.700 millóns en subvencións a fondo perdido (sendo o segundo país máis beneficiado por este fondo, só por detrás de Italia, por ser tamén un dos máis impactados pola pandemia) e 67.300 millóns de euros en préstamos, o que supón o 1% do PIB español. A combinación de Fondos Estruturais e mais os Fondos Next Generation podería permitir que cheguen a España preto de 35 mil millóns de euros durante o período 2021-2023, o que representa o 3% do PIB español no ano 2020.

Pola súa banda, o Plan España Pode artículase en catro eixes transversais: transición ecolóxica, transformación dixital, igualdade de xénero e cohesión social e territorial, ademais de en dez políticas panca, que comprenden 30 liñas de actuación (táboa 3).

Táboa 3. Políticas panca e liñas de actuación do Plan España Pode.

Axenda urbana e rural e loita contra o despoboamento	Plan de mobilidade sustentable, segura e conectada en contornas urbanas e metropolitanas. Plan de rehabilitación de vivenda e rexeneración urbana centrado na eficiencia. Transformación e dixitalización da cadea loxística do sistema agroalimentario e pesqueiro.
Infraestruturas e ecosistemas resilientes	Conservación e restauración de ecosistemas e a súa diversidade. Preservación do espazo litoral e os recursos hídricos. Mobilidade sustentable, segura e conectada.
Transición enerxética xusta e inclusiva	Despregamento masivo de xeración renovable. Infraestruturas eléctricas, promoción de redes intelixentes e despregamento de flexibilidade e almacenamento. Folla de ruta do hidróxeno renovable e a súa integración sectorial.
Unha Administración para o século XXI	Estratexia de Transición Xusta.
Modernización e dixitalización do ecosistema das nosas empresas	Política industrial España 2030. Impulso ás pemes. Plan de modernización e competitividade do sector turístico. Conectividade dixital, impulso de ciberseguridade e despregamento do 5G.
Pacto pola ciencia e a innovación e reforzo do Sistema Nacional de Saúde	Estratexia Nacional de Intelixencia Artificial. Reforma institucional para fortalecer o sistema nacional de ciencia, tecnoloxía e innovación. Renovación das capacidades do Sistema Nacional de Saúde.
Educación e coñecemento, formación continua e desenvolvemento de capacidades	Impulso das capacidades dixitais do conxunto da poboación. Impulso da FP. Modernización e dixitalización do sistema educativo.
Nova economía dos cuidados e políticas de emprego	Plan de choque para a economía dos cuidados e reforzo das políticas de inclusión. Desenvolvemento de políticas públicas para un mercado de traballo dinámico, resiliente e inclusivo.
Impulso á industria da cultura e o deporte	Revalorización da industria cultural. Posicionamento de España como centro de referencia da produción audiovisual e videoxogos. Fomento do sector do deporte.
Modernización do sistema fiscal para un crecemento inclusivo e sustentable	Lei de medidas de prevención e loita contra a fraude fiscal. Adaptación do sistema impositivo ao século XXI. Mellora da eficacia do gasto público. Sustentabilidade do sistema público de pensións.

Fonte: Plan España Pode.

A proposta que avanzou o Goberno de España é mobilizar os 72.700 millóns de euros de transferencias nos próximos tres anos (ata 2023) para incentivar a recuperación económica<sup>5</sup>. A esta cantidade hai que sumar os 79.000 millóns de euros adicionais previstos nos Fondos Estruturais e pola Política Agraria Común para 2021-2027. Como

resulta evidente, a concesión destes fondos dependerá da capacidade do Goberno de España para seguir as recomendacións do Consello Europeo (táboa 4).

Táboa 4. Recomendacións do Consello Europeo para España.

RECOMENDACIÓN	CONTIDO
Dixitalización multisectorial	Apostar pola dixitalización para facilitar o acceso aos servizos e, ao mesmo tempo, fomentar a actividade económica e a competitividade.
Investigación e innovación	Reforzar a gobernanza en materia de investigación e innovación.
Transición ecolóxica	Apostar por investimentos nos sectores de enerxías renovables, infraestruturas enerxéticas, eficiencia enerxética e transporte sustentable. Investimentos ambientais para a transición ecolóxica e a loita contra o cambio climático.
Sanidade	Reforzar a capacidade e resiliencia do sistema sanitario e a dixitalización.
Transporte sustentable	Fomentar o transporte sustentable, apostando pola mobilidade eléctrica e maiores investimentos que posibiliten un maior uso do ferrocarril para o transporte de mercadorías.
Educación	Aumentar a cooperación entre as empresas e o sector educativo para mellorar as capacidades e cualificacións demandadas no mercado. Garantir a aprendizaxe dixital. Incrementar a proporción de estudantes en titulacións de ciencias e tecnoloxías dixitais.
Goberno	Reforzar a coordinación entre as diferentes administracións públicas para aumentar a eficacia das políticas encamiñadas a facilitar a recuperación.
Unidade de mercado	Fomentar a mellora da regulamentación e a competencia durante a recuperación a través da Lei de unidade de mercado.
Fiscalidade	Aplicación de actuacións fiscais para preservar a sustentabilidade das finanzas públicas a medio prazo.
Emprego	Establecemento de medidas de apoio ao emprego como a eliminación progresiva da regulación temporal de emprego, a revisión do sistema de incentivos á contratación para fomentar formas de emprego sustentables e a flexibilización das condicións laborais.

Fonte: Consello Europeo.

### 3 A NOVA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A XESTIÓN DOS FONDOS NEXT GENERATION EU

A xestión de fondos europeos para España non foi antes tarefa sinxela e non parece que o vaia ser agora, basicamente polas condicións exixidas, o importante volume asignado, os reducidos prazos para a súa execución e a lentitude administrativa que é habitual. Neste sentido, o Banco de España (2021)<sup>6</sup> sinala o notable reto que implica a



súa xestión para as administracións españolas, xa que multiplica por tres o volume dos fondos xestionados en calquera dos Fondos Europeos de Investimentos Estratéxicos (FEIE) dos programas correspondentes aos períodos 2000-2006 e 2007-2013.

Como punto de partida, cómpre ter en conta a complexa rede normativa, tanto a nivel europeo como nacional. A xestión dos fondos do programa Next Generation EU vén regulada no ámbito europeo polo Regulamento 2020/2094, do 14 de decembro de 2020, que establece o Instrumento de Recuperación da UE tras a crise da COVID-19, ao que hai que engadir os regulamentos de cada programa específico.

A nivel nacional, a referencia básica é o Real decreto-lei 36/2020, do 30 de decembro, que recolle as medidas urxentes adoptadas para a modernización da Administración pública e a execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, que ten como obxectivo axilizar a xestión da Administración e posibilitar que os fondos europeos permitan unha rápida recuperación da economía española. Respecto ao anterior, é preciso valorar a existencia de normativa reguladora específica do procedemento polo que se canalicen os fondos; entre outra, a Lei de contratos do sector público ou a Lei xeral de subvencións.

Segundo consta na exposición de motivos do Real decreto-lei 36/2020, é “evidente o papel protagonista das administracións públicas para o impulso, seguimento e control dos proxectos do plan, e para a necesaria absorción dos fondos europeos do Instrumento Europeo de Recuperación. Esta absorción será o reflexo do éxito da execución do plan coas correspondentes transferencias de ingresos ao orzamento nacional. Pero, ademais, a absorción de fondos presenta un verdadeiro reto país para todos os actores implicados, posto que a capacidade de España para deseñar proxectos elixibles, levalos a cabo, desenvolveslos alcanzando os fitos e obxectivos establecidos para xerar impactos estruturais e canalizar investimentos, ao mesmo tempo que se protexen os intereses financeiros do país e da UE, é un desafío clave sobre todo considerando o importe dos investimentos e o breve período de tempo establecido para a execución”. Neste sentido, as administracións públicas españolas deben representar un papel clave, áxil, eficaz e eficiente para o éxito da execución e o control, ademais de salvar os colos de botella existentes nos procedementos e instrumentos de xestión pública<sup>7</sup>.

Articuláronse, por primeira vez, os chamados Proxectos Estratéxicos para a Recuperación e Transformación Económica (PERTE), como iniciativas de carácter estratéxico que posibilitan mellorar a economía, o crecemento do emprego e a mellora da competitividade. Cada PERTE que se realice farase por acordo do Consello de Ministros, por proposta do titular ou dos titulares do departamento ou departamentos competentes por razón da materia. En todos debe constar unha memoria coas medidas de planificación, os elementos de colaboración público-privada e o encaixe no Plan de Transformación, Recuperación e Resiliencia da Economía Española.

A engrenaxe de todos os órganos de goberno é necesaria, do mesmo xeito que a colaboración de todos os niveis de goberno, co fin de garantir unha boa gobernanza multinivel que achegue transparencia e coherencia ás actuacións públicas. Así, a partir

das medidas de actuación marcadas pola UE e sinaladas con anterioridade, España dotouse dos seguintes órganos de gobernanza para definir, executar e coordinar as accións dos distintos niveis de administración<sup>8</sup>:

- Comisión para a recuperación, transformación e resiliencia. É presidida polo presidente do Goberno e participan todos os membros do Executivo que sexan titulares de carteira ministerial, a quen acompaña tamén a persoa encargada da Secretaría de Estado de Economía e Apoio á Empresa, a Secretaría de Estado de Facenda, a Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos, a Secretaría de Estado de Dereitos Sociais, a responsable do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia e a do Departamento de Asuntos Económicos e G20 do Gabinete da Presidencia do Goberno. Conta cun Comité Técnico para o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, de apoio á Comisión, para dar asistencia e seguimento ao cumprimento das propostas que se acorden.

- Conferencia sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, onde participan as CC. AA. É presidida pola persoa titular do Ministerio de Facenda e ten como función principal canalizar a gobernanza multinivel territorial, ademais de establecer os medios de cooperación e coordinación que cómpre ter en conta para a execución do plan. Pode convocar os conselleiros autonómicos competentes por razón da materia e tamén os representantes da Administración local designados pola Federación Española de Municipios e Provincias.

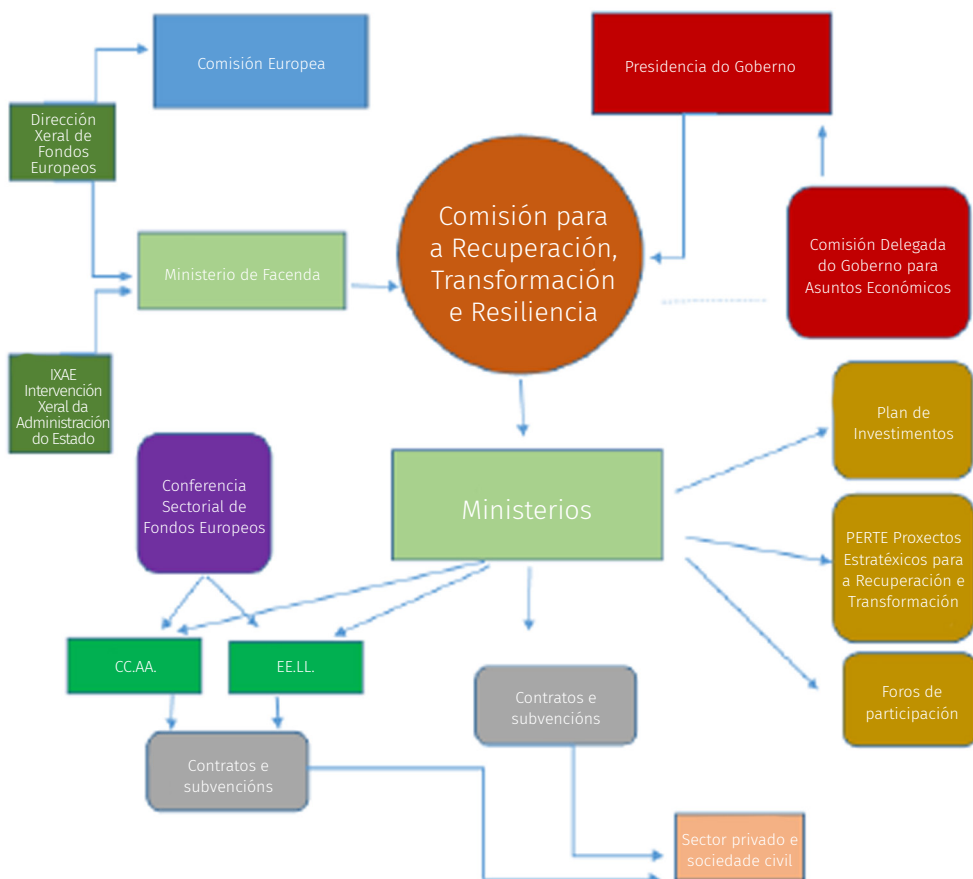
- Foros e consellos de alto nivel, nos que participan actores titulares de proxectos, co obxectivo de impulsar a colaboración público-privada.

- Participación social, constitúe un foro de participación específico para favorecer o diálogo social coas organizacións empresariais e sindicatos para o desenvolvemento do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, así como a súa participación e adopción de medidas estruturais.

- Comisión mixta para a UE-Cortes Xerais, como mecanismo concomitante de control, a través da que se articulan os mecanismos de rendición de contas.

De xeito permanente e como bisagra, mentres dure a execución dos Fondos Next Generation EU, o centro directivo do Ministerio de Facenda e Función Pública con competencia en materia de fondos europeos, na actualidade, a Dirección Xeral de Fondos Europeos, será a autoridade responsable das relacións coa Comisión Europea, da coordinación cos ministerios, organismos, entes territoriais e outras entidades implicadas; da supervisión dos progresos e a presentación de informes. Mentres, o control para a fiscalización da asignación de fondos segundo as directrices do Instrumento Europeo de Recuperación será exercido pola Intervención Xeral da Administración do Estado. O Executivo central informará, cada tres meses, sobre os progresos e avances do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia ante a Comisión Mixta para a UE-Cortes Xerais. En conxunto, o esquema de funcionamento global é o que se describe a continuación:

Gráfico 4. Estrutura de planificación, coordinación e control dos fondos.



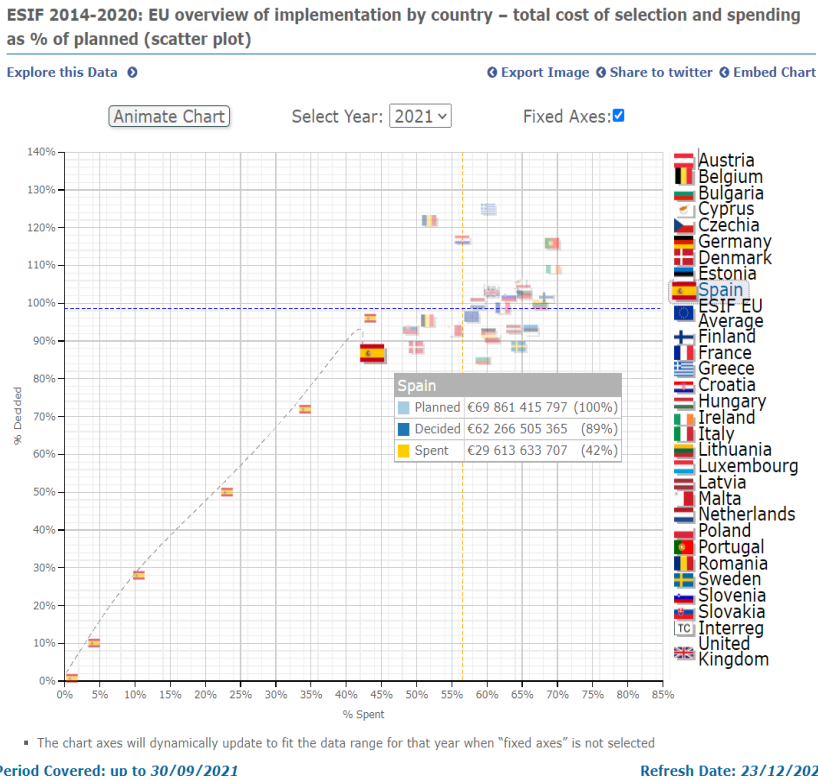
Fonte: Cadaval (2021).

Esta preparación para a execución dos Fondos Next Generation EU debería permitir un cambio notable na xestión pública centrada nunha maior profesionalización, o que supón unha oportunidade, ao tempo que o momento para a súa dixitalización. Non obstante, é preciso ter en conta que a inxección de fondos europeos é unha cuestión de natureza conxuntural, mentres que a modernización da xestión pública é estrutural e de longo percorrido. De aí a necesidade de seguir apostando por actuacións a medio e longo prazo para mellorar a actividade do sector público?

## 4 GRAO DE EXECUCIÓN DOS FONDOS EUROPEOS, EXPECTATIVAS E RECOMENDACIÓNS

Neste sentido, o desempeño pasado non deixa moita marxe ao optimismo. España é o Estado membro máis atrasado na xestión de fondos de cohesión do último orzamento comunitario para o período 2014-2020. A traxectoria de execución e xestión dos fondos comunitarios en España durante ese período, en data 23 de decembro de 2021, foi o 42% do importe asignado no anterior Marco Financeiro Plurianual (MFP)<sup>10</sup>, mentres que a media comunitaria é do 57% (gráfico 5).

Gráfico 5. Grao de execución dos fondos comunitarios.



Fonte: European Commission (2021)

Isto supón unha porcentaxe moi baixa, que ten que ser mellorada se se pretende executar unha gran cantidade de recursos nun tempo moi limitado. Resulta evidente que o entusiasmo xerado polos Fondos Next Generation EU pode verse notablemente diminuído se non hai a capacidade suficiente para xestionalos e executalos. En

consecuencia, o éxito do programa e da recuperación económica dependerá claramente destas dúas cuestións.

A Comisión Europea entregou os primeiros 9.000 millóns de euros de prefinanciamento a España, o que supón o 13% das transferencias previstas de 69.528 millóns de euros do MRR dos fondos que recibirá España ata 2026<sup>11</sup>, aínda que o 70% deles debe estar comprometido no período 2021-2023, polo que quedan apenas dous anos para que se materialicen uns compromisos tan ambiciosos como aparentemente inalcanzables.

Os investimentos que durante o ano 2021 se consideraron baixo o paraugas do Plan España Pode están pendentes do desembolso efectivo dos fondos MRR por parte da Comisión Europea, ben que os fondos se anticiparon con cargo a unha maior xeración de débeda pública<sup>12</sup>. Malia todo, cun mero cotexo entre a Lei de orzamentos xerais do Estado e as convocatorias de axudas con cargo aos fondos europeos publicadas ata o mes de decembro de 2021, pódese concluír que queda unha inxente cantidade de recursos sen executar ao peche deste exercicio que, a diferenza doutros fondos europeos, poderán concentrarse no orzamento de 2022, e deberán sumarse aos 26.900 millóns de euros que se destinan para o Plan España Pode.

O ano 2022 será especialmente importante para activar a panca V do plan, que afecta á “modernización e dixitalización do tecido industrial e da peme, a recuperación do turismo e o impulso a unha España nación emprendedora”. O seu desenvolvemento está directamente relacionado coa capacidade de deseño e implementación dos PERTE, como os grandes proxectos tractores capaces de dar un cambio ao tecido produtivo e o impulso que precisa a industria española.

Un segundo dato invita á reflexión: en 31 de setembro de 2021, dos 24.200 millóns de euros dos Fondos Next Generation EU orzados, o 41% estaba comprometido, aínda que executado tan só o 18% do total, a tres meses de finalizar o exercicio. Cabe sinalar que existe a posibilidade de trasladar estes fondos a exercicios seguintes, logo de autorización de UE. Así, aínda que pertencen ao Marco Financeiro Plurianual 2016-2020 (é o que se coñece como regra do N+3), hai marxe para executalos ata o ano 2023.

En terceiro lugar, a petición de fondos por parte das CC.AA. foi inxente, presentáronse miles de proxectos ao Ministerio de Facenda e Función Pública. Isto provocou que desde o Executivo se solicitase aos gobernos rexionais a priorización de liñas de actuación nuns poucos proxectos (non máis de tres), ante a imposibilidade material de abordalos todos.

En cuarto lugar, a falta de liñas estratexias comúns e ordenadas entre autonomías derivou nunha atomización de proxectos, moitas veces solapados, que necesitarán de certa ordenación baixo un paraugas que englobe a visión total de país cun mesmo denominador.

En quinto lugar, somos da opinión de ir mellorando o contido e os indicadores formulados para monitorizar os plans de cohesión, resiliencia e valores. É certa a súa necesidade, pero tamén melloras na súa aplicación, para poder cumprir cos obxectivos que se perseguen.

En sexto lugar, os fondos europeos non son un cheque en branco. España comprometeuse a cumprir cos compromisos do seu Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, máis de 200 actuacións e reformas cuxa inexecución significaría a fin das axudas e, polo tanto, o incumprimento das expectativas de crecemento xeradas.

Como sétimo punto que cómpre sinalar, con data do 30 de setembro de 2021, publicáronse dúas ordes para regular o sistema de xestión dos fondos europeos. Trátase de normas que establecen e definen o sistema de información e xestión. Ademais, nos dous instrumentos normativos defínese o procedemento que se debe seguir para achegar a información que posibilite a necesaria avaliación sobre o devandito plan, tal como exige a Comisión Europea para transferir recursos, de forma que se facilite o seguimento e a xestión do plan para mellorar a xestión dos fondos asignados a España.

A primeira delas, a Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, recolle unha serie de medidas para facilitar o seguimento e a xestión do plan, baseándose nos principios de seguridade xurídica, coordinación e responsabilidade, buscando unha correcta utilización dos fondos asignados a España no MRR<sup>13</sup>. A segunda orde ministerial, Orde HFP/1031/2021, do 29 de setembro, pola que se establece o procedemento e o formato da información que deben proporcionar as entidades do sector público estatal, autonómico e local para o seguimento do cumprimento de fitos e obxectivos e de execución orzamentaria e contable das medidas dos compoñentes do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, fai referencia á subministración de información e seguimento do Plan de Recuperación. As dúas normas eran necesarias desde o inicio da execución dos fondos, é dicir, desde o día 1 de xaneiro de 2021.

En oitavo lugar, debe terse en conta que, segundo o Banco de España, en 2021 apenas serán executados 12.000 millóns de euros dos orzados polo Goberno<sup>14</sup>, o que repercute directamente sobre a tímida recuperación do PIB. O supervisor monetario estima que o impacto dos fondos europeos no conxunto do exercicio se limitará a seis décimas do PIB segundo a estimación realizada en setembro de 2021, cando en xuño era de 1 punto. No mesmo sentido pronúnciase a AIReF, quen sinala a incerteza sobre o impacto do Plan de Recuperación. De feito, este organismo xa rebaixou en xullo o impacto macroeconómico para 2021 ata 7 décimas do PIB, fronte aos 1,5 puntos da estimación de marzo<sup>15</sup>.

Cómpre sinalar que certos atrasos na execución son habituais e mesmo poden ser recomendables, sempre dentro dun intervalo coherente, se a demora responde a unha formulación rigorosa dos proxectos, para elixir aqueles con maior capacidade de xerar crecemento e axudar na recuperación económica. En consecuencia, se se trata de lixeiras demoras e é posible trasladar a execución a 2022 ou 2023, o risco de perder eses fondos non sería tan elevado.

Debe terse en conta tamén a complexidade organizativa que implica a execución dos fondos europeos. O deseño dos proxectos, o seu desenvolvemento e consecución, o seu impacto estrutural e a canalización de investimentos, así como a compatibilidade

coas exigencias da UE, precisan importantes cambios na cultura administrativa do país. É necesario atopar o punto de equilibrio entre, por unha parte, axilidade, eficacia e eficiencia e, pola outra, xustificación e control.

Neste sentido, será clave o papel da Dirección Xeral de Fondos Europeos, departamento responsable das relacións coa Comisión Europea, da coordinación cos ministerios, organismos, entes territoriais e outras entidades implicadas. Esta dirección xeral tamén ten a responsabilidade de supervisar os progresos e a presentación de informes, en conexión coa Intervención Xeral da Administración do Estado (IXAE), que fiscalizará a correcta asignación de fondos, para cumprir os compromisos de España con relación ao establecido no Instrumento Europeo de Recuperación.

Como noveno punto, e tal como sinala a AIREF<sup>16</sup>, malia parecer que os fondos europeos posibilitan un impacto positivo, non é tan sinxelo prever os efectos sobre as finanzas públicas e a sustentabilidade fiscal, xa que non todas as reformas estruturais se atopan claramente definidas, como é o caso da reforma laboral ou da reforma do sistema de pensións.

Finalmente, pechando este decálogo, e tamén en liña co exposto pola AIREF, é preciso mellorar a coordinación coas CC. AA. e entidades locais, apostar por unha programación orzamentaria máis alá de 2021 e por unha avaliación integral da pluralidade das iniciativas que se leven a cabo<sup>17</sup>.

## 5 CONCLUSIÓNS

España ten un importante reto con relación aos fondos europeos. Fronte a escenarios pretéritos onde os recursos eran moi limitados e imperaban as políticas de austeridade, pasouse á situación contraria, caracterizada por unha ampla cantidade de fondos que deben ser executados e xestionados coa maior dilixencia e eficiencia, ao tempo que se atendan as obrigas e compromisos que a Comisión Europea lles impuxo os Estados beneficiarios.

Facelo non será sinxelo. A organización desenvolveuse de xeito tardío, sen ter en conta que, aínda que os fondos non son territorializables, si terán un forte impacto territorial. Neste sentido, foron moitas e de moi diversa índole as propostas e iniciativas presentadas polas CC. AA., ás que terá que dar saída e resposta o Goberno central.

A isto cómpre engadir que España non se caracterizou pola súa capacidade para executar os programas de gasto europeo, o que provocou unha porcentaxe elevada de inexecución do gasto, que non se pode volver repetir se non quere perder o tren da competitividade económica e o desenvolvemento social e sanitario.

Para o ano 2022 cabe esperar maior axilidade na execución dos fondos de recuperación, unha vez que capilaricen cara ao nivel autonómico e local, de acordo cos seus ámbitos competenciais. Os resultados pasados non poden condicionar os desempeños futuros e, para iso, a simplificación dos procesos administrativos debe ser un feito, ao tempo que se garante o cumprimento do rigor e os obxectivos marcados pola Comisión Europea.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2021. «Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation», en *IEHPA*, abril.
- Cadaval Sampedro, M. 2020. «El Estado incumple los objetivos de estabilidad presupuestaria», en *Economistas*, número extra: 167-198.
- Cadaval Sampedro, M. 2021. «La realidad económico-financiera de España y la gestión de los Fondos Next Generation», en C. Campos Acuña (coord.), *La gestión de los Fondos Next Generation*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Cantalapiedra, C. e Domínguez, A. 2021. «El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022», en *Cuadernos de Información Económica*, 285: 45-52.
- Campos Acuña, C. 2020. «Hacerlo fácil ¿solo para los fondos Next Generation?», en *Blog masqleyes: hablando de leyes que no hacen milagros*, novembro.
- Comisión Europea. 2021. *Plan de recuperación para Europa*. Comisión Europea.
- Forte-Campos, V. e Rojas, J. 2021. «Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos», en *Artículos analíticos. Boletín Económico. Banco de España*, 3.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*. Disponible en: 30042021-Plan\_Recuperacion\_Transformacion\_Resiliencia.pdf (lamoncloa.gob.es).
- Herrero, C. 2021. «Retos para la gestión de las finanzas públicas de los Fondos Next Generation EU», en *Instituto de estudios sobre la hacienda pública en Andalucía*, 28/04/21. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/FONDOS-ANDALUC%C3%8DA/Presentacion-CH-seminario-IEHPA.pdf>.
- Instituto Nacional para la Administración Pública. Organización para la Cooperación e o Desenvolvemento Económico (INAP-OCDE). 2014. *España: De la reforma de la administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid: Congreso. Disponible en: [https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura\\_10/spl\\_101/pdfs/57.pdf](https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_101/pdfs/57.pdf).
- Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.
- Orde HFP/1031/2021, de 29 de setembro, pola que se establece o procedemento e formato da información a proporcionar polas entidades do sector público estatal, autonómico e local para o seguimento do cumprimento de fitos e obxectivos e de execución orzamentaria e contable das medidas dos compoñentes do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia.
- Portillo, J. 2021. «El Banco de España rebaja casi a la mitad el impacto positivo de la ayuda europea en el PIB de 2021», en *Cinco Días (elpais.com)*, 22/09/21.

### NOTAS

- 1 Os autores agradecen os comentarios e suxestións das dúas persoas avaliadoras deste artigo.
- 2 Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx>.
- 3 Cadaval, 2021.
- 4 Así, posibilitase que este instrumento poida ser utilizado para financiar accións que non poidan ser custeadas con outras partidas orzamentarias europeas. Ademais, establécense unha serie de instrumentos de emerxencia, como o Fondo de Axuste Global Europeo,



- a Axuda de Reserva para a solidariedade e emerxencia e a reserva para os axustes provocados polo Brexit. Dispoñible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-es>.
- 5 A finais de novembro de 2021 España tería recibido un anticipo de 9.000 millóns de euros a cargo dos Fondos Next Generation EU, unha cifra inferior á esperada inicialmente, ao que a Comisión Europea reaccionou, en liña co Banco de España ou a Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF), coa advertencia dos “riscos” que percibe na recuperación da economía española pola “velocidade e o impacto da aplicación do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia”.
  - 6 Dispoñible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/Articulos%20Prensa/art-arce010321.pdf>.
  - 7 Non é a primeira vez que se intenta unha simplificación administrativa en España. Neste punto, cómpre facer referencia a traballos anteriores neste eido, como a Comisión para a Reforma Administrativa (CORA), creada en 2012 co obxectivo de realizar un diagnóstico da situación das AA.PP. en España e propor as reformas necesarias. No informe elaborado recolléronse 218 medidas de diverso tipo para a reforma da estrutura e funcionamento das administracións públicas. Creouse a Oficina para a Execución da Reforma Administrativa (OPERA) e, desde entón, fóronse implantando algunhas desas propostas, cun balance pouco esperanzador no avance e a transformación da Administración, máis alá de sumar un conxunto de medidas heteroxéneas e reformas normativas sen demasiada aplicación nin concreción práctica (INAP-OCDE, 2014).
  - 8 Cadaval, 2021.
  - 9 Cadaval, 2020.
  - 10 European Structural and Investment Funds, 2021. Dispoñible en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.
  - 11 Estes 9.000 millóns de euros corresponden ao prefinanciamento, non suxeito ao cumprimento de fitos e obxectivos, esperando recibir en decembro de 2021 outros 10.000 millóns. A partir de xaneiro de 2022, os desembolsos serán semestrais, de forma que no trienio 2021-2023 se alcance o 80 % das transferencias previstas (18.000 e 17.000 en 2022 e 2023, respectivamente).
  - 12 Cantalapiedra e Domínguez, 2021.
  - 13 Entre outros obxectivos, atoparíanse integrar as actuacións de xestión que correspondan ás AA. PP. e, se é o caso, aos actores privados; deseñar os mecanismos de planificación, coordinación e formación imprescindibles para a execución do plan, e habilitar un sistema de información que faga posible o seguimento do plan.
  - 14 Portillo, 2021.
  - 15 Dispoñible en: <https://www.airef.es/es/tag/fondos-europeos/>.
  - 16 Herrero, 2021.
  - 17 Herrero, 2021.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 49-64  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4886>  
© Ángel Luis Tarrío Tobar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 10/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

# O orzamento da Unión Europea a longo prazo 2021-2027 e o Instrumento de Recuperación Next Generation EU



## El presupuesto de la Unión Europea a largo plazo 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación Next Generation EU

## Long-term European Union budget 2021-2027 and Recovery Instrument Next Generation EU

**ÁNGEL LUIS TARRÍO TOBAR**

Subdirector de Planificación  
Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos  
Consellería de Facenda e Administración Pública  
[angel.luis.tarrio.tobar@xunta.gal](mailto:angel.luis.tarrio.tobar@xunta.gal)

**Resumo:** O marco financeiro plurianual 2021-2027 da Unión Europea e o Instrumento Europeo de Recuperación supoñen un volume de recursos sen precedentes para os Estados membros que permitirá afrontar de maneira inmediata as consecuencias da crise derivada da COVID-19 e financiar os investimentos e as reformas necesarias para acadar unhas economías máis sustentables, dixitais e resilientes. Os fondos da política de cohesión reforzarán, durante esta década, a cohesión económica, social e territorial, e corraxirán os desequilibrios entre países e rexións, atendendo aos obxectivos políticos da Unión.

**Palabras clave:** Marco financeiro plurianual, Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU), mecanismo de recuperación e resiliencia, política de cohesión, fondos da política de cohesión: FEDER, FSE+, fondo de cohesión e fondo de transición xusta.

**Resumen:** El marco financiero plurianual 2021-2027 de la Unión Europea y el Instrumento Europeo de Recuperación suponen un volumen de recursos sin precedentes para los Estados miembros que permitirá afrontar de manera inmediata las consecuencias de la crisis derivada de la COVID-19 y financiar las inversiones y reformas necesarias para conseguir unas economías más sostenibles, digitales y resilientes. Los fondos de la política de cohesión reforzarán, durante esta década, la cohesión económica, social y territorial, y corregirán los desequilibrios entre países y regiones, atendiendo a los objetivos políticos de la Unión.

**Palabras clave:** Marco financeiro plurianual, Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU), mecanismo de recuperación y resiliencia, política de cohesión, fondos de la política de cohesión: FEDER, FSE+, fondo de cohesión y fondo de transición justa.

**Abstract:** The 2021-2027 multiannual financial framework of the European Union and the European Union Recovery Instrument represent an unprecedented volume of resources for the Member States, which will make it possible to immediately face the consequences of the crisis derived from COVID-19 and finance investments and reforms needed to achieve more sustainable, digital and resilient economies. The cohesion policy funds will strengthen, during this decade, economic, social and territorial cohesion and will correct imbalances between countries and regions and delivering the Union's policy objectives.

**Key words:** Multiannual financial framework, European Union recovery instrument (Next Generation EU), recovery and resilience facility, cohesion policy, cohesion policy funds: ERDF, ESF+, cohesion fund and just transition fund.

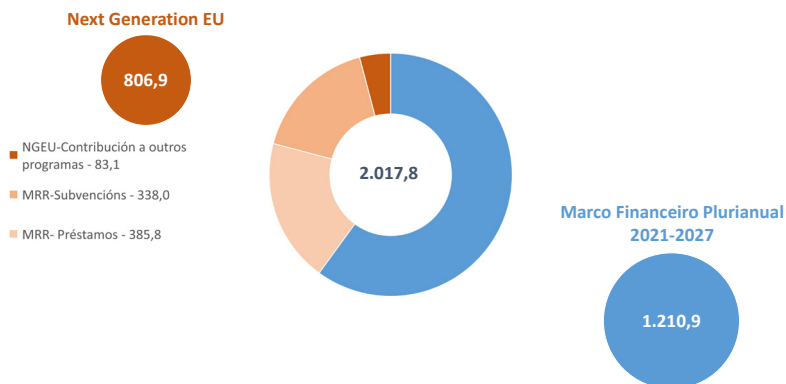
**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 O instrumento de recuperación europeo – Next Generation EU. 2.1 O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. 2.2 O instrumento de axuda á recuperación para a cohesión e os territorios de Europa (REACT-UE). 3 A política de cohesión da Unión Europea 2021-2027. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Tras a aprobación do Parlamento Europeo, o 17 de decembro de 2020, o Consello adoptou o Regulamento (UE) 2020/2093, polo que se establece o marco financeiro plurianual (MFP) da Unión Europea (UE) para o período 2021-2027.

O regulamento prevé un orzamento da UE a longo prazo de 1,211 billóns de EUR<sup>1</sup>. Xunto co instrumento temporal para impulsar a recuperación europea Next Generation EU (NGEU), de 806.900 millóns de EUR, o orzamento permitirá á UE achegar un financiamento sen precedentes de 2,018 billóns de EUR nos próximos anos para axudar a reparar a economía e os danos sociais causados pola pandemia de COVID-19 e financiar as prioridades a longo prazo da UE en diferentes ámbitos de actuación, como as transicións dixitais e ecolóxica e a maior resiliencia das economías e sociedades europeas.

Gráfico 1. MFP e NGEU. Miles de millóns de EUR a prezos correntes.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Máis do 50% do importe total apoiará a modernización da UE mediante a investigación e a innovación, unha transición climática xusta e dixital, e medidas de recuperación, transformación e resiliencia das economías. Ademais, o 30% do orzamento da UE destinarase á loita contra o cambio climático e prestarase especial atención á protección da biodiversidade e ás cuestións relacionadas co xénero. Por outro lado, o 20% de NGEU investirase na transformación dixital e, por primeira vez, as prioridades novas e reforzadas teñen a maior participación dentro do orzamento a longo prazo, un 31,9%.

O orzamento comunitario estrutúrase por categorías de gasto, que se corresponden cos ámbitos de intervención da UE e que se instrumentalizan a través de distintos instrumentos e programas.

Táboa 1. Asignacións financeiras por categoría de gasto.  
Miles de millóns de EUR a prezos correntes.

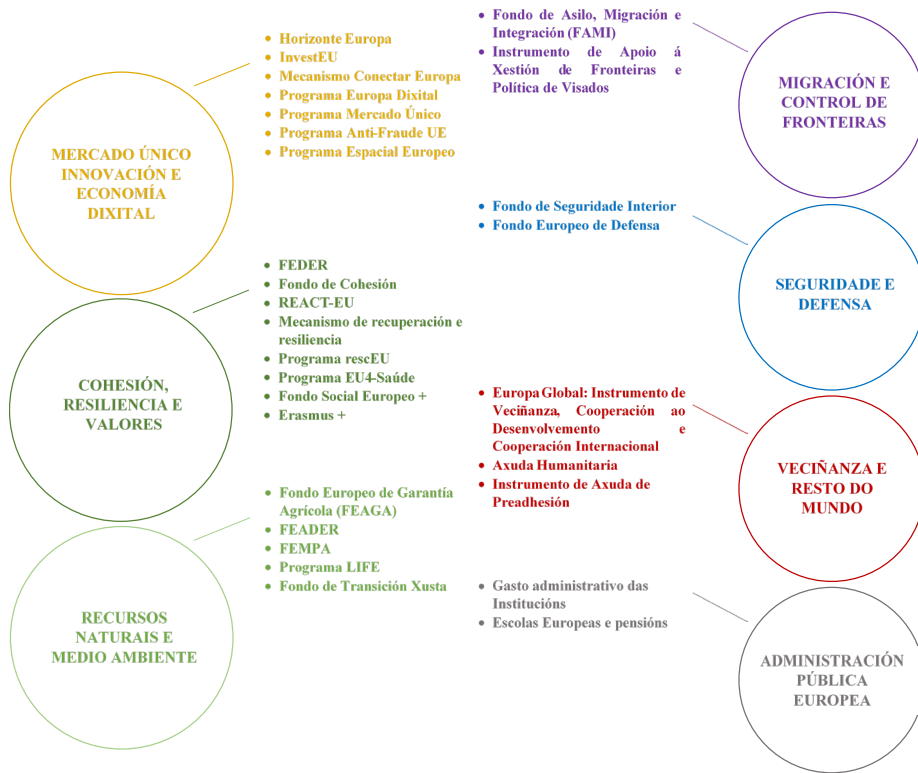
RÚBRICAS DE GASTO	MFP	NGEU	TOTAL
1. Mercado único, innovación e economía dixital	149,5	11,5	161,0
2. Cohesión, resiliencia e valores	426,7	776,5	1.203,2
3. Recursos naturais e medio ambiente	401,0	18,9	419,9
4. Migración e xestión das fronteiras	25,7		25,7
5. Seguridade e defensa	14,9		14,9
6. Vecindade e resto do mundo	110,6		110,6
7. Administración pública europea	82,5		82,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.210,9</b>	<b>806,9</b>	<b>2.017,8</b>
<b>TOTAL a prezos de 2018</b>	<b>1.074,3</b>	<b>750</b>	<b>1.824,3</b>

Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Cos programas da categoría “Mercado único, innovación e economía dixital”, a UE busca incrementar o investimento en áreas como a investigación e a innovación, a transformación dixital, as infraestruturas modernas e sustentables e o mercado único. Na categoría de “Cohesión, resiliencia e valores” refórzase a resiliencia e a cohesión dos territorios da Unión e promóvese un desenvolvemento territorial sustentable. O orzamento dedicado aos recursos naturais e ao medio ambiente inviste na agricultura sustentable e nos sectores marítimos, na acción climática, na protección ambiental, na seguridade alimentaria e no desenvolvemento rural.

No resto das categorías abórdanse os retos relacionados coa inmigración e xestión de fronteiras, a seguridade e defensa de Europa, e as relacións socioeconómicas e de cooperación da Unión cos países en desenvolvemento e co resto do mundo.

Ilustración 1. Principais instrumentos e programas das categorías de gasto do orzamento comunitario.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

## 2 O INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN EUROPEO - NEXT GENERATION EU

Cun orzamento de 806.900 millóns de EUR, NGEU axudará a reparar os danos económicos e sociais causados pola pandemia de coronavirus e a construír unha UE post-COVID-19 máis verde, máis dixital, máis resistente e mellor adaptada aos retos actuais e futuros.

O núcleo de NGEU é o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR ou Mecanismo), un fondo para proporcionar subvencións e préstamos para apoiar reformas e investimentos nos Estados membros da UE, cuns recursos financeiros de 723.800 millóns de EUR, dos cales 338.800 millóns de EUR se constituirán como transferencias non reembolsables e 385.800 millóns destinaranse a proporcionar préstamos aos Estados membros en condicións favorables, que serán reembolsados por eles.

Ademais, NGEU reforzará varios programas e políticas da UE do seguinte xeito:

- Á política de cohesión a través de REACT-EU con 50.620 millóns de euros, no marco da axuda á recuperación para a cohesión e os territorios de Europa, prestando asistencia para favorecer a reparación a curto prazo da crise, no contexto da pandemia de COVID-19, e as súas consecuencias sociais, así como para preparar unha recuperación verde, dixital e resiliente da economía;

- Ao Fondo de Transición Xusta (FTX) con 10.868 millóns de euros, co obxectivo de prestar apoio aos territorios que se enfrontan a retos socioeconómicos graves derivados do proceso de transición á neutralidade climática e contribuír á aplicación do Pacto Verde Europeo<sup>2</sup>, cuxo obxectivo é lograr unha Unión climaticamente neutra de aquí a 2050;

- Ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rural (FEADER) con 8.070 millóns de euros, para seguir apoiando os agricultores;

- Ao programa InvestEU con 6.074 millóns de euros, para apoiar os esforzos investidores das empresas;

- Ao programa de Protección Civil da UE (rescEU), para reforzar a capacidade de responder a gran escala ás emerxencias derivadas de catástrofes naturais;

- Ao programa marco de investigación e innovación Horizonte Europa con 5.412 millóns de euros, para asegurarse de que a UE ten a capacidade de financiar a excelencia na investigación.

Para financiar NGEU, a UE tomará préstamos nos mercados. O reembolso realízase durante un período a longo prazo, ata 2058. Este calendario trata de evitar a presión inmediata sobre as finanzas dos Estados membros e permítelles centrar os seus esforzos na recuperación.

## 2.1 O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia

O Mecanismo establécese no Regulamento (UE) 2021/241, e o seu obxectivo xeral é lograr unha recuperación sustentable e resiliente, á vez que se promoven as prioridades ecolóxicas e dixitais da UE, contribuíndo á aplicación do pilar europeo de dereitos sociais, contribuíndo á autonomía estratéxica da Unión xunto cunha economía aberta e xerando valor engadido europeo.

O ámbito de aplicación do Mecanismo inclúe prioridades da UE estruturadas en seis piares:

- a) transición ecolóxica;

- b) transformación dixital;

- c) crecemento intelixente, sustentable e integrador, que inclúa a cohesión económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigación, o desenvolvemento e a innovación, e un mercado interior que funcione correctamente con pemes sólidas;

- d) cohesión social e territorial;

- e) saúde e resiliencia económica, social e institucional, con obxecto, entre outros, de aumentar a preparación e a capacidade de reacción ante as crises; e

f) políticas para a próxima xeración, a infancia e a mocidade, tales como a educación e o desenvolvemento de capacidades.

Os fondos do Mecanismo desenvolveranse segundo os plans nacionais de recuperación e resiliencia elaborados por cada Estado membro, en colaboración coa Comisión Europea, e en liña coa asignación financeira establecida.

Algún dos aspectos máis salientables nos que se sustentan os plans son:

- No contexto do Semestre Europeo, os plans deben abordar as recomendacións específicas por país e ser coherentes cos plans nacionais de reformas. Ademais, deben recoller os retos e prioridades que reforcen o potencial de crecemento, a creación de emprego de calidade, o reforzo dos sistemas sanitarios, a resiliencia económica e social e a cohesión rexional.

- Polo menos, o 37% da dotación financeira do plan debe contribuír a cuestións relacionadas co clima, nos ámbitos de enerxía, transporte, descarbonización, economía circular, xestión hídrica e biodiversidade.

- Como mínimo, o 20% da dotación total do Plan de Recuperación e Resiliencia debe contribuír á transición dixital e aos retos que derivan desta.

- O proceso de recuperación e transición debe ser equitativo, contribuíndo á aplicación do pilar europeo de dereitos sociais, impulsando unha asistencia sanitaria de calidade e contribuíndo á igualdade de xénero e á igualdade de oportunidades para todos.

- Debe garantirse que ningunha das medidas de execución das reformas e os proxectos de investimento incluídos no Plan de Recuperación e Resiliencia cause un prexuízo significativo aos obxectivos medioambientais no sentido do artigo 17 do Regulamento (UE) 2020/852.

- O Plan debe contribuír ás sete iniciativas emblemáticas europeas identificadas na Comunicación sobre a Estratexia anual de crecemento sustentable de 2021: activación; renovación; recarga e reposición; conexión; modernización; expansión; reciclaxe e perfeccionamento profesional.

- Deben recoller os obxectivos intermedios de carácter cualitativo e as metas ou resultado cuantitativo de indicadores, cun calendario do seu cumprimento que permita facer un seguimento dos avances do plan. Os pagamentos estarán vencellados ao rendemento, en función dos obxectivos intermedios e as metas establecidas.

- O 70% das transferencias non reembolsables concedidas polo MRR deberá estar comprometido en 2021 e 2022. O 30% restante comprometerase enteiramente a finais de 2023 e poderá executarse ata 2026.

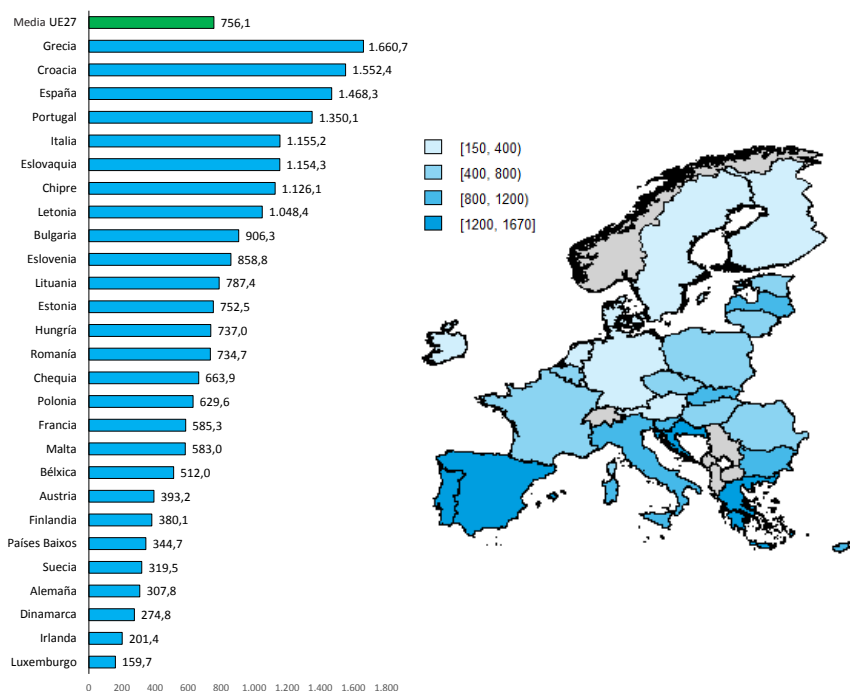
O método de repartición por Estado membro dos recursos do Mecanismo correspondentes a transferencias non reembolsables ten en conta variables como a poboación, a inversa do PIB per cápita, a taxa media de desemprego dos últimos cinco anos en comparación coa media da Unión no período 2015-2019 e a caída do PIB real en 2020 e 2021. Así, a España correspóndelle unha asignación de 69.500 millóns de EUR a prezos correntes, o 20,6% do total, para financiar os investimentos e as reformas



incluídas no Plan Nacional de Recuperación, Transformación e Resiliencia elaborado polo Goberno de España e aprobado pola Comisión Europea en xuño de 2021.

España é o Estado que recibe máis recursos do Mecanismo e o terceiro en termos per cápita, tan só por detrás de Grecia e Croacia. En xeral, os países do sur da Unión Europea son os maiores perceptores dos recursos do Mecanismo, debido fundamentalmente á maior caída no PIB e aos maiores niveis de desemprego que presentan.

Gráfico 2. EUR por habitante do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia. Prezos correntes.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

## 2.2 O Instrumento de axuda á recuperación para a cohesión e os territorios de Europa (REACT-UE)

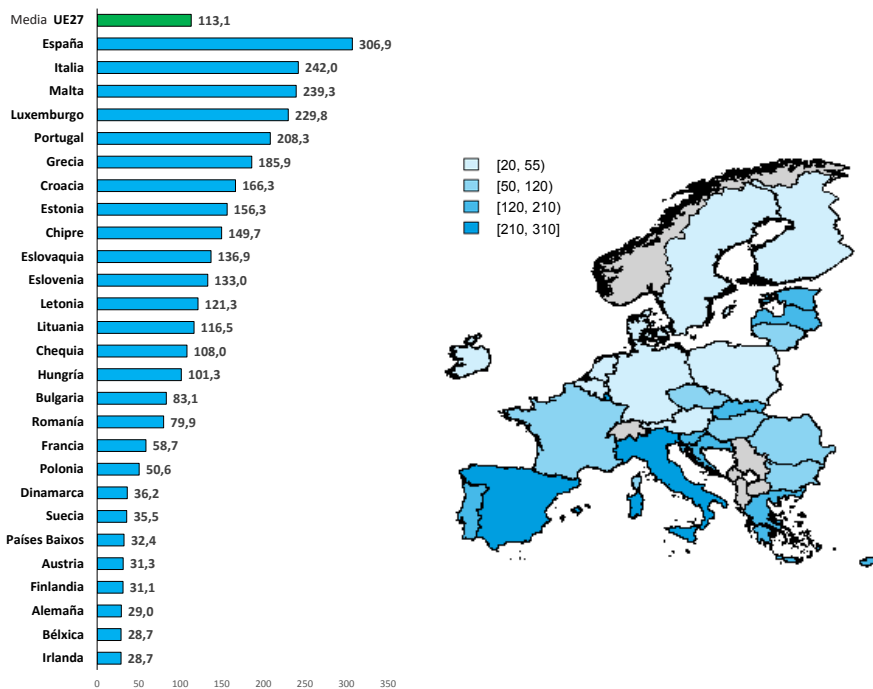
REACT-UE<sup>3</sup> é un programa dotado con 50.620 millóns de EUR e destinado a reparar de maneira inmediata os danos sociais e económicos causados pola pandemia de COVID-19 e a preparar unha recuperación ecolóxica, dixital e resiliente. Estes fondos operan como recursos adicionais á política de cohesión que se integran nos programas operativos (PO) 2014-2020 dos fondos estruturais –Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) e Fondo Social Europeo (FSE)– e o Fondo de Axuda Europea para

as Persoas máis Desfavorecidas (FEAD), aínda que con maior flexibilidade e axilidade na súa execución.

REACT-UE debe utilizarse para financiar o apoio ao mantemento do emprego, fomentar a creación de emprego e as medidas de emprego xuvenil, reforzar os sistemas de asistencia sanitaria e para facilitar capital circulante e apoio ao investimento ás pemes, en particular nos sectores máis afectados pola crise, como o turismo e a cultura. Esta axuda adicional servirá tamén para investir no Pacto Verde Europeo e na transición dixital.

Os criterios de repartición de REACT-UE entre os Estados membros son o impacto da pandemia na riqueza, no emprego en xeral e no emprego xuvenil. Deste xeito, España é o país que recibe unha maior asignación financeira, tanto en termos absolutos (28,5% do total) como por habitante. O maior impacto da pandemia na actividade e no emprego e o peso que na estrutura produtiva teñen os sectores máis afectados polas medidas de contención da pandemia son factores que explican estes datos. Os países do sur e do leste da UE son os que reciben un maior financiamento por habitante.

Gráfico 3. EUR por habitante de REACT-EU. Prezos correntes.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Do importe asignado a España, lixeiramente por enriba dos 14.500 millóns de EUR, 10.000 distribuíronse entre as comunidades autónomas para xestionalos nos

programas operativos FEDER e FSE rexionais, mentres que o resto son xestionados polo Ministerio de Sanidade no programa plurirrexional de España, fundamentalmente para financiar a adquisición de vacinas.

Galicia xestionará 441 millóns de EUR, o 79 % no PO FEDER Galicia 2014-2020 e o 21 % restante no PO FSE Galicia 2014-2020.

### **3 A POLÍTICA DE COHESIÓN DA UNIÓN EUROPEA 2021-2027**

A política de cohesión é a principal política de investimento da UE. Contribúe a reforzar a cohesión económica, social e territorial, e o seu obxectivo é corrixir os desequilibrios entre países e rexións, atendendo ás prioridades políticas da Unión, especialmente as transicións verde e dixital.

A adopción definitiva do paquete legislativo da política de cohesión para 2021-2027 polo Consello, o 28 de maio, e a súa aprobación polo Pleno do Parlamento Europeo, o 23 de xuño de 2021, marcan a etapa final do procedemento legislativo e permiten a entrada en vigor da lexislación sobre cohesión o 1 de xullo.

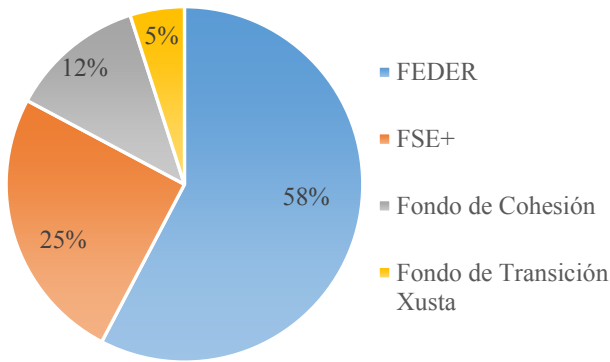
A política de cohesión 2021-2027 apoia as prioridades da UE concretadas en cinco obxectivos políticos:

- a) unha Europa máis competitiva e intelixente, promovendo unha transformación económica innovadora e intelixente e unha conectividade rexional ás tecnoloxías da información e das comunicacións;
- b) unha Europa máis verde, baixa en carbono, en transición cara a unha economía con cero emisións netas de carbono e resiliente;
- c) unha Europa máis conectada, mellorando a mobilidade;
- d) unha Europa máis social e inclusiva, por medio da aplicación do alicerce europeo de dereitos sociais;
- e) unha Europa máis próxima aos seus cidadáns, fomentando o desenvolvemento integrado e sustentable de todo tipo de territorios e iniciativas locais.

A política de cohesión desenvólvese a través do FEDER para investir no desenvolvemento social e económico de todas as rexións e cidades da UE; do Fondo de Cohesión (FC), para investir no medio ambiente e no transporte nos países menos prósperos da UE<sup>4</sup>; do Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para apoiar o emprego e crear unha sociedade xusta e socialmente inclusiva; e do FTX para apoiar as rexións máis afectadas pola transición cara á neutralidade climática.

Os recursos totais da política de cohesión ascenden a 391.894 millóns de EUR (381.026 procedentes do MFP e 10.868 de NGEU para reforzar o FTX) e destínanse aos obxectivos de Investimento en emprego e crecemento, o 97,7%, e ao de Cooperación territorial europea (Interreg), o 2,3%, que se financia co FEDER.

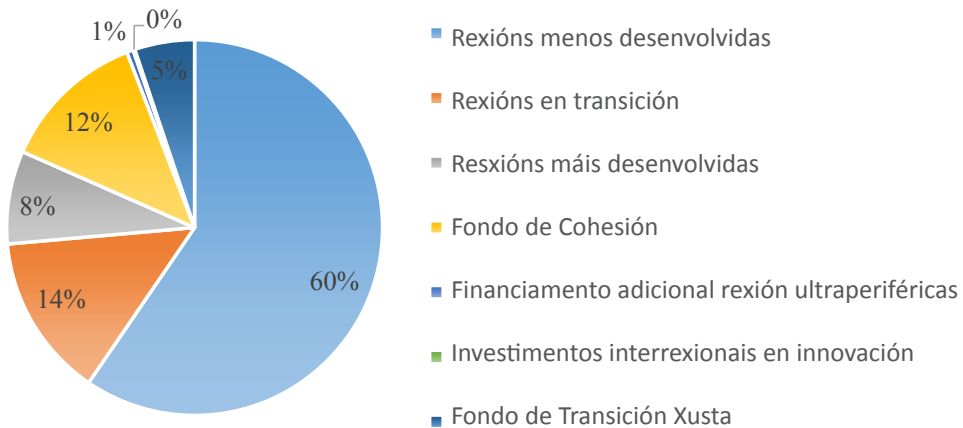
Gráfico 4. Distribución porcentual dos recursos da política de cohesión por fondo.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Dentro do obxectivo de emprego e crecemento, os recursos do FEDER e do FSE+ distribúense por categorías de rexión, clasificación determinada en función da porcentaxe do PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo (PIBpc PPA), respecto á media da UE27 no período 2015-2017.

Gráfico 5. Distribución dos recursos da política de cohesión para o obxectivo de emprego e crecemento.

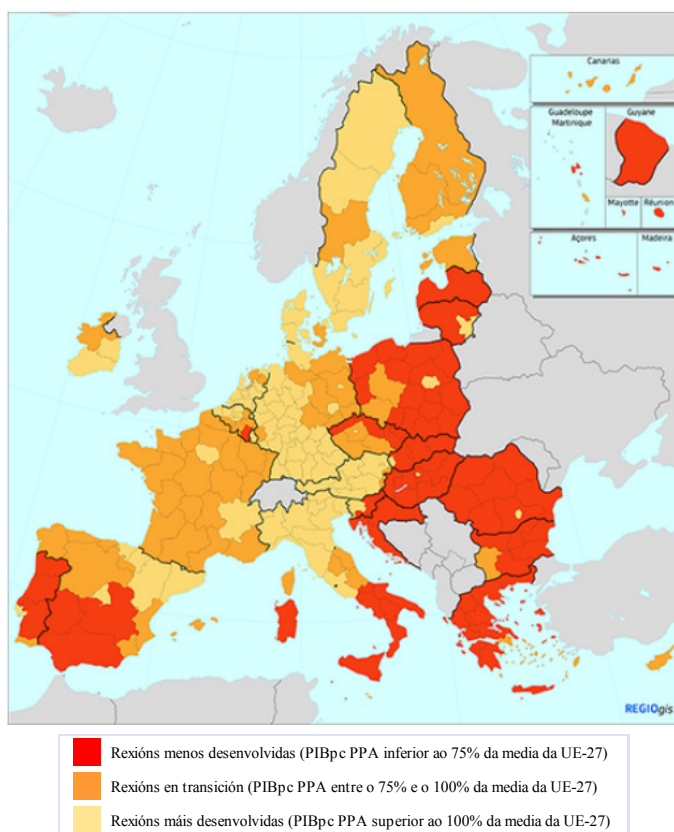


Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Dada a súa finalidade de reducir as diferenzas socioeconómicas territoriais, nos criterios de repartición dos fondos estruturais (FEDER e FSE+) por Estado membro,

a variable que ten maior peso é o diferencial do PIBpc PPA das rexións respecto á media da UE e, en menor medida, outras variables do mercado laboral, educativas e demográficas<sup>5</sup>.

Ilustración 2. Mapa de elixibilidade para o obxectivo de emprego e crecemento (FEDER e FSE+) 2021-2027.

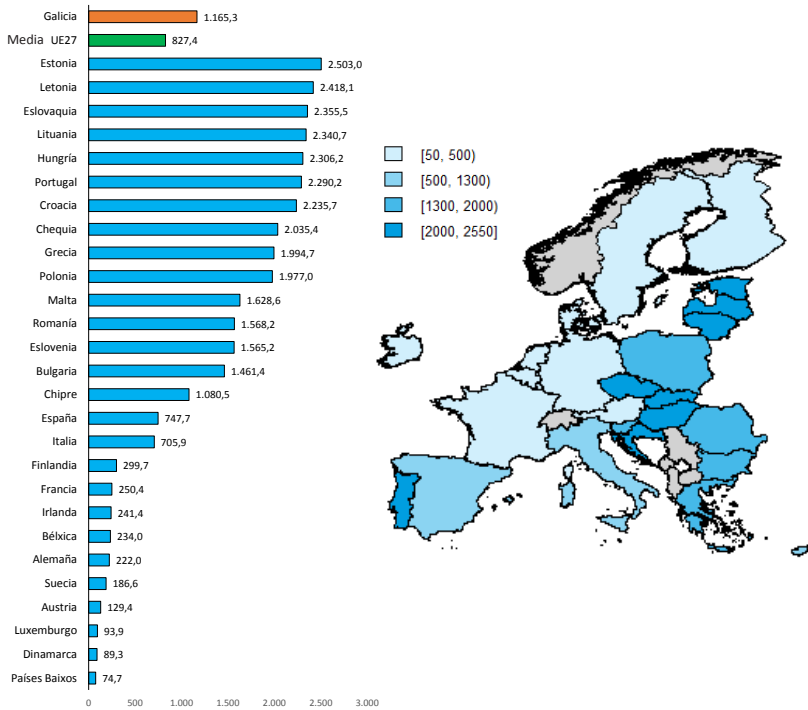


Fonte: Comisión Europea.

No período 2021-2027 Galicia é unha rexión en transición<sup>6</sup>, cunha porcentaxe de cofinanciamento para o obxectivo de investimento en emprego e crecemento do 60%.

A asignación financeira que recibirá España dentro dos recursos da política de cohesión ascende a 36.249 millóns de EUR a prezos correntes, o que representa un 9,2% do total da UE. Por outro lado, a RNB per cápita de España, en paridades de poder adquisitivo, supera o 92 % da media da UE-27 e, polo tanto, non é perceptora da axuda do Fondo de Cohesión.

Gráfico 6. EUR por habitante dos fondos FEDER, FSE+ e Fondo de Cohesión. Prezos correntes.

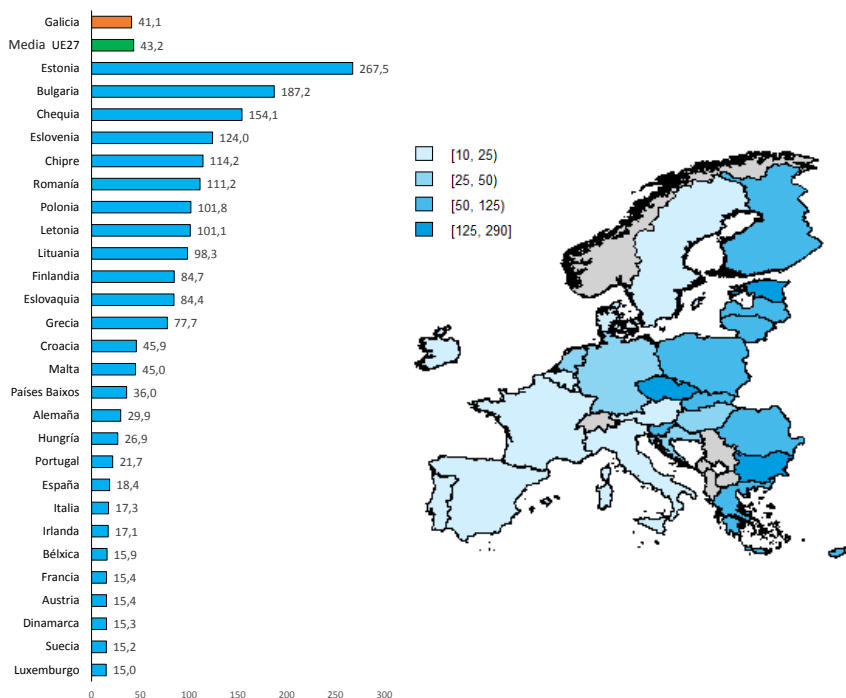


Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Como se pode apreciar no gráfico 6, os países con maior financiamento per cápita dos recursos da política de cohesión son os países do leste e sur de Europa, especialmente os menos desenvolvidos, que son perceptores do Fondo de Cohesión.

No que se refire ao FTX, a asignación financeira concéntrase nos países coas rexións máis dependentes do carbón, e coa finalidade de avanzar cara a economías máis ecolóxicas e competitivas (gráfico 7).

Gráfico 7. EUR por habitante do Fondo de Transición Xusta. Prezos correntes.



Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea.

Recentemente, o Ministerio de Facenda e Función Pública comunicou a asignación por comunidade autónoma dos fondos europeos da política de cohesión para o obxectivo de investimento en emprego e crecemento: FEDER<sup>7</sup>, FSE+ e FTX<sup>8</sup>.

Galia ten asignado un importe global de 3.261 millóns de euros a prezos correntes e, en termos absolutos, é tras Andalucía a comunidade autónoma que recibe máis fondos.

Táboa 2. Recursos da política de cohesión.

Fondo	MFP	NGEU	TOTAL	ESPAÑA	% ESP/UE	GALICIA	% GAL/ESP
FEDER	226.047		226.047	24.223	10,7	2.132	8,8
FSE+	98.500		98.500	11.153	11,3	1.017	9,1
Fondo de Cohesión	48.026		48.026	---	---	---	---
Fondo de Transición Xusta	8.453	10.868	19.321	873	4,5	111	12,8
<b>TOTAL</b>	<b>381.026</b>	<b>10.868</b>	<b>391.894</b>	<b>36.249</b>	<b>9,2</b>	<b>3.261</b>	<b>9,0</b>

Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea e do Ministerio de Facenda.

O tramo rexional, correspondente á xestión da Comunidade Autónoma de Galicia na devandita asignación, é do 46 %, o que significa que se programarán 940 millóns de EUR no programa operativo FEDER de Galicia 2021-2027, 449 millóns de EUR no

programa operativo FSE+ de Galicia 2021-2027 e 111 millóns de euros na prioridade correspondente á provincia da Coruña no programa operativo de Transición Xusta de España.

En termos per cápita, Galicia recibirá 1.207 EUR por habitante para o conxunto do período 2021-2027 a prezos correntes, un 60,6% superior á media do conxunto do Estado, e un 60,7% superior á media das rexións en transición (ver táboa 3).

Deste xeito, reciben máis financiamento por habitante que Galicia as rexións menos desenvolvidas, salvo Castela-A Mancha e Ceuta, que son lixeiramente inferiores, e Canarias, que recibe un financiamento adicional por ser rexión ultraperiférica.

Hai que ter en conta que o período de elixibilidade destes recursos comeza o 1 de xaneiro de 2021 e esténdese ata o 31 de decembro de 2029, data na que terán que estar completamente executados os fondos.

Respecto ao anterior período 2014-2020, no que os recursos asignados a Galicia ascenderon a 2.930 M€ a prezos correntes do período 2014-2020 (FEDER, FSE, Iniciativa de Emprego Xuvenil e FEAD) e a Xunta xestionou o 44,3% deles, tanto a asignación global como o importe xestionado pola Xunta a prezos de 2018 no período 2021-2027 presentan un descenso próximo ao 5% respecto á asignación 2014-2020.

Táboa 3. Asignación territorial dos recursos 2021-2027 do obxectivo de investimento en emprego e crecemento.

Tipoloxía de rexión	Comunidade Autónoma	Asignación do FEDER e FSE+ a prezos correntes (M€)	Asignación do FTX a prezos correntes (M€)	Tramo rexional	Tramo Adm. Xeral do Estado	Asignación total prezos correntes (M€)	Asignación total prezos 2018 (M€)	Poboación (millóns persoas)	Asignación per cápita € prezos corr.
Menos desenvolvidas	Estremadura	2.725		1.344	1.381	2.725	2.418	1,062	2.566
Menos desenvolvidas	Andalucía	12.710	154	5.689	7.175	12.864	11.277	8,478	1.517
Menos desenvolvidas	Cidade Autónoma de Melilla	108		45	63	108	96	0,084	1.279
Transición	Canarias	2.785		1.157	1.628	2.785	2.471	2,237	1.245
<b>Transición</b>	<b>Galicia</b>	<b>3.150</b>	<b>111</b>	<b>1.500</b>	<b>1.761</b>	<b>3.261</b>	<b>2.795</b>	<b>2,703</b>	<b>1.207</b>
Menos desenvolvidas	Castela-A Mancha	2.459		1.069	1.390	2.459	2.182	2,046	1.202
Menos desenvolvidas	Cidade Autónoma de Ceuta	98		40	58	98	87	0,084	1.165
Transición	Principado de Asturias	584	263	658	189	847	518	1,019	831
Transición	Rexión de Murcia	1.231		508	723	1.231	1.092	1,505	818
	<b>ESPAÑA</b>	<b>34.692</b>	<b>869</b>	<b>15.638</b>	<b>19.199</b>	<b>34.836</b>	<b>30.781</b>	<b>47,333</b>	<b>736</b>
Transición	Castela e León	1.205	197	722	680	1.402	1.069	2,401	584
Transición	Comunidade Valenciana	2.473		1.063	1.410	2.473	2.194	5,029	492
Transición	Illes Balears	485		251	234	485	430	1,211	401
Máis desenvolvidas	Aragón	361	92	315	138	453	320	1,330	340
Transición	Cantabria	186		116	70	186	165	0,582	319
Transición	A Rioxa	96		59	37	96	85	0,316	304
Máis desenvolvidas	Cataluña	2.052		1.241	811	2.052	1.821	7,652	268
Máis desenvolvidas	Comunidade de Madrid	1.475		892	583	1.475	1.309	6,747	219
Máis desenvolvidas	País Vasco	398		245	153	398	353	2,189	182
Máis desenvolvidas	Comunidade Foral de Navarra	111		68	43	111	98	0,657	169

Fonte: Elaboración propia a partir de información da Comisión Europea, do Ministerio de Facenda e do Instituto para a Transición Xusta.

## 4 CONCLUSIÓNS

A resposta da Unión Europea ás consecuencias da crise derivada da pandemia de COVID-19 é o maior paquete de estímulo xamais financiado en Europa.



Os fondos europeos serán fundamentais nos próximos anos para acelerar a recuperación das economías e das sociedades europeas, e permitirán afrontar os investimentos e as reformas precisas para avanzar de xeito equitativo e inclusivo nas transicións ecolóxica e dixital, aplicando os principios do pilar europeo de dereitos sociais.

España é o Estado membro que vai recibir máis financiamento dos fondos do instrumento de recuperación. Polo tanto, proporcionan unha oportunidade extraordinaria para contrarrestar o impacto da pandemia sobre a actividade económica e o emprego, e, fundamentalmente, para impulsar a recuperación e abordar unha modernización da economía española que permita retomar a senda de progreso e prosperidade durante as vindeiras décadas.

Respecto aos recursos da política de cohesión 2021-2027, a Galicia correspóndelle unha asignación financeira similar á do período anterior 2014-2020, o que permitirá seguir a desenvolver medidas que contribúan á converxencia coas rexións máis avanzadas de Europa.

En definitiva, o uso eficaz e eficiente destes recursos europeos e a súa orientación a resultados serán clave para acadar os obxectivos que permitan mellorar as condicións de vida da cidadanía, tanto en Galicia como en España e no conxunto da Unión Europea.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

Calvo, S. 2020. «Impacto do programa Next Generation EU en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico», en *Revista Administración & Cidadanía*, 15(2): 441-476. Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4616>.

Comisión Europea. 2020. *Plan de recuperación para Europa*. Dispoñible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es) (4-11-2021).

Comisión Europea. 2021. *Política de cohesión 2021-2027*. Dispoñible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/2021_2027/) (4-11-2021).

DOUE. 2020. *Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Consello de 17 de decembro de 2020, polo que se establece o marco financeiro plurianual para o período 2021-2027*. Dispoñible en: <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00011-00022.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2020. *Regulamento (UE) 2020/2221 do Parlamento Europeo e do Consello do 23 de decembro de 2020, polo que se modifica o Regulamento (UE) n. 1303/2013 no que respecta aos recursos adicionais e as disposicións de execución a fin de prestar asistencia para favorecer a reparación da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e as súas consecuencias sociais e para preparar unha recuperación verde, dixital e resiliente da economía (REACT UE)*. Dispoñible en: <https://www.boe.es/doue/2020/437/L00030-00042.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2021. *Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello de 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e*

*Resiliencia*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2021. *Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeo e do Consello do 24 de xuño de 2021, polo que se establecen as disposicións comúns relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo Plus, ao Fondo de Cohesión, ao Fondo de Transición Xusta e ao Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura, así como as normas financeiras para os devanditos Fondos e para o Fondo de Asilo, Migración e Integración, o Fondo de Seguridade Interior e o Instrumento de Apoio Financeiro á Xestión de Fronteiras e a Política de Visados*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/231/L00159-00706.pdf> (12-11-2021).

Ministerio de Facenda e Función Pública. 2020. *Mecanismo de Recuperación e Resiliencia*. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx> (12-11-2021).

---

## NOTAS

- 1 Todos os prezos se expresan en termos correntes, agás mención concreta aos prezos de 2018.
- 2 O Pacto Verde Europeo pretende transformar a UE nunha economía moderna, eficiente no uso dos recursos e competitiva, garantindo que se deixen de producir emisións netas de gases de efecto invernadoiro en 2050 e un crecemento económico que estea dissociado do uso de recursos sen que haxa persoas nin lugares que queden atrás.
- 3 Regulamento (UE) 2020/2221 do Parlamento Europeo e do Consello do 23 de decembro de 2020, polo que se modifica o Regulamento (UE) n. 1303/2013 no que respecta aos recursos adicionais e as disposicións de execución a fin de prestar asistencia para favorecer a reparación da crise no contexto da pandemia de COVID-19 e as súas consecuencias sociais e para preparar unha recuperación verde, dixital e resiliente da economía (REACT-EU).
- 4 Países cunha renda nacional bruta (RNB) per cápita inferior ao 90% da media da UE-27.
- 5 A metodoloxía de asignación dos recursos globais por Estado membro figura no anexo XXVI do Regulamento de disposicións comúns 2021/1060.
- 6 O PIBpc en PPA de Galicia é do 82% da media da UE-27 no período 2015-2017. No período 2014-2020, Galicia estaba dentro das rexións máis desenvolvidas, xa que o seu PIBpc en PPA no período 2007-2009 superaba o 90% da media da UE-27, porcentaxe que diferenciaba as rexións en transición das máis desenvolvidas.
- 7 O dato de Galicia non inclúe a territorialización dos recursos asociados ao obxectivo de cooperación territorial europea.
- 8 Os territorios beneficiarios do FTX defínense a nivel de NUTS-3, polo que no caso de Galicia é a provincia da Coruña.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 65-83  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4892>  
© Simón Rego Vilar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 16/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Os OCEX e a auditoría dos fondos Next Generation: novo modelo de control?

### Los OCEX y la auditoría de los fondos Next Generation: ¿nuevo modelo de control?

### The OCEX (Autonomous external control bodies) and the audit of Next Generation funds: A new control model?



#### SIMÓN REGO VILAR

Conselleiro  
Consello de Contas de Galicia (Área de Institucional)  
Xunta de Galicia  
[srego@cccontasgalicia.es](mailto:srego@cccontasgalicia.es)

**Resumo:** No artigo abórdase o papel dos órganos autonómicos de control externo nun cambio de época para estes. Por un lado, nun momento de redefinición do seu rol tradicional vinculado á auditoría financeira e de legalidade, afondando no ámbito da economía, eficacia e eficiencia dos programas de acción pública, co horizonte na avaliación de políticas públicas e na prevención da fraude e a corrupción. E, por outro, de responsabilidade coas xeracións futuras coa correcta utilización dos fondos vinculados á resposta europea á pandemia. Neste contexto, anúncianse posibles liñas de actuación dos OCEX, para complementar a súa función de exame de proxectos concluídos.

**Palabras clave:** Órganos de control externo autonómicos, fondos Next Generation, financiamento baseado en rendemento, marcos de gobernanza, contexto español NGEU.

**Resumen:** En el artículo se aborda el papel de los órganos autonómicos de control externo en un cambio de época para estos. Por un lado, en un momento de redefinición de su rol tradicional vinculado a la auditoría financiera y de legalidad, profundizando en el ámbito de la economía, eficacia y eficiencia de los programas de acción pública, con el horizonte en la evaluación de políticas públicas y en la prevención del fraude y la corrupción. Y, por otro, de responsabilidad con las generaciones futuras con la correcta utilización de los fondos vincu-

lados a la respuesta europea a la pandemia. En este contexto, se anuncian posibles líneas de actuación de los OCEX, para complementar su función de examen de proyectos concluidos.

**Palabras clave:** Órganos de control externo autonómicos, fondos Next Generation, financiación basada en rendimiento, marcos de gobernanza, contexto español NGEU.

**Abstract:** The article addresses the role of regional audit institutions in a change of era for them. On the one hand, at a time of redefining its traditional role linked to financial and legality audits, enhancing the audits into the field of economics, effectiveness and efficiency of public action programs, with the horizon in the evaluation of public policies and in the prevention of fraud and corruption. And on the other, the responsibility with future generations with the correct use of funds linked to the European response to the pandemic. In this context, possible courses of action for the regional audit institutions are announced, in order to complement their function of examining completed projects.

**Key words:** Regional audit institutions, Next Generation European Unión, performance-based financing, governance framework, NGEU Spain.

**SUMARIO:** 1 O marco de gobernanza dos fondos NGEU no caso español. 1.1 O contexto comunitario NGEU. 1.2 O contexto español NGEU. 2. O financiamento baseado en rendemento. 2.1 A condicionalidade *ex ante*. 2.2 A reserva de eficacia. 2.3 Modelos de financiamento baseados no rendemento. 3. Novo modelo de control e o rol dos OCEX. 3.1 Auditorías de legalidade e regularidade do gasto. 3.2 A calidade dos datos de rendemento. 3.3 Auditorías operativas máis alá da economía, eficacia e eficiencia. 4 Bibliografía.

Hai uns meses, nun artigo conxunto de Klaus-Heiner Lehne, presidente do Tribunal de Contas Europeo, e Pierre Moscovici, presidente do Tribunal de Contas Francés, no diario *Le Monde*<sup>1</sup> –o diagnóstico é realmente atinado, máis alá de se estamos ou non nun momento hamiltoniano para a Unión Europea–, formulan que non se trata só de reparar os danos causados pola pandemia, senón de financiar investimentos para preparar o futuro ao servizo dos intereses das xeracións futuras mediante transicións económicas ben orquestradas no ámbito do desenvolvemento sustentable, a educación, a investigación e a transformación dixital.

Neste contexto, sinalan os representantes das máximas institucións de auditoría externa comunitaria e xurisdiccional financeira francesa, “(...) *as promesas e accións emprendidas pola Unión Europea deben ser supervisadas para garantir a responsabilidade dos dirixentes, a transparencia das medidas e a confianza dos cidadáns na acción pública*”, reservándolles un papel non menor aos órganos de control externo, tradicionalmente acostumados a mirar polo retrovisor, xa que o traballo se centra no exame e análise dos proxectos *ex post*, co fin de achegar luz sobre o uso dos fondos públicos e garantir a transparencia. Non obstante, no actual contexto adquire especial relevancia o papel que existe, e de importancia crecente, dos órganos de control externo de mirar ao presente e ao futuro, mediante a identificación de posibles riscos e proposta de recomendacións de mellora.

A isto dedicarei esta contribución, a valorar o posible papel tractor dos organismos de control externo para contribuír a evitar, en palabras do profesor Muñoz-Machado, o risco do “paso fugaz” pola nosa economía dos fondos Next Generation da Unión Europea e valorar a aplicabilidade a este novo contexto de esquemas de control xa coñecidos no eido do control externo.

# 1 O MARCO DE GOBERNANZA DOS FONDOS NGEU NO CASO ESPAÑOL

Antes de entrar a analizar o posible papel dos órganos de control externo, conviría efectuar unha referencia ao contexto da dita intervención, sequera con carácter introdutorio, partindo dun enfoque puramente cuantitativo arredor da resposta europea, para concluír co marco de gobernanza da desa resposta no caso español.

## 1.1 O contexto comunitario NGEU

Desde o punto de vista cuantitativo, dos 1,8 billóns de euros de investimento que se prevén para o período 2021-2027, excluindo os fondos do primeiro pilar da política agrícola común financiados a través do Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA), España recibirá uns 200.000 millóns de euros.

Seguindo os cálculos efectuados por FEÁS e STEINBERG<sup>2</sup>, o marco financeiro da contribución comunitaria para o período 2021-2027 será o seguinte, tendo en conta a flexibilidade en canto á extensión temporal aos tres exercicios posteriores dos prazos de execución do gasto comprometidos nos respectivos programas operativos dos fondos estruturais e de investimento (regra n+3 para a liberación automática dos compromisos; en síntese, poderán efectuarse gastos imputables ao marco financeiro plurianual 2021-2027 ata finais de 2030).

Figura 1. Estimación de fondos UE para España 2021-2027 (€ mn, a prezos correntes).

CONCEPTO	Importe (MEUR)	Comprometidos antes de...	A executar antes de...
<b>NGEU</b>	<b>154.996</b>		
REACT-EU	12.800	2020-2021	Finais 2022
MRR, doazóns	69.528		
– primeiro tramo (70%)	46.603	2021-2022	Finais 2024
– segundo tramo (30%) (1)	22.925	2022-2023	Finais 2026
MRR, préstamos (1)	71.600	2021-2026	Non aplicable
Fondo de Transición Xusta (2)	339	2021-2023	Finais 2026
FEADER (Desenvolvemento Rural)	729	2021-2023	Finais 2026
<b>MFP 2021-2027 (salvo FEAGA)</b>	<b>43.813</b>	2021-2027	Finais 2030
FSE (Fondo Social Europeo)	11.153	2021-2027	Finais 2030
FEDER	23.540	2021-2027	Finais 2030
Cohesión (ETC)	683	2021-2027	Finais 2030
FEADER (Desenvolvemento Rural)	7.802	2021-2027	Finais 2030
Fondo de Transición Xusta	451		
Fondo de Axuste do Brexit (tramo 1) (3)	184		

**TOTAL NGEU + MFP (salvo FEAGA) 198.809**

Pro memoria:

Remanente MFP 2014-2020	36.839
FEAGA 2021-2027	39.193
Pagamentos directos	37.412
Outros pagamentos (1)	1.781
SURE	21.300

*Notas: (1) estimación; (2) o Fondo de Transición Xusta conta con 790 millóns, 339 dos cales corresponden a Next Generation EU e os 451 restantes ao MFP 2021-2027; e (3) o Fondo do Brexit (incluído nesta figura como parte do MFP, aínda que xuridicamente é extraorxamentario) divídese en dous tramos (do primeiro, dun 79%, España recibirá 184 millóns).*

*Fonte: Feás e Federico, 2021.*

Resulta así mesmo especialmente interesante destacar a relevancia dos fondos asignados ao Marco Financeiro Plurianual (MFP) para España, referendado por unanimidade polo Consello da Unión Europea, logo de aprobación do Parlamento Europeo, en virtude do foco autonómico na xestión dos ditos fondos, e, en consecuencia, a responsabilidade do control externo por parte de OCEX autonómicos. Dos 36.245 millóns de euros que España recibirá dentro do MFP para a política de cohesión no período 2021-2027, centrándonos no FEDER e FSE+, asignáronselles ás comunidades autónomas 34.693 millóns de euros, tendo en conta os criterios de clasificación rexional en función do PIB per cápita respecto ao PIB medio da UE (rexións menos desenvolvidas: Andalucía, Castela-A Mancha, Extremadura, Ceuta e Melilla; rexións en transición: Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castela e León, Comunidade Valenciana, Galicia, Rexión de Murcia e A Rioxa; e rexións máis desenvolvidas: Aragón, Cataluña, Navarra, Comunidade de Madrid e País Vasco), coa seguinte desagregación.

Figura 2. Asignación territorializada dos fondos estruturais e de investimento 2021-2027.

	MFP 2021-2027 FEDER e FSE+	% variación MFP 14-20
Andalucía	12.710	22,3 %
Castela-A Mancha	2.459	22,3 %
C.A. Ceuta	98	22,3 %
Estremadura	2.725	22,3 %
C.A. Melilla	108	22,3 %
Menos desenvolvida	18.100	22,3 %
Asturias	584	8,1 %
Illas Baleares	485	8,1 %
Canarias	2.785	14,3 %
Cantabria	187	8,1 %
Castela e León	1.204	8,1 %
C. Valenciana	2.473	8,1 %
Galicia	3.150	8,1 %
Murcia	1.231	8,1 %
A Rioxa	97	8,1 %
Transición	11.522	8,1 %
Transición máis RUP	12.195	9,5 %
Aragón	361	-6,4 %
Cataluña	2.052	-6,4 %
Madrid	1.476	-6,4 %
Navarra	112	-6,4 %
País Vasco	398	-6,4 %
Máis desenvolvida	4.398	-6,4 %
TOTAL	34.693	13,2 %

Fonte: Ministerio de Facenda.

Cal é o marco de gobernanza destes fondos? Partindo do inmediato, en concreto nos fondos Next Generation, dado que existe a confirmación de que o acordo de partenariado e os proxectos de programas do MFP 21-27 relativos a España se pospuxeron ao segundo trimestre de 2022 e ao final do terceiro trimestre de 2022 respectivamente.

Se partimos do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), apréciase, tal como destacou o *Informe de Comunidades Autónomas 2020* do Observatorio de Dereito Público IDP Barcelona (2021), unha clara tendencia á centralización da toma de decisións nas institucións comunitarias, especialmente en dúas, Consello e Comisión Europea.

O Regulamento do MRR fixa o marco de actuación para os Estados membros dado que se define non só un obxectivo xeral<sup>3</sup> ambicioso, un obxectivo específico<sup>4</sup>, seis piares

en ámbitos de actuación de importancia europea (transición ecolóxica; transformación dixital; crecemento intelixente, sustentable e integrador; cohesión social e territorial; saúde e resiliencia económica, social e institucional; e políticas para a próxima xeración, a infancia e a xuventude), senón tamén os principios horizontais que deben guiar a actuación dos Estados membros, en concreto o principio de adicionalidade e o de “non causar un prexuízo significativo”.

Neste esquema de xestión no que se prevé a xestión directa do mecanismo pola Comisión Europea, debe destacarse o rol arbitral atribuído ao Consello (art. 20), xa que é a este ao que lle corresponde, logo de avaliación da Comisión Europea centrada na eficacia, eficiencia e coherencia do plan, a súa decisión de execución (*Council implementing decision - CID*) na que se establecen as reformas e os proxectos de investimento a executar, incluídos os fitos (cualitativos) e obxectivos (cuantitativos).

Esta decisión de aprobación do Plan de Recuperación e Resiliencia (CID) concrétese posteriormente nun acordo Comisión-Estado membro (*operational arrangements*<sup>5</sup>) que integra todos os aspectos operativos relativos á execución do plan; entre outros, conviría destacar o acceso aos datos relevantes para a verificación do cumprimento dos fitos e obxectivos, así como o marco de indicadores comúns que integran o sistema de información do mecanismo (art. 30), incluíndo o calendario exacto dos desembolsos das contribucións financeiras ao Plan en función do cumprimento dos fitos e obxectivos previstos:

Figura 3. Calendario de contribucións financeiras PRTR España.

	Contribución financeira (€)	Trimestre
Solicitude de pagamento para o primeiro desembolso	11.494.252.874	Q42021
Solicitude de pagamento para o segundo desembolso	13.793.103.448	Q12022
Solicitude de pagamento para o terceiro desembolso	6.896.551.724	Q32022
Solicitude de pagamento para o cuarto desembolso	11.494.252.874	Q12023
Solicitude de pagamento para o quinto desembolso	8.045.977.011	Q32023
Solicitude de pagamento para o sexto desembolso	9.195.402.299	Q12024
Solicitude de pagamento para o sétimo desembolso	3.995.348.232	Q12025
Solicitude de pagamento para o oitavo desembolso	4.597.701.149	Q32026

Fonte: *Operational Arrangement*.

Estes desembolsos estarán ligados non xa á tradicional perspectiva vinculada aos gastos contraídos, noutras palabras: capacidade de absorción financeira en prazo, senón a parámetros non financeiros, isto é, ao cumprimento de forma satisfactoria dos fitos e obxectivos pertinentes establecidos na decisión de execución do Consello de aprobación do plan.

As correspondentes solicitudes de pagamento dos Estados membros serán obxecto de avaliación preliminar pola Comisión Europea nun prazo máximo de dous meses, centrándose no cumprimento dos fitos e obxectivos. Se esta avaliación é positiva, sométese a ditame do Comité Económico e Financeiro do Consello (integrado por



representantes dos Estados membros), que debe ser tido en conta pola Comisión á hora de realizar a avaliación definitiva da solicitude de pagamento efectuada.

Polo tanto, xorde un novo esquema de xestión de fondos europeos ou, cando menos, afóndase nun modelo xa anticipado, como veremos posteriormente arredor da condicionalidade do gasto, no que os desembolsos non están vinculados aos pagamentos efectuados previamente polos Estados membros, é dicir, aos custos estimados das medidas adoptadas, senón á avaliación favorable da Comisión Europea, tendo en conta a documentación achegada polo Estado membro e aquelas outras fontes de información que a Comisión estime como relevantes que alimentan o sistema de información do mecanismo, acerca de se os fitos e obxectivos acordados foron cumpridos “satisfactoriamente”. Da énfase nos *inputs*, estamos en plena transición a un modelo baseado nos *outputs* e empezamos a enxergar a preocupación polos *outcomes* ou resultados das políticas públicas.

## 1.2 O contexto español NGEU

Esta centralización a nivel comunitario do MRR suscita a cuestión, esencial para o labor dos OCEX autonómicos, de se levará aparellada a súa proxección a nivel interno nos Estados membros, e especialmente no caso español, é dicir, se este *spending power* extraordinario do Estado membro a través dos Fondos NGEU determinará unha nova gobernanza na xestión dos fondos europeos, de forma que se proxectaría un modelo para os fondos de nova xeración e outro para os fondos estruturais e de investimento vinculados ao MFP 21-27, con xestión eminentemente territorializada conforme a repartición constitucional de competencias.

Este debate foi resolto non só polo Tribunal Constitucional, sinalando desde o primeiro momento que a orde constitucional de distribución de competencias non se altera pola promulgación de normas de dereito comunitario (STC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 146/1996, 235/1999, entre outras), senón tamén pola propia execución do plan; no ano 2021 dos 19.000 millóns que recibe España do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia un 55 % canalizaranse a través dos orzamentos autonómicos.

De forma sintética, o *Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia* (PRTR) para canalizar os fondos asignados a España establece un marco de xestión das 102 reformas, 109 investimentos e os 416 “fitos e obxectivos” que se concretan arredor de:

a) Desde o punto de vista funcional, 4 eixes transversais, que se desagregan en 30 compoñentes integrados por medidas que articulan os proxectos/subproxectos de investimentos e reformas. O primeiro nivel de desagregación defínese cos correspondentes fitos e obxectivos no CID a nivel de medida, que foron obxecto de desenvolvemento e concreción no OA aprobado pola Comisión Europea (fitos e obxectivos OA), de forma que permiten o seguimento e concreción do sistema de información do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e, en concreto, o seguimento e monitorización dos fitos e obxectivos acordados no CID.

Cada compoñente do plan ten asignados fitos e obxectivos de primeiro nivel (CID), relacionados con fitos e obxectivos de segundo nivel (OA), vinculados mediante indicadores de progreso asociados. Existe un terceiro nivel de desagregación de fitos e obxectivos, con indicadores asociados, ligados aos proxectos e subproxectos integrados nas medidas do plan. Todos os indicadores se relacionan xerarquicamente, de tal sorte que o progreso dos indicadores de nivel superior se obtén baseándose no cumprimento dos de nivel inferior, por agregación.

b) Desde o punto de vista orgánico, diferénciase entre entidades decisoras (departamentos ministeriais responsables de compoñentes do plan, con funcións de planificación e seguimento das reformas e investimentos asociados) e entidades executoras do plan (responsables da execución de proxectos (Administración xeral do Estado - AXE) e subproxectos (AXE, Administración autonómica, entidades locais e outros participantes do sector público). En cada entidade decisorora existirá un órgano responsable que asume o marco de obrigas da entidade decisorora no esquema de xestión e, de forma análoga, en cada entidade xestora, deberá individualizarse un órgano xestor.

c) Desde o punto de vista do control, o sistema de control descansa sobre dous piares fundamentais; en primeiro lugar, a asunción de que a finalidade principal do control será garantir a fiabilidade dos fitos e obxectivos, e, en segundo lugar, o mantemento da arquitectura institucional do control; o sistema de control non implica a xeración dunha estrutura de control, senón o mantemento da existente, a diferenza, por exemplo, do caso portugués<sup>6</sup>. En esencia, adáptase a estrutura do control ao feito de que este novo esquema de financiamento europeo se basea en esencia en parámetros non financeiros, reformas e investimentos, en lugar do tradicional enfoque de gastos contraídos.

## 2 O FINANCIAMENTO BASEADO EN RENDEMENTO

Un dos grandes consensos que se fraguou arredor da xestión dos fondos Next Generation é que se trata dun modelo de financiamento non vinculado aos custos, senón ao cumprimento de reformas e investimentos, ata o punto de que no programa español se sinala expresamente que “(...) *se trata dun sistema totalmente diferente do que veu resultando de aplicación respecto dos fondos estruturais e resto de fondos europeos de xestión compartida, na medida en que o propio plan se separa da xestión destes fondos europeos*”<sup>7</sup>.

É realmente iso así, ou estamos ante un afondamento nun modelo xa existente no eido da política de cohesión do período de programación 2014-2020, e mesmo con antecedentes no período 2007-2013?

Recentemente o Tribunal de Contas Europeo (TCE) publicou un informe especial sobre o financiamento baseado en rendemento na política de cohesión (2021), no que se analizan precisamente os resultados de tres esquemas de financiamento baseado no rendemento xa presentes no período de programación 2014-2020, a saber:

- A condicionalidade *ex ante*.
- A reserva de eficacia.

- Tres modelos de financiamento baseados no rendemento que anoaban a axuda financeira a realizacións ou resultados predefinidos.

A título ilustrativo, resulta interesante de cara á xestión dos fondos NGEU efectuar unha mención a estes esquemas e á avaliación destes que efectúa o Tribunal de Contas Europeo.

## 2.1 A condicionalidade *ex ante*

Foi unha das grandes novidades do período de programación 2014-2020, de cara a garantir un ámbito propicio ao investimento asociado aos fondos estruturais e de investimento europeos desde o inicio dos programas. Establécese un marco de condicións que deben cumprirse antes da adopción dos correspondentes programas operativos ou, en caso de non cumprimento, propor plans de acción e xustificar o seu cumprimento antes do 31 de decembro de 2016. Trátase dun requisito que só se verificaría antes da adopción dos programas, nun único momento e non ao longo de todo o período. Establécense vinte e nove condicións *ex ante* de temáticas vinculadas a investimentos en determinados ámbitos (I+D+i, cambio climático, educación, emprego, capacidade institucional e eficiencia do sector público...) e sete condicións *ex ante* xerais (loita contra a discriminación, igualdade de xénero, discapacidade, contratación pública, axudas de Estado, avaliación ambiental e sistemas estatísticos e indicadores de resultados).

Tendo en conta a vinculación desta condicionalidade á presente no esquema dos fondos NGEU cando se proxecta a condicionalidade do gasto, a condicionalidade vinculada ao semestre europeo e a condicionalidade vinculada a obxectivos, resulta de interese ver a avaliación do TCE desta condicionalidade *ex ante* da política de cohesión.

Neste sentido, o TCE formula o potencial do instrumento, en canto elemento de garantía previo á execución do gasto; non obstante, destaca os atrasos na execución (só dous Estados membros cumprían todas as condicións *ex ante* antes da aprobación dos programas operativos), as deficiencias vencelladas á súa definición como un exercicio único e illado, non continuado no tempo, a falta de análise do impacto das ditas condicións sobre a eficacia do gasto e, por último, o feito de que o incumprimento das ditas condicións non implicou, como regra xeral, consecuencias financeiras.

Para o período 2021-2027 estas condicións *ex ante* foron substituídas polas denominadas condicións favorecedoras (*enabling conditions*<sup>8</sup>), reducindo o seu número de 36 a 20, destacando as condicións horizontais vinculadas á contratación pública e as axudas de Estado e a constatación da súa aplicabilidade durante todo o período e non nun único momento previo, de forma illada.

## 2.2 A reserva de eficacia

Consiste nunha reserva de rendemento do 6 % do gasto en cohesión (aproximadamente 20.200 millóns de euros) que, baseándose en catro tipos de indicadores (de recursos financeiros, de realizacións, de resultados e de etapas clave na execución), se liberarían en 2019 en función dos datos de rendemento notificados polos Estados membros para

o período 2014-2020, en virtude do cumprimento dos fitos establecidos nos programas operativos para cada eixe prioritario.

Desta reserva de eficacia liberouse un 82%; deste aparente éxito para os efectos do esquema NGEU cabe extraer conclusións relevantes:

a) De non se ter producido cambios nos fitos e indicadores de forma previa ao exame de rendemento, teríase liberado un 56% da reserva, en lugar do 82% definitivo. No caso de España, por exemplo, teríanse liberado 458 M€ en lugar dos 1.220 M€ efectivos baseándose nas modificacións efectuadas dos fitos e indicadores durante a execución dos programas operativos.

b) Só 13 dos 5.802 indicadores empregados medían o rendemento dos programas en canto aos seus resultados: 3.260 eran indicadores financeiros (*inputs*); 1.920, indicadores de realización (*outputs*); e 609, indicadores de etapas clave na execución.

### 2.3 Modelos de financiamento baseados no rendemento

Preséntanse dous modelos de financiamento que vinculan o financiamento comunitario a resultados predefinidos, dado que os custos simplificados se configuran, en puridade, máis como unha simplificación da xestión arredor da redución da carga administrativa:

#### a) *Plans de acción conxuntos*<sup>9</sup>

Trátase dun modelo de financiamento baseado en resultados acerca dos obxectivos específicos dun programa operativo, non vinculado a infraestruturas. A produtividade e os resultados dun plan de acción conxunto deben ser acordados entre o Estado membro e a Comisión e contribuír á consecución de obxectivos específicos dos programas operativos, constituíndo a base da axuda dos fondos. Os resultados farán referencia a efectos directos do plan de acción conxunto.

Restrinxiuse a grandes operacións cun limiar mínimo de gasto de 10 millóns de euros, que posteriormente se reduciu a 5 millóns de euros. En todo o período 2014-2020, só Polonia presentou un Plan de Acción Conxunto, finalmente retirado. Tivo que ser a Comisión Europea directamente a que impulsase un proxecto piloto de plans de acción conxuntos en Portugal ("*Training2Work*") e os Países Baixos ("Promoción do crecemento sustentable e inclusivo activando o talento oculto dos ninis e os migrantes").

#### b) *Financiamento non vinculado aos custos*

Configúrase como un modelo de financiamento para investimentos do FEDER ou do Fondo de cohesión nos eidos da eficiencia enerxética e enerxía procedente de fontes renovables, proporcionando financiamento por kWh de aforro de enerxía ou tonelada de redución de emisións de CO<sub>2</sub>. Só Austria propuxo un modelo arredor deste esquema no ámbito da eficiencia enerxética.

Para os efectos desta análise, interesa destacar como o financiamento está acordado con carácter previo coa Comisión Europea e os desembolsos non están vinculados a gastos subxacentes, senón a parámetros non financeiros, correspondéndolles aos Estados membros garantir a legalidade e regularidade do gasto, xa que as condicións

para o pagamento están asociadas ao cumprimento dos fitos e do obxectivo predefinidos de antemán.

O TCE destaca a moi limitada aplicación destes modelos innovadores de financiamento que van ser cuasiexclusivos (financiamento non baseado en custos) en relación co Mecanismo de Recuperación e Resiliencia, tal como se sinala expresamente no considerando 18 do Regulamento MRR: “(...) Os pagamentos da Comisión aos Estados membros como beneficiarios deben constituír financiamento non vinculado aos custos, independentemente do reembolso, en calquera modalidade, das contribucións financeiras dos Estados membros aos perceptores finais”.

Esta limitada aplicación deste modelo de financiamento obedece ás dificultades de adaptar o rol tradicional de control de legalidade e regularidade do gasto vinculado a parámetros eminentemente financeiros, con desembolsos asociados basicamente á capacidade de absorción financeira e no que a comprobación do cumprimento da normativa en materia de contratación pública e axudas de Estado se configuraban como auténticas condicións para o pagamento, a un modelo de xestión baseado en resultados nos que a comprobación destes se configura como a última *ratio* para efectuar os desembolsos previamente acordados.

As dificultades de aplicación deste novo modelo de financiamento vinculado ao rendemento, xeneralizado no marco dos fondos do MRR, apréciase no feito de que a propia Comisión, nos debates iniciais acerca da política de cohesión post-2027, o proxecta como un dos escenarios posibles, en ningún caso como a única alternativa ao pagamento baseado nos custos reais, ao modelo centrado en parámetros eminentemente financeiros.

Figura 4. Escenarios da política de cohesión post-2027.

	Status Quo model	Territorial Cohesion model	National Cohesion and Reform model	Devolved Coordination model
<b>Objectives</b>	-Territorial cohesion -Contributing to European semester	-Territorial cohesion -Driving a 'territorialised' European semester and 'territorial agenda 2030'	-Delivering European semester -National cohesion	-Delivering European semester -National cohesion -Domestic regional policy
<b>EU budget/ instruments</b>	-Stable budget -Direct grants mainly	-Increased budget to address uneven consequences of crisis/recovery -Direct grants mainly	-Reduced budget -Stronger role for repayable loans	- Very limited budget, for territorial cooperation mainly -direct grants mainly
<b>Territorial targeting</b>	Yes. Focus on less-developed regions, but declining over time in favour of developed/transition regions	Yes. Re-focussing in favour of less-developed regions, with less for developed/transition regions	No. Discontinuation of explicit regional targeting.	No. Discontinuation of explicit regional targeting.
<b>National co-financing</b>	Yes. 15-50% from national sources	Yes. 15-50% from national sources	No. 0% from national sources (100% EU funded)	Yes. 100% national funding, limited EU contribution for territorial cooperation only
<b>Governance</b>	Multilevel. Strong role for regions esp. federal/devolved systems	Multilevel. Strong role for all regions	Centralised. Limited role for regions.	Devolved. Based on existing Member State policies and governance
<b>Budget implementation</b>	Shared	Shared	Direct/indirect	Devolved
<b>Structural Reform Conditionality</b>	Coherence with investment-related CSRs	Coherence with 'relevant' investment and 'territorialised' CSRs	Payments linked to 'all' CSRs	No. Soft coordination only
<b>Macro-economic conditionality</b>	Yes. Discretionary, but increased automatically	No. Discontinuation of macro conditionality	Yes. Automatic enforcement of sanctions	No. Soft coordination only
<b>Payments</b>	Based on actual expenditure	Based on actual expenditure	Linked to milestones/targets	No.
<b>Programming</b>	-Partnership Agreements -National/regional programmes -Approved by Commission	-Partnership Agreements -more regional programmes -Approved by Commission	-National Plans/programmes -Stronger role for EU / Council of Ministers approval	-National plans -Submitted to EU institutions for information only
<b>Administrative conditions</b>	-bureaucratic, some proportionality (by risk, funding levels) -Minor simplification	-Flexible, proportionality based on risk -Minor simplification	-Flexible -Major simplification	-Full flexibility -Based on domestic systems and rules

Source: EPRC

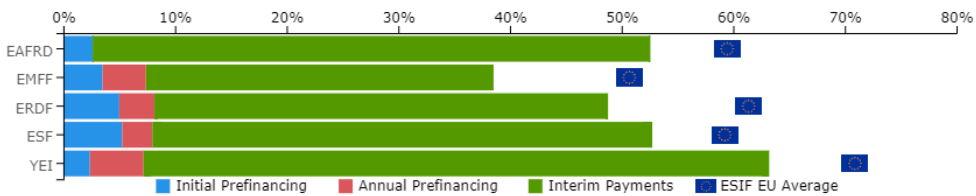
Fonte: Comisión Europea.

### 3 NOVO MODELO DE CONTROL E O ROL DOS OCEX

Tal como se sinalou no apartado anterior, o esquema de xestión do MRR centrado no cumprimento satisfactorio de fitos e obxectivos obrigará a redefinir o control interno. Ata este momento, as experiencias de financiamento baseado en rendemento son moi limitadas no relativo ao alcance e á eficacia e non centradas en resultados (*outcomes*).

España, co modelo anterior, nos dous últimos MFP pechados 2000-2006 e 2007-2013 foi capaz de absorber arredor do 92% dos seus compromisos de gasto, nivel lixeiramente inferior ao de Alemaña e Francia (95%), pero superior ao de Italia por exemplo (90%). A pesar de certo ton catastrofista na análise dos niveis de execución dos programas operativos para o período 2014-2020, descoñecendo a regra de gasto N+3 para a liberación automática dos compromisos, e a tendencia histórica de incremento significativo da execución no último exercicio en que é posible comprometer gasto, o modelo comunitario anterior de xestión e control dos pagamentos constituíu unha experiencia de éxito no caso español.

Figura 5. Execución financeira dos fondos previstos no MFP 2014-2020 España (datos actualizados en 14/12/2021).



Fonte: Comisión Europea.

Para a adaptación ao novo modelo (fitos e obxectivos), no marco do PRTR de España mantense a estrutura de control interno, pero reorientanse os roles tradicionais vinculados á legalidade e regularidade do gasto, xa que a finalidade principal do control será a fiabilidade dos fitos e obxectivos, así como previr, detectar e corrixir (*ciclo da fraude*) as irregularidades relativas á fraude, a corrupción, o conflito de intereses ou o dobre financiamento.

O control previo ao pagamento a efectuar pola Comisión Europea basearase neste cumprimento de fitos e obxectivos, e, *a posteriori*, a declaración de fiabilidade das contas anuais da Comisión polo Tribunal de Contas Europeo acerca da legalidade e regularidade do gasto pronunciarase baixo unha seguridade razoable ou limitada, en función de se os sistemas de control e probas substantivas garanten que menos do 2% do gasto declarado ao MRR se efectuou baseándose no cumprimento non satisfactorio de fitos e obxectivos.

O cumprimento dos principios de legalidade, tanto nacional como europea, en materia de, por pór dous exemplos significativos, axudas de Estado e contratación

pública, de boa xestión financeira, de adicionalidade e complementariedade non se tratarán como condicións para o pagamento, atribuíndoselles aos Estados membros a responsabilidade directa de ofrecer garantías suficientes da execución conforme os ditos principios do mecanismo, pero, a diferenza do marco habitual, os erros con impacto financeiro para a Comisión Europea estarán vencellados ao incumprimento de fitos e obxectivos.

Tal como se sinala no considerando 54 do Regulamento do MRR: *“A Comisión debe velar pola protección efectiva dos intereses financeiros da Unión. Aínda que é principalmente responsabilidade do propio Estado membro garantir que o mecanismo se execute de conformidade co dereito da Unión e nacional pertinente, a Comisión debe recibir garantías suficientes dos Estados membros nese sentido. Para tal fin, á hora de executar o mecanismo, os Estados membros deben garantir o funcionamento dun sistema de control interno eficaz e eficiente e recuperar os importes pagados ou utilizados indebidamente. A ese respecto, os Estados membros deben poder recorrer aos seus sistemas nacionais habituais de xestión orzamentaria. Os Estados membros deben recompilar categorías harmonizadas de datos e información que permitan previr, detectar e corrixir irregularidades graves, tales como a fraude, a corrupción e os conflitos de intereses no que respecta ás medidas financiadas polo mecanismo. A Comisión debe pór á disposición un sistema de información e seguimento, que inclúa unha única ferramenta de extracción de datos e puntuación de riscos, para acceder a estes datos e información e analízalos, con miras a unha aplicación xeneralizada por parte dos Estados membros”.*

Tendo en conta este esquema, ¿cal pode ser o papel dos órganos de control externo autonómicos para contribuír ao enorme desafío que implica a xestión dos fondos NGEU?

Partindo da Declaración de Moscova da Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de setembro de 2019, no que se alenta as entidades de fiscalización a contribuír a unha rendición de contas sobre os resultados máis eficaz, transparente e informativa, a desenvolver un enfoque estratéxico en materia de auditoría pública e a fomentar unha mentalidade experimental para reforzar a innovación e o desenvolvemento, avánzanse tres escenarios posibles para os OCEX autonómicos no ámbito NGEU, de menor a maior nivel de innovación: o primeiro, de reforzamento das garantías de legalidade e regularidade do gasto; o segundo, arredor da potenciación da información de resultados e da exhaustividade, coherencia e plausibilidade dos datos de rendemento facilitados; e, por último, un terceiro escenario máis prospectivo, a aplicación neste contexto de modelos de auditorías xa coñecidas no ámbito dos OCEX, como son os relativos á preparación para a implementación da Axenda 2030 e os Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) das Nacións Unidas.

### **3.1 Auditorías de legalidade e regularidade do gasto**

Nun contexto de control como o sinalado, o papel do control externo como mecanismo adicional para verificar o funcionamento do sistema de control interno, e a recuperación dos importes pagados indebidamente, resulta esencial. E iso a través

das auditorías de cumprimento na xestión territorializada dos fondos NGEU centradas en comprobar se as actividades, operacións financeiras e informacións cumpren, en todos os aspectos significativos, coa normativa que regula a actividade das entidades fiscalizadas. Noutras palabras, e segundo normas internacionais de auditoría, garantir a fiabilidade das contas, a legalidade e regularidade das transaccións financeiras, e o funcionamento satisfactorio dos sistemas de control interno, con especial mención á prevención, detección e corrección da fraude, a corrupción e os conflitos de intereses, o cumprimento da normativa en materia de axudas de Estado e prevención do dobre financiamento e a identificación dos perceptores finais dos fondos.

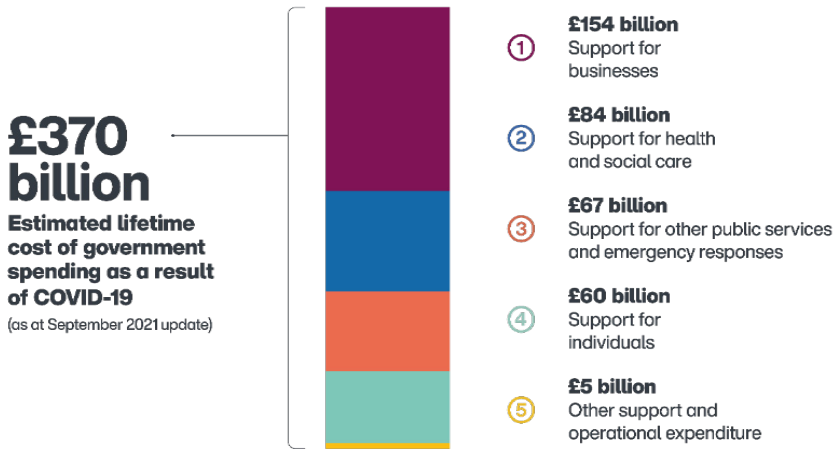
Deste xeito, configúrase un cuarto nivel de control e garantía, adicional aos tres previstos no PRTR: en primeiro lugar, o control polos propios xestores e sistemas de apoio; en segundo lugar, o control dos órganos independentes da propia xestión (órganos de control interno); e o terceiro nivel, de control *ex post* a través das auditorías da autoridade de control do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia.

## 3.2 Calidade dos datos de rendemento

Un segundo escenario estaría vinculado ao reforzamento do papel externo no marco do modelo de financiamento por rendemento do MRR. Trataríase de examinar nas auditorías financeiras e operativas, se é o caso, vinculadas á xestión de fondos europeos a fiabilidade dos datos de rendemento facilitados a nivel de subproxecto polas entidades executoras do plan a nivel territorial. Esta análise debería levar a un reforzamento das estratexias de datos abertos dos órganos de control externo, de forma análoga á realizada pola National Audit Office do Reino Unido no marco da resposta pública á pandemia, de forma que se facilite a lexibilidade, en palabras de ROSANVALLON<sup>10</sup>, dos resultados da xestión dos fondos e dos impactos das reformas e investimentos acometidos, isto é, non só que a información sexa de coñecemento público, senón que sexa intelixible para a cidadanía.



Figura 6. Cost-tracker COVID-19 UK - National Audit Office.



Fonte: National Audit Office.

### 3.3 Auditorías operativas máis alá da economía, eficacia e eficiencia

O Tribunal de Contas francés no seu Plan Estratéxico 2021-2025 comprométese a multiplicar por catro os traballos de avaliación de políticas públicas, aos que na actualidade dedica o 5 % dos recursos, ata o punto de convertela na segunda actividade principal das xurisdicións financeiras francesas en 2025.

Desde o ano 2015, o Consello de Contas de Galicia asume, xunto ás funcións nucleares de fiscalización e asesoramento, a función de colaboración en materia de prevención da fraude e a corrupción e o fomento de marcos de integridade pública<sup>11</sup>.

Desde o ano 2016, a INTOSAI destacou o rol das entidades de fiscalización na implementación dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentable (ODS) das Nacións Unidas, baseándose en catro enfoques:

- a) A avaliación da preparación dos gobernos para implementar os ODS.
- b) A realización de auditorías operativas no contexto dos ODS.
- c) A avaliación e o soporte da aplicación dos ODS 16, que prevé institucións transparentes, eficientes e responsables.
- d) A configuración das entidades de fiscalización en modelos de transparencia e rendición de contas nas súas operacións.

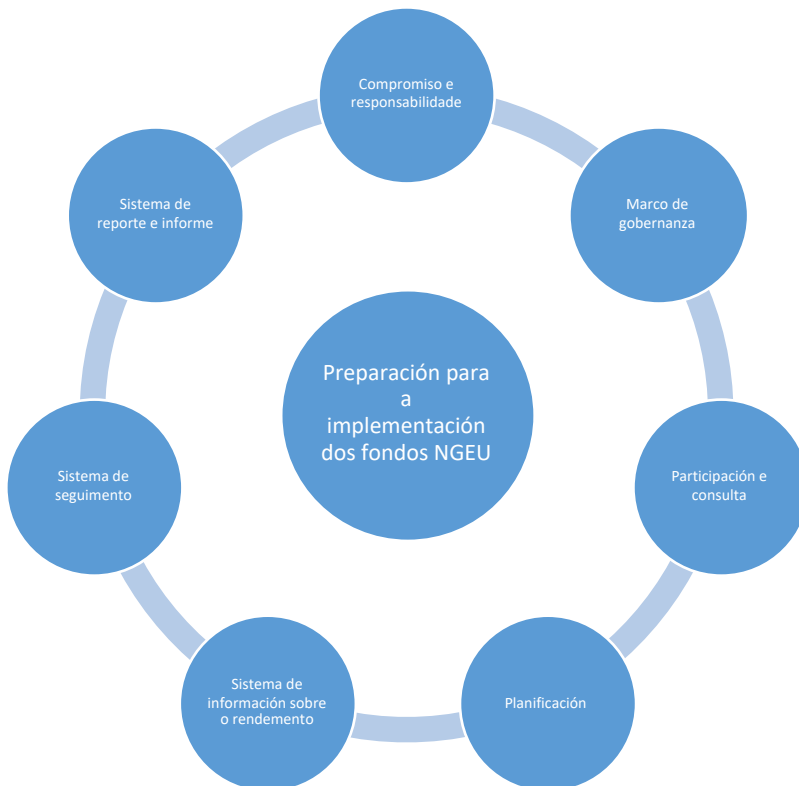
É neste contexto de redefinición do rol dos órganos de control externo, máis alá das auditorías de regularidade, financeiras e operativas clásicas, por dicilo así, no que se propón un novo papel dos OCEX autonómicos no marco da xestión territorial dos fondos NGEU, un papel prospectivo, complementario ao do retrovisor tradicional das entidades de fiscalización, co que se iniciaba este traballo, acostumadas mesmo no

ámbito das auditorías operativas a avaliar a economía, eficacia e eficiencia *ex post* dos programas de actuación pública.

Centrándonos no momento actual inicial da xestión dos fondos NGEU, no modelo de xestión dos ditos fondos, así como no sistema de información asociado a estes, trataríase de aplicar un modelo de auditorías operativas prospectivas baseadas na experiencia, ampla a nivel internacional, de avaliación da preparación para o cumprimento dos ODS, para, nun segundo estadio, formular auditorías operativas arredor da execución dos subproxectos.

Neste sentido, a INTOSAI adoptou un modelo en sete etapas para a avaliación da preparación dos gobernos en relación cos ODS.

Figura 7. Adaptación do modelo das sete etapas para a avaliación da preparación das entidades executoras de subproxectos en relación coa xestión dos fondos NGEU.



Fonte: Elaboración propia, a partir do modelo INTOSAI.

Desta forma, trataríase de analizar a infraestrutura de xestión desde un marco conceptual e outro operativo, máis alá do mero cumprimento das exixencias previstas na

Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión de Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia:

- Mecanismos para a prevención, detección e corrección da fraude, a corrupción e os conflitos de intereses.
- Mecanismos para o cumprimento da normativa en materias de axudas de Estado e prevención do dobre financiamento.
- Seguimento dos valores comprometidos nos proxectos e subproxectos e avaliación destes a partir das liñas de base dos correspondentes indicadores.
- Identificación do perceptor final dos fondos.

De forma esquemática, adaptando o modelo das sete etapas da INTOSAI, estreitamente vinculado aos cinco compoñentes do control interno integrado do modelo COSO<sup>12</sup> (contorno de control, administración de riscos, actividades de control, información e comunicación e supervisión e control):

- *Obxecto da auditoría*  
Avaliación da preparación das entidades executoras de subproxectos para a xestión dos fondos NGEU.
- *Alcance*  
Mostra de entidades executoras de subproxectos a nivel rexional.
- *Criterios e etapas*  
Marco de xestión  
Elementos clave: infraestrutura ética da organización, sistema de xestión de riscos e medidas de prevención, marco de avaliación.  
Marco analítico  
Elementos clave: sistema de información sobre o rendemento na execución dos subproxectos.

A modo de tenteo, trataríase de avaliar con carácter previo a preparación para a xestión dos fondos, mediante a revisión do contorno interior da organización, a súa estrutura organizativa, recursos humanos e eventuais delegacións de funcións en axentes internos ou externos; as actividades de control da xestión e a axeitada pista de auditoría destas; a avaliación, xestión e seguimento dos riscos, a seguridade dos sistemas de información e, finalmente, o seguimento continuo de todo o proceso mediante actividades de control interno.

Sen ánimo exhaustivo, por exemplo no eido do contorno interior da organización, trataríase de verificar a asignación clara de funcións e competencias, a formación do persoal na xestión de fondos comunitarios, a sensibilización ante a fraude e a existencia dunha política de integridade institucional, a disposición de políticas de rotación do persoal en postos sensibles ou de incremento da supervisión, a existencia de manuais de procedementos, listas de controis das verificacións a efectuar, plans de controis financeiros, a identificación, avaliación e análise de riscos de xestión, entre outros aspectos, para nunha segunda etapa transitar cara a un modelo de auditoría

con enfoque avaliador<sup>13</sup> centrado nos efectos e impacto das intervencións financiadas polo marco NGEU.

Ata aquí a análise tentativa. En cuestión de meses esperamos que teña o seu reflexo nos sucesivos plans de traballo dos órganos de control externo, para transitar das teorías ás prácticas de auditoría e evitar o “tránsito fugaz” ao que se aludía ao comezo.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- Carreiras Souto, C. 2021. «El Consello de Contas. Un proyecto de colaboración para la construcción de una política de integridad», en *Revista de Auditoría Pública*, 78.
- Cour des Comptes. 2021. *Strategic Project of the Court and the Regional and Territorial Chambers of Accounts (CRTC) for the next five years*, 25/02/21. Disponible en: <https://www.ccomptes.fr/en/news/jf2025-new-strategic-project-french-cour-des-comptes>.
- INTOSAI. 2019. *Declaración de Moscú*. Moscú: INTOSAI. Disponible en: [https://www.contraloria.gob.cu/sites/default/files/documento/2020-01/SP\\_23\\_Moscow\\_Decl\\_300919\\_0.pdf](https://www.contraloria.gob.cu/sites/default/files/documento/2020-01/SP_23_Moscow_Decl_300919_0.pdf).
- Feás, E. e Steinberg, F. 2021. «Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 25.
- Forte-Campos, V. e Rojas, J. 2021. «Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos», en *Boletín Económico – Banco de España*, 3.
- Genaro Moya, M.<sup>ª</sup>D. e López Hernández, A. 2019. «La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas», en *Revista de Auditoría Pública*, 74.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*.
- Governo da República Portuguesa. 2021. *Recuperar Portugal, Construindo o futuro. Plano para a Recuperação e a Resiliência*.
- Netherlands Court of Auditors. 2018. *A practical guide to government SDG preparedness review. Based on the experiences and reflections of seven supreme audit institutions*.
- Observatorio de Dereito Público IDP. 2021. *Informe Comunidades Autónomas 2020*.
- Rosanvallon, P. 2018. *Good government. Democracy beyond elections*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Tribunal de Contas Europeo. 2021. *Informe especial: Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020*.

### NOTAS

1 Diario *Le Monde*, 31 de maio de 2021.

2 Feás e Steinberg, 2021.

3 “Fomentar a cohesión económica, social e territorial da Unión mellorando a resiliencia, a preparación fronte ás crises, a capacidade de axuste e o potencial de crecemento dos Estados membros, mitigando o impacto social e económico da dita crise, en particular nas mulleres, contribuíndo á aplicación do pilar europeo de dereitos sociais, apoiando a transición ecolóxica, contribuíndo á consecución dos obxectivos climáticos da Unión para 2030 establecidos no artigo 2, punto 11, do Regulamento (UE) 2018/1999 e cumprindo o obxectivo de neutralidade climática da UE para 2050 e de transición dixital, contribuíndo así ao proceso de converxencia económica e social á alza, á restauración e á promoción do crecemento sustentable e a integración das economías da Unión, fomentando a creación

- de emprego de calidade, e contribuíndo á autonomía estratéxica da Unión xunto cunha economía aberta e xerando valor engadido europeo”.
- 4 Proporcionarlles aos Estados membros axuda financeira para que alcancen os fitos e obxectivos das reformas e investimentos establecidos nos seus plans de recuperación e resiliencia.
  - 5 Dispoñible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121\\_Countersigned\\_ES-RRF-OA1\\_1.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Documents/2021/101121_Countersigned_ES-RRF-OA1_1.pdf).
  - 6 No caso portugués, créase unha Comisión de Auditoría e Control específica para o programa presidida por un representante da Inspección Xeral de Finanzas e integrada por un representante da axencia encargada da coordinación e monitorización do programa (*Agência de Desenvolvemento e Coesão*, I. P.) e unha personalidade de recoñecido prestixio na área da auditoría e o control, conforme o establecido no Decreto-lei n. 29-B/2021 do 4 de maio.
  - 7 Dispoñible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf), p. 201.
  - 8 Regulamento (UE) n. 2021/1060, anexos III e IV.
  - 9 Artigo 104 do Regulamento (UE) n. 1303/2013.
  - 10 Rosanvallón, 2018.
  - 11 Carreiras Souto, 2021.
  - 12 O Comité das Organizacións Patrocinadoras da Comisión Treadway, na súa versión COSO III, propón un modelo integral de control interno arredor de cinco compoñentes que se articulan en 17 principios que o conforman, sobre a base dun concepto de control interno amplo, que engloba o conxunto da organización e o conxunto dos procesos que contribúen ao cumprimento dos obxectivos da organización.
  - 13 Genaro Moya e López Hernández, 2019: 17.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 85-101  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>  
© Luis Barreiro Castro  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 1/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## A influencia electoral do poder local. O caso de Galicia (2000-2020)

### La influencia electoral del poder local. El caso de Galicia (2000-2020)

### The electoral influence of local power. The Galician case (2000-2020)



**LUIS BARREIRO CASTRO<sup>1</sup>**

Universidade Nacional de Educación a Distancia  
Funcionario do Corpo Superior da Administración  
Xunta de Galicia  
<https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>  
lbarreiro5@alumno.uned.es

**Resumo:** Este traballo propón, en primeiro lugar, unha metodoloxía innovadora que permite estimar a prima electoral que obteñen os partidos que desempeñan o goberno dos pequenos municipios en eleccións non municipais. En segundo lugar, ofrece unha explicación desta prima electoral que coloca as redes clientelares no centro deste fenómeno.

**Palabras clave:** Clientelismo, comportamento electoral, Galicia, poboación dos municipios, poder local.

**Resumen:** Este trabajo propone, en primer lugar, una metodología innovadora que permite estimar la prima electoral que obtienen los partidos que ostentan el gobierno de los pequeños municipios en elecciones no municipales. En segundo lugar, ofrece una explicación de esta prima electoral que coloca las redes clientelares en el centro de este fenómeno.

**Palabras clave:** Clientelismo, comportamiento electoral, Galicia, población de los municipios, poder local.

**Abstract:** This work proposes, first, an innovative methodology that allows estimating the electoral premium obtained by the parties that hold the government of small municipalities in non-municipal elections. Second, an explanation of this electoral premium is offered, which places clientelist networks at the center of this phenomenon.

**Key words:** Patronage, electoral behavior, Galicia, population of the municipalities, local power.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Marco teórico. 3 Hipótesis e metodoloxía. 4 Resultados e discusión destes. 5 Conclusións. 6 Bibliografía. 7 Anexo.

## 1 INTRODUCCIÓN

A literatura existente, tanto a nivel nacional como internacional, é abundante no referente ao estudo do comportamento electoral. Dentro deste corpo de investigación, diversos autores centraron o seu interese nas diferenzas observadas en función do hábitat. Así, diversos estudos refiren un maior apoio, nas entidades de menor poboación, aos partidos conservadores no Reino Unido e nos Estados Unidos<sup>2</sup>. En España, pola súa banda, desde os anos 90 o PSOE presentaba unha maior implantación electoral nos municipios de mediano tamaño, mentres que o PP dominaba nas grandes cidades e pequenos núcleos<sup>3</sup>. Non obstante, esta visión de conxunto oculta grandes diferenzas entre os diversos territorios de España. Por exemplo, en Andalucía, tanto a afluencia ás urnas como o voto socialista redúcese conforme ascendemos na escala urbana, desde os asentamentos rurais ata os centros das áreas metropolitanas<sup>4</sup>. Un volume moito menor de traballos incidiu nas posibles causas do comportamento diferencial en función do tipo do hábitat. Un exemplo disto, en España, é a obra de TRUJILLO e ORTEGA<sup>5</sup>, que relaciona o voto ao PSOE en Andalucía á inestabilidade e precariedade económica das localidades, en termos de desemprego e poboación agraria subsidiaria. Tamén referido a Andalucía, o estudo de CORZO<sup>6</sup> relaciona o éxito socialista co clientelismo. Este mesmo fenómeno foi estudado por JABLONSKI<sup>7</sup> para o caso galego.

Este traballo encádrase nesta liña de investigación centrada nas causas do diferente comportamento electoral entre hábitats e, máis concretamente, na influencia do poder local, o cal frecuentemente se asociou coa presenza de redes clientelares con especial implantación no medio rural. En concreto, preténdese cuantificar e xustificar a importancia electoral de desempeñar os gobernos municipais nas eleccións xerais, autonómicas e europeas, celebradas durante o presente século en Galicia, tendo en conta a poboación dos municipios. Para iso, no seguinte apartado, abordarase o marco teórico no que se circunscribe esta investigación, para a continuación detallar as hipóteses de traballo e a metodoloxía empregada, tras o cal se mostrarán e discutirán os resultados obtidos, finalizando o estudo coas principais conclusións deste.

## 2 MARCO TEÓRICO

A influencia electoral do poder local no hábitat rural ligouse habitualmente ao clientelismo político, o cal nunha primeira aproximación pode considerarse como unha relación de intercambio social, onde unha persoa utiliza as súas influencias e recursos para beneficiar outra persoa a cambio do seu apoio. JABLONSKI<sup>8</sup>, seguindo a CORZO<sup>9</sup>,



distingue varios tipos de clientelismo político, diferenciando entre prácticas clientelares electorais, prácticas clientelares burocráticas e prácticas clientelares de partido. As primeiras son aquelas nas que o elector intercambia o seu voto por promesas electorais. As segundas, pola súa banda, son aquelas nas que o cliente lle concede o seu apoio ao intermediario para relacionarse co poder a cambio de ser tratado positiva e preferencialmente como grupo obxectivo nas súas actuacións. Por último, nas prácticas clientelares de partido, o cliente dálle o seu apoio a un líder, facción ou corrente a cambio de obter un beneficio na distribución dos recursos e servizos públicos cando esta facción, líder ou corrente alcance o poder.

A visión clásica do clientelismo implica unha relación de intercambio social xerarquizada, onde unha persoa de status superior (patrón) utiliza as súas influencias e recursos para protexer outra persoa de status inferior (cliente), que, pola súa vez, lle ofrece servizos e fidelidade. Polo tanto, o núcleo da relación baséase no intercambio de bens entre o patrón e o cliente. Cando esta rede se estende, aparece a figura dos intermediarios (*brokers*)<sup>10</sup> que median entre os extremos da relación. Esta conceptualización do clientelismo inspirada, en parte, nas relacións establecidas entre terratenentes e campesiños pobres, propias do século XIX e principios do século XX, ten que facer fronte á crítica, sustentada na realidade das democracias actuais, segundo a cal as relacións poden darse entre cidadáns libres amparados por un Estado de dereito. CORZO<sup>11</sup> apunta a que a vinculación entre as partes nas sociedades democráticas é voluntaria, baseada na liberdade de intercambios. Desde esta visión, na que os intervenientes entran a formar parte da relación clientelar libremente como medio para obter proveito, o clientelismo pode visualizarse, alternativamente, como un grupo de persoas (clientela) que coopera para alcanzar o poder e gozar dos beneficios deste. En consecuencia, a clientela pode conceptualizarse como un subgrupo, dun corpo electoral concreto, que favorece a un líder ou facción co fin de gozar de bens públicos outorgados de maneira individual. O voto da clientela non é un voto ideolóxico, nin está baseado en ofertas programáticas, senón no gozo individualizado dalgún ben outorgado a título persoal como recompensa polo apoio dado. Deste xeito, o patrón (cacique, alcalde, etc.) emerxe como un medio instrumental que a clientela emprega para a obtención de bens aos que, doutro modo, na maioría dos casos, non tería acceso privilexiado, como poden ser cargos públicos, postos de funcionarios, contratos ou licenzas.

Chegados a este punto, é de obrigada referencia a obra de OLSON *The logic of collective action*<sup>12</sup>, na que argumentou que, a diferenza da crenza mantida ata ese momento, pode existir un conflito entre os intereses individuais e os intereses de grupo. Isto é o que se chama o paradoxo do *free rider* (o polisón, o que vai por libre, o francotirador ou chupón), na cal se a acción colectiva prospera o beneficio xerado é público, é dicir, tanto para os que soportaron a acción como para os que non participaron nela, mentres que os custos da acción só son soportados polos que participan nela. Deste xeito, o autor sostén a dificultade da cooperación, sendo esta maior a medida que o tamaño do grupo aumenta. Así, mentres que para grupos de tamaño pequeno esta cooperación

sería viable, en grupos de maior tamaño só pode lograrse a través de coerción ou de incentivos selectivos. A necesidade de controlar o cumprimento individual da acción colectiva, así como a necesidade de aplicar incentivos individualizados implica, na maioría dos casos, a aparición dun ente superior que no noso caso sería o patrón ou cacique. Polo tanto, o emprego de incentivos mobilizaría unha parte do electorado (clientela) que, movida polo seu propio interese, colabora para que un líder ou facción alcance o poder.

A análise do clientelismo político tanto desde a visión clásica dunha pluralidade de relacións cliente-patrón como desde a perspectiva da acción colectiva implica a dispoñibilidade de recursos que intercambiar. Posto que estes son limitados, as redes clientelares atopan o seu espazo máis propicio en ámbitos reducidos, o que, pola súa vez, leva consigo que a influencia electoral do clientelismo debe minguar a medida que aumenta o tamaño do grupo. O aumento dunha clientela implica non só máis recursos para intercambiar, senón que unha parte cada vez maior destes ten que investirse en recompensar os que vixían o cumprimento dos intercambios pactados. MÁIZ<sup>13</sup> recoñece a importancia dos recursos no fenómeno clientelar ao caracterizalo como un intercambio de votos por bens, no que non se distribúen beneficios colectivos para un distrito ou circunscrición enteira, senón incentivos para individuos ou grupos singularizados mediante o circuíto e a rede de intercambio. Polo tanto, podemos diferenciar dentro das ofertas que os partidos lles realizan aos electores entre as que poderíamos chamar programáticas e as clientelares. As primeiras caracterízanse por seren bens públicos que afectan a todos os cidadáns, independentemente do seu voto, como poden ser baixadas de impostos, aumentos nas contías das pensións, etc. As ofertas clientelares, pola contra, non ofrecen beneficios colectivos, senón unha serie de beneficios particulares a aqueles que apoian o partido ou líder. Como sinala ZAPATA<sup>14</sup>, a relación clientelar dáse por medio do intercambio de bens públicos, e un xeito de garantir que as partes perciban e reciban beneficios é explotando o Estado.

### 3 HIPÓTESES E METODOLOXÍA

O estudo da influencia do poder local e do clientelismo nos procesos electorais esti-  
 vo ligado na maioría dos casos a traballos cualitativos. Pero existe unha alternativa a  
 este enfoque, e supón abordalo desde un punto de vista cuantitativo. Esta influencia,  
 de existir, debe deixar pegada nos resultados electorais. Esta é a liña innovadora que  
 adopta este traballo, no que se pretende cuantificar a importancia do poder local nos  
 procesos electorais celebrados en Galicia neste século. Ata o que se puido constatar  
 na bibliografía existente, o enfoque e a metodoloxía desenvolvida son novidosos tanto  
 a nivel nacional como internacional. Chegados a este punto, poden establecerse tres  
 hipóteses que servirán de guía para establecer a importancia electoral de controlar os  
 municipios e, polo tanto, do poder local, así como das causas subxacentes:

- H1. A titularidade do goberno municipal pode dar lugar a unha vantaxe en eleccións non municipais.
- H2. Esta vantaxe pode atribuírse a factores de liderado ou á presenza de redes clientelares.
- H3. O feito de que a vantaxe aumente a medida que se reduce o tamaño do hábitat suxire que pode atribuírse ao segundo.

Para contrastar estas hipóteses, recórrese a unha metodoloxía na que, en primeiro lugar, se dividen os municipios tendo en conta a súa poboación e, en segundo lugar, se establecen dous grupos distinguindo aqueles nos que a alcaldía lle corresponde a unha formación política dos que non. Deste xeito, as diferenzas de voto entre estes dous grupos poden atribuírse ao feito de desempeñar a alcaldía, minimizando ao máximo a influencia do efecto composición, pois pártese da base de que as diferenzas entre municipios gobernados ou non por unha organización son mínimas nun hábitat dado. Para iso, analízanse os datos de todos os procesos electorais celebrados en Galicia a nivel estatal, autonómico e europeo, no período 2000-2020, agrupando os municipios en cinco categorías:  $\leq 2.000$  hab., 2.001-10.000 hab., 10.001-50.000 hab., 50.001-100.000 hab., e  $> 100.000$  hab. Os datos para as eleccións xerais, municipais e ao Parlamento Europeo proveñen da información subministrada polo Goberno de España a través da páxina web do Ministerio do Interior (MIR)<sup>15</sup>. Pola súa banda, os correspondentes ás eleccións autonómicas en Galicia obtivéronse da información facilitada para os diferentes procesos electorais pola Xunta de Galicia<sup>16</sup>. Os cálculos realízanse a partir do Censo de Residentes (CER), deixando fóra os datos do Censo de Residentes Ausentes (CERA), posto que os votos correspondentes a este se computan a nivel provincial, non podendo asignalos a ningún municipio.

Para os efectos deste traballo, o estudo do hábitat farase en función do tamaño da poboación dos municipios, en liña co que foi o criterio predominante para clasificar os diferentes tipos de hábitats<sup>17</sup>. A razón de que se optase pola poboación dos municipios como elemento diferenciador do tipo de hábitat, deixando a un lado outro tipo de indicadores, como poden ser a densidade de poboación, a situación socioeconómica do municipio ou o seu grao de urbanización, débese ao feito de que, como se xustificou, a influencia electoral do poder local se relaciona co tamaño do grupo sobre o que se asenta.

Os datos presentaranse só para o Partido Popular (PP), o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o Bloque Nacionalista Galego (BNG), por seren as únicas formacións políticas que tiveron unha presenza estable e significativa, en todo o período estudado, na política galega.

## 4 RESULTADOS E DISCUSIÓN DESTES

Na táboa 1 móstranse as diferenzas na porcentaxe de voto obtida polos partidos políticos, en función de se ocupan ou non a alcaldía nos municipios, analizados de acordo

coa súa poboación. Esta táboa confeccionouse a partir dos datos correspondentes a cada proceso electoral, os cales aparecen reflectidos no anexo deste traballo.

Á vista dos datos, conséntase que o goberno municipal supón unha vantaxe electoral nas eleccións celebradas en ámbitos territoriais maiores. Ademais, este plus electoral, derivado do control do poder local, diminúe sistematicamente a medida que aumenta a poboación dos municipios. Este fenómeno pode considerarse estrutural, ao manter un patrón similar ao longo do período estudado, como se comproba ao observar os datos correspondentes ás tres categorías de municipios con menor poboación. Os datos correspondentes ás categorías que engloban os municipios máis poboados deben examinarse, no caso galego, con cautela debido ao reducido número de municipios que engloban. A táboa 2 mostra que en Galicia só existen catro municipios cuxa poboación estea comprendida entre os 50.001 e os 100.000 habitantes, e tres con máis de 100.000 habitantes. Isto supón, en primeiro lugar, que só nalgúns casos pode establecerse a diferenza entre a porcentaxe de voto obtida por unha formación política dependendo de se desempeña a alcaldía ou non. En segundo lugar, implica que calquera variación nun deles teña maior repercusión no resultado global do hábitat. Realizada esta consideración, en liñas xerais, pode verse que tamén nos hábitats máis poboados diminúe a prima electoral por ocupar a alcaldía. Ao terse establecido esta baseándose na diferenza na porcentaxe de voto obtida polas formacións nos municipios nos que desempeñan a alcaldía e nos que non, tendo en conta o hábitat, pode presuporse que se minimizou o efecto composición, xa que non é de esperar que existan grandes diferenzas demográficas, sociais, económicas, ideolóxicas ou doutro tipo, nun hábitat dado, entre os municipios nos que unha formación goberna e nos que non. Deste xeito, as variacións observadas poden atribuírse ao feito de ocupar a alcaldía, o que, polo tanto, nos permite validar a primeira hipótese formulada. Estes datos concordan co traballo de BARREIRO e GONZÁLEZ<sup>18</sup>, que, tras estudar os procesos electorais realizados en Andalucía e Galicia, neste século, presentan os resultados dun modelo de regresión multinomial que mostra como, unha vez controlado o efecto de variables como a ideoloxía, a idade ou o xénero, o hábitat segue a ter un efecto neto que diminúe a medida que aumenta a poboación dos municipios. O feito de que este plus electoral, derivado do poder local, diminúa a medida que aumenta a poboación dos municipios estaría en liña cos presupostos teóricos de partida, debido á dificultade de estender as redes clientelares a grupos maiores pola necesidade dun volume de recursos crecente. Como xa se mencionou, TRUJILLO e ORTEGA<sup>19</sup>, e CORZO<sup>20</sup> apuntaban a importancia do clientelismo á hora de estudar o comportamento electoral en Andalucía.

Malia o exposto, podería argumentarse que as diferenzas observadas veñen causadas non tanto pola presenza de redes clientelares como polo carisma dos alcaldes que arrastran unha serie de electores a votar, en todo tipo de procesos, aos candidatos da súa formación. Non obstante, a afirmación sobre a natureza clientelar dunha parte deste excedente de voto derivado do poder local, ademais do sinalado, pode xustificarse baseándose nunha serie de argumentos que a continuación se irán debullando.

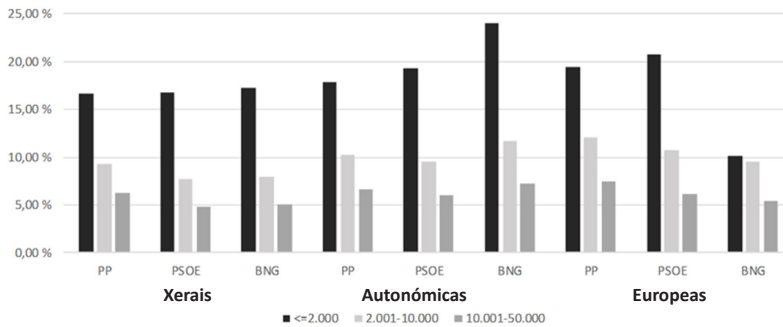
Táboa 1. Diferenzas na porcentaxe de voto obtida polos partidos políticos en función de se desempeña a alcaldía nos procesos electorais celebrados en Galicia (2000-2020).

Pob. municipio	2000	2004	2008	2011	2015	2016	2019A	2019N			
<=2.000	23,14 %	17,24 %	16,06 %	17,05 %	15,49 %	14,58 %	14,06 %	15,35 %	PP	Eleccións xerais	
2.001-10.000	12,08 %	12,41 %	9,55 %	8,32 %	8,08 %	7,63 %	8,91 %	7,46 %			
10.001-50.000	7,99 %	8,37 %	10,33 %	3,94 %	4,10 %	4,02 %	4,07 %	6,98 %			
50.001-100.000		0,49 %		0,09 %							
>100.000	-0,61 %	3,69 %		1,03 %	6,39 %	7,26 %	5,61 %				
<=2.000	24,34 %	19,97 %	17,94 %	18,26 %	15,13 %	13,27 %	13,30 %	12,04 %	PSOE		
2.001-10.000	11,20 %	12,51 %	8,29 %	8,44 %	6,03 %	5,01 %	5,40 %	5,11 %			
10.001-50.000	8,27 %	7,01 %	6,39 %	5,41 %	2,83 %	2,47 %	2,91 %	3,25 %			
50.001-100.000	-0,68 %	-0,29 %	-1,33 %	3,92 %	3,22 %	2,42 %	3,10 %	-0,93 %			
>100.000	6,34 %	5,01 %		2,22 %	1,33 %	1,08 %	2,42 %	-3,08 %			
<=2.000	30,24 %	33,44 %	22,13 %	18,13 %	9,97 %	5,99 %	9,08 %	8,68 %	BNG		
2.001-10.000	16,06 %	10,21 %	9,38 %	8,42 %	5,98 %	3,49 %	4,66 %	5,87 %			
10.001-50.000	13,73 %	5,71 %	4,36 %	5,12 %	3,39 %	2,17 %	2,64 %	3,32 %			
50.001-100.000	2,91 %	1,81 %	-0,21 %	5,38 %	2,50 %	2,29 %	0,65 %	-0,60 %			
>100.000	2,89 %										
Pob. municipio	2001	2005	2009	2012	2016	2020			PP	Eleccións autonómicas	
<=2.000	21,07 %	18,95 %	18,26 %	17,17 %	15,91 %	16,03 %					
2.001-10.000	12,66 %	13,09 %	11,47 %	7,99 %	8,74 %	7,53 %					
10.001-50.000	7,84 %	7,90 %	10,19 %	1,94 %	4,00 %	8,04 %					
50.001-100.000		0,35 %		0,82 %							
>100.000	3,94 %	3,00 %		4,38 %	4,41 %						
<=2.000	22,93 %	24,30 %	21,36 %	18,00 %	15,97 %	13,54 %					PSOE
2.001-10.000	12,17 %	12,44 %	9,95 %	9,98 %	6,92 %	6,10 %					
10.001-50.000	8,35 %	7,29 %	7,27 %	5,85 %	3,09 %	4,12 %					
50.001-100.000	-1,59 %	-0,54 %	0,24 %	4,15 %	1,55 %	-2,35 %					
>100.000	6,31 %	1,94 %		4,98 %	4,83 %	4,53 %					
<=2.000	32,26 %	40,26 %	28,66 %	12,81 %	12,91 %	17,28 %					BNG
2.001-10.000	15,55 %	14,73 %	11,84 %	10,43 %	8,06 %	9,79 %					
10.001-50.000	9,81 %	7,20 %	6,03 %	7,12 %	6,42 %	6,97 %					
50.001-100.000	3,22 %	1,49 %	2,08 %	10,54 %	7,13 %	2,48 %					
>100.000	0,79 %										
Pob. municipio	2004	2009	2014	2019					PP	Eleccións europeas	
<=2.000	20,38 %	18,54 %	18,85 %	19,94 %							
2.001-10.000	14,63 %	10,62 %	10,62 %	12,42 %							
10.001-50.000	8,74 %	11,20 %	3,60 %	6,30 %							
50.001-100.000	0,18 %		-0,95 %								
>100.000	1,82 %		-0,41 %	4,11 %							
<=2.000	22,96 %	19,88 %	21,32 %	18,64 %							PSOE
2.001-10.000	13,63 %	8,69 %	11,04 %	9,71 %							
10.001-50.000	7,09 %	6,66 %	5,08 %	5,65 %							
50.001-100.000	-3,50 %	-2,22 %	3,43 %	1,68 %							
>100.000	1,90 %		0,99 %	7,51 %							
<=2.000	37,99 %	22,46 %	10,10 %	18,77 %							BNG
2.001-10.000	12,89 %	8,36 %	9,59 %	11,50 %							
10.001-50.000	6,08 %	3,56 %	5,45 %	8,69 %							
50.001-100.000	1,55 %	1,60 %	4,78 %	1,68 %							
>100.000		-7,93 %									

Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR e Xunta.

Os datos da táboa 1 mostran a tendencia a diminuír a importancia do exceso de voto froito do poder local ao longo do período estudado. Dado que o clientelismo se caracterizou como un intercambio de votos por favores, é coherente que a crise económica que supuxo, entre outras cuestións, políticas de axuste nas administracións públicas limitase o volume de recursos dispoñibles para alimentar o voto clientelar derivado do control dos gobernos municipais. Neste caso o plus electoral, que os partidos obteñen baseándose no poder local que posúen, atopa unha difícil xustificación se o atribuímos unicamente ao carisma dos alcaldes, xa que este non debería verse afectado pola crise económica. É máis, sería de esperar que en tempos difíciles cobrase maior relevancia, ao contribuír a amortecer a incerteza dos electores.

Gráfico 1. Media das diferenzas na porcentaxe de voto obtida polos partidos políticos en función de se desempeña a alcaldía para cada tipo de proceso electoral (Galicia 2000-2020).



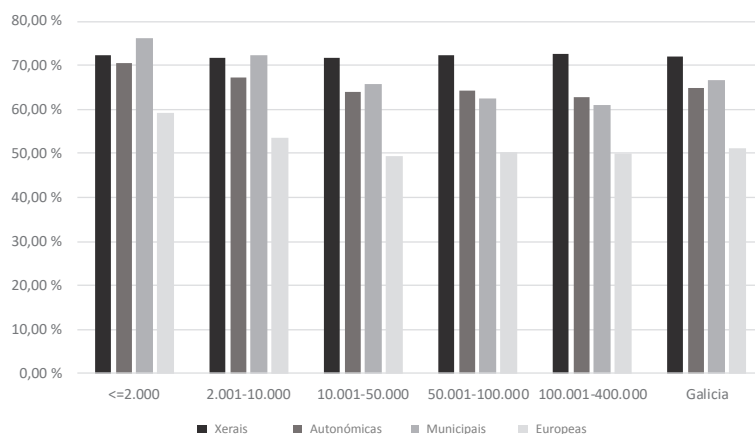
Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR e Xunta de Galicia.

Por outra parte, o gráfico 1, no que se mostra a media das diferenzas obtidas en porcentaxe de voto polas formacións políticas, en función de se desempeñan ou non a alcaldía no municipio, permite cuantificar a importancia electoral do poder local. Este gráfico só se confeccionou para as tres categorías de municipios menos poboados, debido a que o reducido número de municipios que engloban as outras dúas categorías imposibilita, en boa parte dos casos, poder establecer para as formacións políticas un grupo de municipios nos que goberna e outro nos que non, porque ou ben goberna en todos ou en ningún. Centrándonos no caso do PP e do PSOE, xa que o do BNG se mencionará á parte, a prima de voto por ocupar a alcaldía nos municipios menos poboados cífrase entre 16 e 20 puntos porcentuais, diminuindo paulatinamente nas dúas categorías seguintes. En concreto, prodúcese unha diminución da orde de entre 7 e 10 puntos entre os municipios de menos de 2.000 habitantes e os da seguinte categoría (2.001-10.000 hab.). Esta diminución tan sensible da prima electoral, derivada do control dos concellos, encaixa perfectamente na hipótese que lle atribúe a influencia do poder local nos procesos electorais ao clientelismo, xa que ao aumentar a

poboación o fai o volume de recursos necesarios para que a eficacia da rede clientelar sexa a mesma. Neste punto, tamén sería difícil xustificar a prima electoral derivada do poder local só baseándose no carisma dos alcaldes. As diferenzas entre os dous grupos de municipios menos poboados, en canto a poboación, non son obstáculo para que os alcaldes sigan tendo unha proximidade cos electores, polo que non debería producirse unha redución de case o 50% na prima electoral derivada dos gobernos municipais.

Mención á parte merecen os resultados electorais das eleccións europeas, que, malia seguiren o patrón antes descrito, reflicten dúas peculiaridades. En primeiro lugar, a prima nestas eleccións por desempeñar a alcaldía, no caso do PP e do PSOE, é maior que no resto dos procesos electorais. En segundo lugar, parece que a tendencia á baixa observada nesta prima, ao longo do período estudado, é menos acusada (táboa 1). Para entender estes resultados, cómpre recorrer aos datos de participación.

Gráfico 2. Participación electoral Galicia (hábitat/tipo de elección).



Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR e Xunta de Galicia.

Como se observa no gráfico 2, a participación nas eleccións europeas é menor que no resto de comicios, o que fomenta que o voto clientelar adquira maior importancia. Este fenómeno pode atribuírse a que o cliente electoral non actúa en función da importancia do proceso electoral, nin premia ou castiga o labor dunha formación no goberno ou na oposición, senón o favor recibido ou prometido a título persoal. O cliente, polo tanto, mobilízase con independencia de consideracións que afectan a outro tipo de electores.

O caso do BNG presenta unha peculiaridade, que explica as amplas fluctuacións da prima que obtén esta formación política por ter a alcaldía nos municipios menos poboados. Existe unha diferenza significativa no número de alcaldías que o BNG goberna, no hábitat rural, en relación co PP e PSOE. Como se comproba na táboa 4, o número de alcaldes do PP nos municipios de menos de 2.000 habitantes está moi próximo aos 70; pola súa banda, o PSOE pasou de 19 alcaldías en 2004 a 30 en 2019, mentres que

o BNG goberna en apenas uns 7 municipios. Este feito ten como consecuencia que pequenas variacións no voto nalgún municipio teñan unha maior repercusión sobre a porcentaxe total no hábitat correspondente.

Unha vez establecida a prima electoral da que gozan as formacións políticas derivada de desempeñar o poder local, sobre todo nos municipios menos poboados, é necesario abordar a incidencia desta nos resultados dos procesos electorais realizados en Galicia. Ao observar a táboa 2, compróbase que o Partido Popular gobernou en gran parte dos municipios de ata 2.000 habitantes e nos que teñen unha poboación de entre 2.001 e 10.000 habitantes. Debido a que nestes municipios a prima por ter a alcaldía é superior, o feito de gobernar na ampla maioría deles supón unha vantaxe electoral para o PP, constituíndo a base do predominio desta formación na comunidade.

Táboa 2. Número de alcaldías por formación política en función do tamaño da poboación.

Pob. municipio	2004				2019			
	N.º municipios	Alcaldías			N.º municipios	Alcaldías		
		PP	PSOE	BNG		PP	PSOE	BNG
<=2.000	102	70	19	6	114	72	30	7
2.001-10.000	155	109	28	11	143	79	41	9
10.001-50.000	50	32	8	6	49	14	19	8
50.001-100.000	4	2	1	1	4	0	1	1
>100.000	3	1	2	0	3	1	1	0

Fonte: elaboración propia.

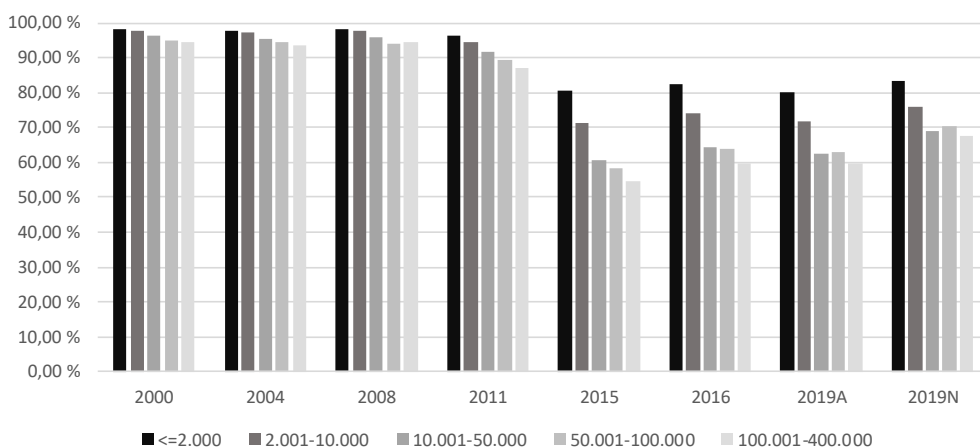
Estes datos fan aflorar unha importante reflexión se nos situamos na visión das redes clientelares desde o punto de vista duns electores libres que cooperan para satisfacer as súas necesidades. O clientelismo podería concibirse como a adaptación necesaria que os partidos políticos deben realizar para adecuarse ás características dos municipios menos poboados. Neste tipo de ámbito, seguindo a terminoloxía de MÁIZ<sup>21</sup>, as ofertas clientelares serían moito máis efectivas que as programáticas. A asunción deste presuposto supón configurar dúas arenas de competición política, con diferentes regras, que os partidos deben afrontar de forma distinta. No medio rural, o éxito electoral dependería, en boa medida, dunha oferta individualizada de carácter clientelar, mentres que no medio urbano terían unha maior preponderancia as ofertas programáticas. Isto supón un xiro na análise do clientelismo no medio rural, o cal podería configurarse como a adaptación dos partidos a uns electores que, conscientes da importancia do seu voto para os líderes locais, actúan dun xeito máis racional que os seus homólogos das cidades. Unha parte dos electores rurais actuaría en favor daquel candidato que lles reportase uns maiores beneficios a título individual. Desta forma,



o clientelismo non deixaría de ser a consecuencia dunha demanda dos electores que, conscientes da súa influencia en espazos reducidos, forza as formacións políticas a cambiar a súa forma de actuar co obxectivo de obter uns mellores resultados electorais.

O anterior permite apuntar ao poder local dos vellos partidos, nos municipios menos poboados, como unha das causas, aínda que non a única, de que as formacións políticas de novo cuño, xurdidas na segunda década deste século, tivesen uns resultados electorais moi modestos nestes ámbitos. Estas formacións veríanse na imposibilidade de realizar ofertas clientelares personalizadas nos municipios menos poboados, ao careceren tanto de representantes como de recursos para incidir individualmente na vontade dos electores.

Gráfico 3. Porcentaxe de voto obtida pola suma de PP, PSOE e BNG nas eleccións xerais (2000-2020) en función da poboación dos municipios.



Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR.

O gráfico 3 mostra a suma da porcentaxe de voto obtida por PP, PSOE e BNG nas eleccións xerais celebradas en España nas dúas primeiras décadas do século XXI. Os datos permítennos establecer dous períodos. O primeiro, que abrangue ata as eleccións xerais do ano 2011, onde a porcentaxe de voto destas tres formacións é amplamente superior ao 90%, en todos os hábitats, coa excepción dos municipios máis poboados no ano 2011, no que esta porcentaxe se sitúa lixeiramente por debaixo deste valor. Pode observarse que, ata esa data, a diferenza na porcentaxe de voto destas formacións entre os hábitats menos poboados e os máis poboados apenas chega aos 5 puntos porcentuais. Nas eleccións de 2011 esta diferenza aumenta, situándose próxima aos 10 puntos. O segundo período comprende os comicios celebrados a partir do ano 2015, no que a entrada con forza na política española dos que se denominou novos partidos políticos supuxo unha quebra do bipartidismo existente<sup>22</sup>. Neste novo contexto compróbase que, aínda que a caída do voto ás formacións clásicas é acusada

nas grandes cidades, onde as tres formacións estudadas apenas logran un 55% dos votos no ano 2015, nos municipios menos poboados esta caída é moito máis limitada, situándose en cifras superiores ao 80% a partir de 2015. Deste xeito, o poder local dos partidos tradicionais nos hábitats menos poboados supuxo un obstáculo para as novas formacións políticas, posto que como vimos o voto clientelar é fiel e baséase no intercambio de favores e non na dinámica electoral dos partidos políticos. O gráfico 3 mostra, igualmente, como a diminución do apoio electoral das formacións clásicas que se produciu a partir do ano 2015 se produce de xeito gradual a medida que aumenta a poboación dos municipios, o que non deixa de ser un indicio máis da existencia de redes clientelares, porque, como se argumentou, estas perden importancia electoral ao aumentar o tamaño da circunscrición.

## 5 CONCLUSIÓNS

Neste traballo, en primeiro lugar, confirmouse que o feito de desempeñar as alcaldías supón unha vantaxe electoral nas eleccións xerais, autonómicas e europeas que diminúe a medida que aumenta a poboación dos municipios. Para iso analizáronse os resultados electorais do PP, PSOE e BNG, empregando unha metodoloxía que minimiza ao máximo o efecto composición. Este exceso de voto, ligado ao poder local, ao contrario do que podería pensarse, non é patrimonio de ningunha formación política, xa que se comproba que tanto o PP como o PSOE e o BNG se benefician del, o que non significa que o fagan do mesmo xeito. Por exemplo, no caso galego, o feito de que o Partido Popular governe na maioría dos municipios menos poboados permítelle obter un maior rendemento deste. En segundo lugar, xustificouse a afirmación de que unha parte deste plus electoral, derivado do poder local, pode vincularse coa presenza de redes clientelares, especialmente nos municipios menos poboados. Posto que estes se asentán maioritariamente no medio rural, a tan manida división ente o rural e o urbano, no político, suporía a confrontación entre o cliente e o elector. Nos pequenos municipios, o elector ten a posibilidade de converterse en cliente, e o alcalde pasa a ser unha especie de empresario dedicado a satisfacer as necesidades individualizadas dos seus veciños. Porque nun municipio pequeno cada voto conta, cada individuo, cada familia ten importancia electoral, de maneira que o alcalde, se quere manter o poder, debe ser capaz de atender a unha serie de demandas personalizadas dos seus electores, que intercambian os beneficios recibidos pola súa lealdade en todo tipo de procesos electorais. Isto supón un xiro na análise do clientelismo no medio rural, o cal podería configurarse como a adaptación dos partidos a uns electores que, conscientes da importancia do seu voto para os líderes locais debido á reducida poboación dos municipios, teñen a posibilidade de actuar dun xeito máis racional que os seus homólogos das cidades.

En terceiro lugar, estas redes clientelares, ligadas ao poder local, emerxen como un dos factores explicativos dos discretos resultados electorais das novas formacións políticas nos municipios de menor poboación.

Por último, aínda que o traballo se circunscribe aos procesos electorais celebrados en Galicia no período 2000-2020, abre a porta ao estudo deste fenómeno noutros espazos xeográficos.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, L. e González J.J. 2021. «El tamaño importa. Estudio comparado del efecto del hábitat sobre el voto», ponencia presentada en *Curso de Verano Retos demográficos y políticas públicas para la España despoblada*. A Coruña (16-18 de setembro): Universidade Internacional Menéndez Pelayo.
- Corzo, S. 2002a. *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: un estudio de caso*. Granada: Universidade de Granada.
- Corzo, S. 2002b. «El clientelismo político como intercambio», en *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 206.
- Curtice, J. e Steed, M. 1982. «Electoral Choice and the Production of Government: the Changing Operation of the Electoral System in the United Kingdom since 1955», en *British Journal of Political Science*, 12: 249-298. <https://doi.org/10.1017/S0007123400002970>.
- Curtice, J. e Steed, M. 1986. «Proportionality and exaggeration in the British electoral system», en *Electoral Studies*, 5(3): 209-228. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(86\)90012-0](https://doi.org/10.1016/0261-3794(86)90012-0).
- Delgado, I. 1999. «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 247-273. <https://doi.org/10.2307/40184152>.
- Delgado, I. 2010. «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», en *Política y Sociedad*, 47(3): 13-36.
- González, J.J. 2004. «Las bases sociales de la política española», en *Revista de Estudios Sociológicos*, 4: 119-142.
- González, J.J. 2009. «Voto estructural, racional y mediatizado en las elecciones generales españolas de 1996, 2000 y 2004», en *Revista Internacional de Sociología*, 67(2): 285-307. <https://doi.org/10.3989/ris.2007.01.01>.
- González, J.J. 2020. «Bases sociales de la vieja y de la nueva política», en *Cambio social en la España del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- Jablonski, P. 2005. «Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local», en *Revista de recerca i investigació en antropològia*, 2. <https://doi.org/10.5565/rev/periferia.143>

- Justel, M. 1990. «Panorámica de la abstención electoral en España», en *Revista de Estudios Políticos*, 62: 343-396.
- Justel, M. 1995. *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Leguina, J. 1986. «La evolución del voto: 1982-1986: España y Madrid», en *Sistema: revista de ciencias sociales*, 75: 113-126.
- Máiz, R. 2003. «Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político», en *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1): 3-39.
- Olson, M. 1992. *La Lógica de la Acción de Colectiva*. México: Limusa, Grupo Noriega Editores.
- Sáez, J.L. 2002. «La decisión del elector: partidismo, racionalidad-economía y estructura social», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 98: 139-169. <https://doi.org/10.2307/40184442>.
- Trujillo, J.M. e Ortega, C. 2015. «Tipo de hábitat y comportamiento electoral: Un estudio ecológico del voto socialista en el medio rural-urbano andaluz, 1999-2012», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 143-166.
- Valenzuela, A. 1977. *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*. Durham, NC: Duke University Press.
- Zapata, E. 2016. «Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local», en *Estudios Políticos*, 49: 167-185.

---

## NOTAS

- 1 Este traballo realizouse baixo a dirección do catedrático J.J. González, ao que lle agradezo a súa inestimable axuda.
- 2 Curtice e Steed, 1982; Curtice e Steed, 1986.
- 3 González, 2004; González, 2009; Sáez, 2002.
- 4 Trujillo e Ortega, 2015.
- 5 Trujillo e Ortega, 2015.
- 6 Corzo, 2002a.
- 7 Jablonski, 2005.
- 8 Jablonski, 2005.
- 9 Corzo, 2002b.
- 10 Valenzuela, 1997.
- 11 Corzo, 2002b.
- 12 Olson, 1965.
- 13 Máiz, 2003.
- 14 Zapata, 2016.
- 15 Disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es> (01-02-2021).
- 16 Disponible en: <https://eleccionesgalicia2020.gal> (01-02-2021).
- 17 Delgado, 1999; Delgado, 2010; Justel, 1990; Justel, 1995; Leguina, 1986.
- 18 Barreiro e González, 2021.
- 19 Trujillo e Ortega, 2015.
- 20 Corzo, 2002a.
- 21 Máiz, 2003.
- 22 González, 2020.

## 7 ANEXO

Táboa 3. Resultados nas eleccións xerais (2000-2020) en función do tamaño dos municipios e de se a forza política desempeña a alcaldía.

Pop. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		ANO
	PP	PSOE	BNG	SI	NON	SI	NON	SI	NON	
<=2.000	61,79%	22,60%	13,75%	67,29%	44,15%	42,74%	18,41%	42,55%	12,31%	2000
2.001-10.000	59,30%	21,81%	16,59%	62,85%	50,77%	30,57%	19,37%	32,13%	16,08%	
10.001-50.000	53,56%	22,84%	20,13%	57,23%	49,25%	28,77%	20,51%	33,21%	19,48%	
50.001-100.000	49,91%	24,20%	20,94%	49,91%	49,91%	23,89%	24,57%	22,53%	19,61%	
>100.000	47,15%	26,26%	21,29%	46,64%	47,25%	30,16%	23,82%	22,91%	20,02%	
<=2.000	58,36%	29,63%	9,94%	62,74%	45,50%	46,46%	26,49%	42,57%	9,13%	2004
2.001-10.000	53,30%	33,18%	10,85%	56,94%	44,52%	43,21%	30,70%	20,65%	10,44%	
10.001-50.000	45,56%	36,90%	13,24%	50,51%	42,14%	41,61%	34,60%	17,94%	12,22%	
50.001-100.000	42,68%	40,28%	11,49%	43,06%	42,57%	40,15%	40,43%	12,88%	11,07%	
>100.000	39,20%	43,25%	11,43%	40,62%	36,93%	46,34%	41,33%	12,88%	11,43%	
<=2.000	50,65%	35,85%	11,84%	57,64%	41,58%	48,79%	30,85%	31,76%	9,63%	2008
2.001-10.000	48,77%	36,29%	12,56%	53,21%	43,66%	41,96%	33,67%	21,08%	11,70%	
10.001-50.000	44,28%	38,68%	13,19%	52,21%	41,88%	42,37%	35,98%	16,48%	12,12%	
50.001-100.000	42,57%	41,08%	10,67%	42,57%	42,57%	40,76%	42,09%	10,51%	10,72%	
>100.000	39,15%	44,52%	10,77%	39,15%	39,15%	44,52%	44,52%	10,77%	10,77%	
<=2.000	61,13%	25,92%	9,30%	66,36%	49,31%	40,19%	21,93%	26,24%	8,11%	2011
2.001-10.000	58,66%	24,91%	11,26%	61,30%	52,98%	31,86%	23,42%	18,81%	10,39%	
10.001-50.000	52,87%	26,33%	12,44%	54,26%	50,32%	31,05%	25,64%	16,87%	11,75%	
50.001-100.000	48,56%	29,39%	11,31%	48,61%	48,52%	32,20%	28,28%	15,41%	10,04%	
>100.000	44,88%	32,63%	9,88%	45,52%	44,49%	33,47%	31,25%	9,88%	9,88%	
<=2.000	51,21%	25,58%	4,00%	57,03%	41,54%	36,90%	21,77%	13,17%	3,20%	2015
2.001-10.000	43,96%	22,72%	4,85%	48,00%	39,92%	26,87%	20,84%	10,42%	4,44%	
10.001-50.000	35,63%	20,27%	4,95%	38,67%	34,57%	22,07%	19,24%	7,78%	4,40%	
50.001-100.000	34,08%	19,87%	4,59%	34,08%	34,08%	22,20%	18,98%	6,48%	3,98%	
>100.000	30,55%	21,29%	2,81%	35,90%	29,51%	22,02%	20,69%	2,81%	2,81%	
<=2.000	56,09%	24,02%	2,45%	61,48%	46,90%	33,95%	20,68%	7,98%	1,99%	2016
2.001-10.000	48,29%	22,50%	3,14%	52,01%	44,39%	26,04%	21,03%	6,36%	2,87%	
10.001-50.000	39,93%	21,06%	3,20%	42,83%	38,82%	22,65%	20,18%	5,04%	2,87%	
50.001-100.000	38,61%	21,91%	3,44%	38,61%	38,61%	23,67%	21,25%	5,17%	2,88%	
>100.000	34,56%	23,40%	2,02%	40,65%	33,40%	23,99%	22,91%	2,02%	2,02%	
<=2.000	43,73%	32,06%	4,40%	48,82%	34,76%	41,93%	28,62%	12,89%	3,82%	2019A
2.001-10.000	34,70%	30,89%	6,38%	39,20%	30,30%	34,65%	29,25%	10,70%	6,04%	
10.001-50.000	25,56%	30,93%	6,20%	28,37%	24,30%	32,86%	29,95%	8,47%	5,84%	
50.001-100.000	24,52%	32,05%	6,32%	24,52%	24,52%	34,29%	31,19%	6,81%	6,16%	
>100.000	20,28%	35,10%	4,46%	24,99%	19,37%	36,41%	33,99%	4,46%	4,46%	
<=2.000	46,47%	31,19%	5,85%	52,78%	37,43%	39,66%	27,62%	13,85%	5,17%	2019N
2.001-10.000	37,75%	29,69%	8,64%	42,02%	34,56%	32,90%	27,78%	14,04%	8,16%	
10.001-50.000	30,40%	29,97%	8,53%	35,82%	28,84%	31,82%	28,56%	11,34%	8,03%	
50.001-100.000	30,45%	30,84%	9,34%	30,45%	30,45%	30,62%	31,54%	8,88%	9,48%	
>100.000	25,77%	34,88%	6,93%	25,77%	25,77%	34,40%	37,48%	6,93%	6,93%	

Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR.

Táboa 4. Resultados nas eleccións autonómicas (2000-2020) en función do tamaño dos municipios e de se a forza política desempeña a alcaldía.

Pop. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		ANO
	PP	PSOE	BNG	SI	NON	SI	NON	SI	NON	
<=2.000	61,52%	19,25%	16,80%	66,22%	45,15%	37,99%	15,06%	48,23%	15,98%	2001
2.001-10.000	56,84%	19,87%	20,80%	60,35%	47,69%	29,74%	17,57%	35,82%	20,28%	
10.001-50.000	50,13%	21,11%	24,99%	53,74%	45,91%	27,09%	18,74%	34,33%	24,52%	
50.001-100.000	47,39%	24,20%	23,26%		47,39%	23,49%	25,08%	25,04%	21,82%	
>100.000	42,90%	25,12%	26,22%	46,12%	42,19%	28,99%	22,68%	26,67%	25,88%	
<=2.000	55,55%	28,74%	14,38%	60,20%	41,26%	49,37%	25,07%	53,68%	13,42%	2005
2.001-10.000	51,06%	29,67%	17,35%	54,99%	41,89%	39,39%	26,95%	31,52%	16,78%	
10.001-50.000	43,41%	31,47%	22,07%	47,73%	39,83%	36,62%	29,33%	28,06%	20,86%	
50.001-100.000	42,37%	34,87%	18,73%	42,65%	42,30%	34,63%	35,17%	19,87%	18,39%	
>100.000	37,44%	37,68%	21,03%	38,59%	35,59%	38,87%	36,93%		21,03%	
<=2.000	51,47%	29,66%	16,43%	59,49%	41,23%	44,53%	23,17%	42,72%	14,05%	2009
2.001-10.000	50,90%	28,48%	16,74%	56,02%	44,55%	35,36%	25,41%	27,48%	15,64%	
10.001-50.000	46,78%	28,66%	17,61%	54,41%	44,22%	32,96%	25,69%	22,17%	16,14%	
50.001-100.000	44,55%	31,15%	15,07%		44,55%	31,20%	30,96%	16,66%	14,58%	
>100.000	42,90%	33,13%	15,72%		42,90%	33,13%			15,72%	
<=2.000	56,35%	23,82%	8,20%	62,06%	44,89%	37,59%	19,59%	20,32%	7,51%	2012
2.001-10.000	53,00%	20,38%	10,35%	55,35%	47,36%	28,55%	18,57%	19,95%	9,52%	
10.001-50.000	45,46%	19,09%	11,31%	46,15%	44,21%	24,21%	18,35%	17,57%	10,45%	
50.001-100.000	42,19%	19,37%	10,59%	42,61%	41,78%	22,39%	18,23%	18,65%	8,11%	
>100.000	36,94%	22,61%	8,52%	39,67%	35,29%	24,48%	19,50%		8,52%	
<=2.000	59,87%	19,70%	6,29%	65,79%	49,87%	31,63%	15,66%	18,20%	5,29%	2016
2.001-10.000	54,35%	17,38%	8,81%	58,64%	49,90%	22,29%	15,37%	16,24%	8,18%	
10.001-50.000	46,63%	16,70%	9,42%	49,51%	45,52%	18,69%	15,60%	14,86%	8,44%	
50.001-100.000	44,98%	17,35%	9,49%		44,98%	18,48%	16,93%	14,93%	7,79%	
>100.000	39,32%	19,94%	6,25%	42,99%	38,58%	22,58%	17,75%		6,25%	
<=2.000	59,64%	19,20%	16,01%	65,95%	49,91%	28,82%	15,28%	32,10%	14,82%	2020
2.001-10.000	54,23%	17,22%	22,26%	58,57%	51,04%	21,04%	14,94%	31,31%	21,53%	
10.001-50.000	46,92%	18,04%	25,74%	53,16%	45,12%	20,38%	16,26%	31,62%	24,66%	
50.001-100.000	47,08%	17,40%	25,59%		47,08%	16,84%	19,19%	27,47%	25,00%	
>100.000	39,89%	24,94%	23,83%		39,89%	25,67%	21,14%		23,83%	

Fonte: elaboración propia a partir de datos da Xunta de Galicia.

Táboa 5. Resultados nas eleccións europeas (2000-2020) en función do tamaño dos municipios e de se a forza política desempeña a alcaldía.

Pob. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		ANO
	PP	PSOE	BNG	SI	NON	SI	NON	SI	NON	
<=2.000	59,42%	29,45%	9,25%	64,42%	44,04%	48,84%	25,88%	46,41%	8,42%	2004
2.001-10.000	54,13%	31,85%	11,52%	58,13%	43,50%	42,73%	29,10%	23,92%	11,03%	
10.001-50.000	46,67%	35,21%	14,48%	51,68%	42,93%	40,03%	32,93%	19,52%	13,44%	
50.001-100.000	44,72%	36,99%	13,54%	44,86%	44,68%	35,39%	38,89%	14,74%	13,19%	
>100.000	41,54%	40,60%	12,83%	42,25%	40,43%	41,76%	39,87%		12,83%	
<=2.000	57,93%	30,83%	8,61%	65,77%	47,23%	44,68%	24,80%	29,22%	6,77%	2009
2.001-10.000	55,66%	30,94%	9,88%	60,37%	49,75%	36,91%	28,22%	17,49%	9,14%	
10.001-50.000	50,74%	33,48%	10,36%	59,20%	48,00%	37,37%	30,71%	13,04%	9,48%	
50.001-100.000	47,01%	35,98%	9,01%		47,01%	35,45%	37,67%	10,23%	8,63%	
>100.000	44,18%	39,75%	7,93%		44,18%	39,75%			7,93%	
<=2.000	51,59%	24,52%	5,84%	57,51%	38,66%	41,83%	20,51%	15,25%	5,15%	2014
2.001-10.000	43,83%	22,33%	8,34%	46,98%	36,36%	31,42%	20,38%	17,22%	7,63%	
10.001-50.000	33,25%	20,51%	9,11%	34,50%	30,90%	24,94%	19,86%	13,97%	8,52%	
50.001-100.000	29,85%	20,87%	8,03%	29,36%	30,31%	23,37%	19,94%	11,65%	6,87%	
>100.000	27,15%	22,50%	6,21%	26,90%	27,31%	22,88%	21,90%		6,21%	
<=2.000	43,49%	33,41%	9,24%	50,76%	30,82%	47,04%	28,40%	26,90%	8,13%	2019
2.001-10.000	36,34%	32,62%	13,36%	42,32%	29,91%	39,43%	29,72%	24,09%	12,59%	
10.001-50.000	28,21%	34,04%	13,03%	32,70%	26,40%	37,71%	32,06%	20,39%	11,70%	
50.001-100.000	27,88%	34,05%	11,81%		27,88%	35,27%	33,59%	13,10%	11,42%	
>100.000	21,54%	40,57%	9,03%	24,96%	20,86%	44,68%	37,17%		9,03%	

Fonte: elaboración propia a partir de datos MIR.







Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 103-124  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4865>  
© Lorena Cruz González  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 11/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



## A acción pública no ámbito urbanístico a debate

### La acción pública no ámbito urbanístico a debate

### Public action in the area of urban development under debate

**LORENA CRUZ GONZÁLEZ**

Técnica de Administración Xeral, Grupo A 1  
Concello de Ourense (Galicia-España)  
[loreacruzgonzalez@gmail.com](mailto:loreacruzgonzalez@gmail.com)

**Resumo:** Este traballo ten por obxecto reflexionar sobre a necesidade de limitar o exercicio da acción pública no ámbito urbanístico, ao abeiro do convencemento do seu uso mal intencionado, abusivo e case profesional con intereses lucrativos privados afastados do interese xeral, e configurala como a acción popular prevista en materia ambiental. Para iso, vaise realizar unha análise pormenorizada acerca da regulación destas dúas figuras, valorando as vantaxes e os inconvenientes de instaurar cada unha delas.

**Palabras clave:** Acción pública, acción popular, urbanismo, lexitimación, medio ambiente.

**Resumen:** El presente trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la necesidad de limitar el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico, al amparo del convencimiento de su uso torticero, abusivo y casi profesional con intereses lucrativos privados alejados del interés general, y configurarla como la acción popular prevista en materia medioambiental. Para ello, se va a realizar un análisis pormenorizado acerca de la regulación de estas dos figuras, valorando los pros y contras de instaurar cada una de ellas.

**Palabras clave:** Acción pública, acción popular, urbanismo, legitimación, medio ambiente.

**Abstract:** The purpose of this paper is to reflect on the need to limit the exercise of the public action in the urban planning field, under the protection of the conviction of its tortious,

abusive and almost professional use with private lucrative interests far removed from the general interest, and to configure it as the popular action foreseen in environmental matters. To this end, a detailed analysis will be made of the regulation of these two figures, assessing the pros and cons of establishing each of them.

**Key words:** Public action, popular action, urban planning, standing, environment.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Acción pública urbanística. 2.1. Regulación normativa: orixe e evolución. 2.2 Configuración. 2.2.1 Lexitimación. 2.2.3 Finalidade. 2.2.4 Límites ao exercicio da acción pública. 2.2.4.1 Límites materiais. 2.2.4.2 Límites formais. 3 Reconfiguración da acción pública e conversión en acción popular. 3.1 Modificacións pretendidas. 3.1.1 Proposición de Lei presentada polo Grupo Parlamentario Popular no Congreso dos Deputados. 3.1.2 Consulta pública previa sobre o Anteproxecto de Lei polo que se modifica a Lei do solo e rehabilitación urbana. 3.2 Reconfiguración da acción pública urbanística. 3.3 Acción popular prevista na lexislación ambiental. 4 Reflexións sobre a reforma lexislativa analizada. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Nos últimos tempos, abriuse un debate acerca da oportunidade de limitar ou restrinxir o exercicio da acción pública na esfera urbanística e substituíla pola coñecida como acción popular que rexe na disciplina ambiental.

Sen ánimo de ser exhaustivos, esta idea que defende FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>1</sup> intentouse plasmar, por parte do Grupo Parlamentario Popular, xa no ano 2018, a través da Proposición de Lei de medidas administrativas e procesuais para reforzar a seguridade xurídica no ámbito da ordenación territorial e urbanística<sup>2</sup>.

Na actualidade, a Subdirección Xeral de Políticas Urbanas, dependente do Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, está a traballar nesta liña e solicitou, a través da consulta pública previa, a opinión dos cidadáns e asociacións antes da elaboración do anteproxecto de lei que aspira a modificar a Lei do solo e rehabilitación urbana, aprobada polo Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, para reforzar a seguridade xurídica no marco da planificación territorial e urbanística.

Os dous textos avogan por limitar o exercicio da acción pública urbanística, equiparándoa á acción popular ambiental.

Este traballo pretende debater, desde o punto de vista práctico, a pertinencia, no momento actual, de restrinxir o exercicio da acción pública urbanística e configurala como a acción popular prevista na lexislación ambiental, facendo alusión aos riscos que esta acción levaría consigo.

## 2 ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

### 2.1 Regulación normativa: orixe e evolución

A acción pública no terreo urbanístico introdúcese por primeira vez na Lei do 12 de maio de 1956, sobre réxime do solo e ordenación urbana, como "*a acción, de todo cidadán,*

*para exixir ante os órganos administrativos e os tribunais contencioso-administrativos a observancia da lexislación urbanística, os programas, proxectos, normas e ordenanzas”.*

O lexislador, consciente da situación de indisciplina urbanística xerada ao longo dos anos anteriores e da, en moitos casos, pasividade da Administración á hora de reaccionar fronte aos ilícitos urbanísticos, decide dotar o cidadán de instrumentos para perseguir que o solo se utilice conforme a normativa urbanística e, polo tanto, o interese xeral. Para iso, modifica, tanto a Lei de procedemento administrativo como a Lei da xurisdición contencioso-administrativa, que ata ese momento lexitimaba, para accionar e/ou recorrer, tanto na vía administrativa como na vía xudicial, unicamente aos *“que tivesen interese directo niso”* e introduce o dereito de calquera persoa, xa sexa física ou xurídica, a exixir, nas dúas vías, a observancia da normativa urbanística.

Este instrumento recolleuse nas diferentes normativas urbanísticas do Estado e extrapolouse á maioría de lexislacións autonómicas, chegando ata os nosos días. Na actualidade, a acción pública urbanística regúlase no artigo 5.f) e 62 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, norma de carácter básica ditada polo Estado, de conformidade coa disposición derradeira segunda, en exercicio das competencias sobre lexislación procesual. De aplicación, polo tanto, a todo o Estado, como un dereito dos cidadáns.

Non se trata, tal como recoñeceu o Tribunal Constitucional, no fundamento xurídico segundo da Sentenza 154/1997, do 29 de setembro (BOE n. 260, do 30 de outubro de 1997), *“(…) dun dereito absoluto ou incondicionado, senón dun dereito de configuración legal que, en consecuencia, o lexislador pode regular e condicionar no seu exercicio”*, establecendo limitacións e prohibicións a este, de aí que na súa regulación deba terse en conta o contido do artigo 5 en relación co 62 do citado texto legal.

E así, o artigo 5.f) dispón que *“todos os cidadáns teñen dereito a exercer a acción pública para facer respectar as determinacións da ordenación territorial e urbanística, así como as decisións resultantes dos procedementos de avaliación ambiental dos instrumentos que as conteñen e dos proxectos para a súa execución, nos termos dispostos pola súa lexislación reguladora”*. E o artigo 62, situado no capítulo II referido a accións e recursos, concreta os ámbitos aos que afecta e o prazo para a interposición: *“1. Será pública a acción para exixir ante os órganos administrativos e os tribunais contencioso-administrativos a observancia da lexislación e demais instrumentos de ordenación territorial e urbanística. 2. Se a dita acción está motivada pola execución de obras que se consideren ilegais, poderá exercerse durante a súa execución e ata o transcurso dos prazos establecidos para a adopción das medidas de protección da legalidade urbanística”*.

A esta previsión refírese o artigo 19.h) da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa: *“Está lexitimado ante a orde xurisdiccional contencioso-administrativa calquera cidadán, en exercicio da acción popular, nos casos expresamente previstos polas leis”*, e é recoñecida pola xurisprudencia, no fundamento de dereito segundo da Sentenza 3556/2003, do 26 de maio de 2003, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, do Tribunal Supremo, ao declarar: *“A acción*

*pública está concibida para que calquera (quivis de populo) poida incoar un proceso contencioso-administrativo”.*

En similares termos pronúncianse algunhas lexislacións urbanísticas autonómicas. Podemos citar a modo de exemplo o artigo 12 do Decreto legislativo 1/2010, do 3 de agosto, polo que se aproba o texto refundido da Lei de urbanismo de Cataluña; o artigo 150 da Lei 5/1999, do 8 de abril, de urbanismo de Castela e León; o artigo 259 da Lei 13/2015, do 30 de marzo, de ordenación territorial e urbanística da Rexión de Murcia; ou a exposición de motivos IV da Lei 2/2006, do 30 de xuño, do solo e urbanismo do País Vasco. *“Noutras lexislacións autonómicas como a galega, na Lei 2/2016, do solo de Galicia, xa non aparece recollida como si o estaba na disposición adicional cuarta da derogada Lei 9/2002, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia; en todo caso, a acción pública é igualmente de aplicación en Galicia e no resto de España onde non exista previsión autonómica expresa polo seu recoñecemento expreso no citado artigo 62 do Texto refundido estatal de común aplicación”*<sup>3</sup>.

## 2.2 Configuración

### 2.2.1 Lexitimación

Antes de entrar a analizar os requisitos esenciais para que exista lexitimación no exercicio da acción pública urbanística, resulta pertinente abrir unha breve paréntese para definir o que se entende por esta. E así cabe dicir que a lexitimación é a calidade que habilita as persoas físicas ou xurídicas para actuar nun proceso concreto<sup>4</sup>.

Por regra xeral, a lexitimación adóitase condicionar á titularidade dun dereito ou interese lexítimo cuxa tutela se postula. Non obstante, existen unha serie de normativas sectoriais específicas, tales como o Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana; a Lei 16/1985, do 25 de xuño, de patrimonio histórico español<sup>5</sup>; a Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas; a Lei orgánica 2/1982, do 12 de maio, do Tribunal de Contas; a Lei 30/2014, do 3 de decembro, de parques naturais; a Lei orgánica 3/2007, do 22 de marzo, para a igualdade efectiva de mulleres e homes, etc., nas que se lle permite a calquera cidadán a interposición de accións ou recursos de forma incondicional, é dicir, sen requisito adicional ningún. É o que se denomina como *“acción popular”* no artigo 19.1.h) da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, e na lexislación sectorial, *“acción pública”*.

Centrándonos xa no campo do dereito urbanístico, pode afirmarse que a acción pública consiste na atribución de lexitimación, a todo cidadán, persoa física ou xurídica, para perseguir actuacións contrarias á lexislación urbanística e ao planeamento, sen que se exixa ter ou acreditar un dereito subxectivo ou interese lexítimo.

Cando o lexislador fala de cidadán, estase a referir tanto a nacionais como a estranxeiros. Así foi recoñecido na Sentenza 4966/2015, do 18 de novembro de 2015, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, que declara:

*“Ademais, en materia de réxime local, os estranxeiros, sexan comunitarios ou non, teñen dereito á participación pública, podendo ser oídos nos asuntos que lles afecten. Desta forma, fronte a un Plan de Ordenación Urbana da cidade na que residen, non poden deixar de ser oídos polo feito de ser estranxeiros e, conseguintemente, lexitimados para o exercicio da acción pública urbanística, regulada no artigo 48 do Texto refundido da Lei de solo estatal”.*

E, cando alude ás persoas xurídicas, debe entenderse por estas tanto as públicas como as privadas. En igualdade de termos pronúnciase o fundamento de dereito terceiro da Sentenza 10454/2001, do 31 de decembro de 2001, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, ao sinalar:

*“En calquera caso, a Deputación tamén se atopa lexitimada para o exercicio da acción pública. Como recoñecemos nas sentenzas do 24 de decembro de 2001 (recursos directos 347/1999 e 37/2000) e do 26 de decembro de 2001 (recurso directo 547/2000), a propósito da impugnación do mesmo acordo do Consello de Ministros, a acción pública do artigo 304 do TRLRS alcanza a impugnación dos acordos adoptados polo Consello de Ministros ao abeiro do artigo 244.2 do TRLRS. En efecto, o dito precepto contén unha regulación que incide directamente na normativa urbanística vixente, ao impor a súa modificación ou revisión cando concorren os presupostos habilitantes que considera o dito artigo”.*

Esta potestade proxéctase, tal como recolle o artigo 62 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, no campo administrativo e no xurisdiccional contencioso-administrativo<sup>6</sup>.

Neste sentido pronúnciase o fundamento de dereito quinto da Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do 14 de maio de 2010, no recurso de casación 2098/2006, ao dispor:

*“A lexitimación activa, como calidade que habilita as persoas físicas ou xurídicas para actuar como parte actora nun proceso concreto, vincúlase por mandato do artigo 19.1 LXCA á titular dun dereito ou interese lexítimo cuxa tutela se postula ou resulta predicable de calquera cidadán sempre que exerza a “acción popular” nos casos expresamente previstos polas leis (...)”.*

E continúa: *“(...) no ámbito sectorial no que nos atopamos, o urbanismo, recoñécese a acción pública a todos cidadáns sen necesidade, polo tanto, de engadir a titularidade de ningún interese lexitimador, acción que se estende tanto á vía administrativa como á xurisdiccional”.*

En palabras de PAREJO ALFONSO<sup>7</sup>, *“a acción pública consiste no apoderamento a todos os suxeitos cunha acción reaccional fronte a calquera transgresión da referida ordenación e, polo tanto, na exención en materia territorial-urbanística do requisito procesual da acreditación da lexitimación ad causam, é dicir, do interese do accionante no asunto concreto, pola presunción legal iuris et de iure de que tal interese concorre de seu na posición simple do cidadán, uti cives”.*

É, polo tanto, un dereito do cidadán que unicamente está condicionado, tal como indica VILLARES NAVEIRA<sup>8</sup>, aos requisitos de “*capacidade procesual*”; é dicir, capacidade para ser parte nun proceso.

En vía xurisdiccional, esta capacidade posúena as persoas físicas e xurídicas conforme o artigo 6 en relación co 7 da Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuízamento civil, e, co artigo 18º da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, e, na esfera administrativa, a Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas, no artigo 3 reproduce o contido do artigo 18 da Lei 29/1998, anteriormente citada.

### 2.2.3 Finalidade

A acción pública urbanística ten por obxecto protexer e observar o cumprimento do ordenamento urbanístico, entendéndose por este lexislación e planeamento. Pero cal é o motivo ou finalidade de que, no dereito urbanístico, o lexislador estenda a lexitimación a todos os cidadáns con independencia de que teñan ou non un dereito ou interese lexítimo?

Pois ben, tal como indica o fundamento de dereito quinto da Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso, Sección 4.ª, do 7 de xuño de 2013, recurso de casación 1542/2010:

*“A extensión legal da acción pública a determinados ámbitos realízase en atención aos diferentes e sensibles intereses en xogo, porque a acción pública o que pretende é robustecer e reforzar a protección de determinados valores especialmente sensibles, facendo máis eficaz a defensa destes, ante a pluralidade de intereses concorrentes. Considérase, en definitiva, que a relevancia dos intereses en xogo demanda unha protección máis vigorosa e eficaz que a que pode proporcionar a acción dos particulares afectados, polo que esta debe estenderse a calquera cidadán que pretenda simplemente que se observe e que se cumpra a lei”.*

A este respecto, resulta ilustrativa a Sentenza do Tribunal Supremo do 21 de xaneiro de 2002: *“a finalidade prevalente e fundamental do artigo 304 da Lei do solo do 92 é a de perseguir e conseguir, por enriba de calquera outra consideración, a observancia en todo caso da lexislación urbanística e do planeamento urbanístico”.*

En definitiva, pódese afirmar que a finalidade da acción pública é defender a legalidade urbanística, mediante o exercicio da acción tendente a depurar vulneracións normativas de valores especialmente sensibles.

### 2.2.4 Límites ao exercicio da acción pública

#### 2.2.4.1 Límites materiais

Malia ser certo que calquera cidadán pode exercer a acción pública, xa sexa persoa física ou xurídica, que persiga a protección e observancia do ordenamento urbanístico sen ter que acreditar ou ter un dereito ou interese lexítimo, non é menos certo

que esta non ten carácter absoluto, xa que está suxeita aos límites que establece o ordenamento xurídico.

Así é recoñecido, entre outras, no fundamento de dereito décimo da Sentenza 986/2016, do 4 de maio de 2016, da Sala Terceira do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo no recurso 13/2015, ao dispor:

*“Certo é que o exercicio da acción pública no eido urbanístico está suxeito aos límites xerais ou comúns que o noso ordenamento xurídico impón ao exercicio de calquera dereito, como son, basicamente, as exixencias da boa fe e a proscripción do abuso de dereito”.*

Pero o xulgador non queda nos límites xerais do ordenamento, senón que establece, de forma reiterada nas súas sentenzas, un límite específico, como así se recoñece na Sentenza 2787/2015, do 17 de xuño de 2015, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, e a Sentenza 1257/2012, do 29 de febreiro de 2012, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, que no fundamento de dereito sétimo subliña:

*“A regra da acción pública só quebra cando o que se exerce é unha acción de recoñecemento dunha situación xurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados do interesado”.*

Á luz da xurisprudencia, enténdese por límites do ordenamento xurídico para os efectos do exercicio da acción pública urbanística a prohibición de abuso de dereito, artigo 7 do Real decreto do 24 de xullo de 1889 polo que se acorda publicar o Código civil, e o respecto ás regras de boa fe, recollido no artigo 7 do Código civil e 11 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial. E como límite específico da acción pública, no terreo urbanístico, o recoñecemento dunha situación xurídica individualizada.

A seguir, vanse expor unhas pinceladas acerca de cada un dos límites:

a) Exixencias da boa fe.

O artigo 11 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial, dispón: *“En todo tipo de procedemento respectaranse as regras da boa fe. (...)”* e o artigo 5 do Código civil establece que *“os dereitos deberán exercerse conforme as exixencias da boa fe.*

*A lei non ampara o abuso do dereito ou exercicio antisocial deste. Todo acto ou omisión que, pola intención do seu autor, polo seu obxecto ou polas circunstancias en que se realice supere manifestamente os límites normais do exercicio dun dereito, con dano a terceiro, dará lugar á correspondente indemnización e á adopción das medidas xudiciais ou administrativas que impidan a persistencia no abuso”.*

b) Cando se pode considerar que o exercicio dunha acción é constitutivo de abuso de dereito e, polo tanto, contrario ás exixencias da boa fe?

Estímase que unha acción é abusiva cando se interpón, única e exclusivamente, coa finalidade de perturbar ou causar dano a un terceiro e non o beneficio propio ou da colectividade e sempre que esta acción quede perfectamente acreditada, xa sexa na vía administrativa ou na vía xurisdiccional.

Para poder apreciar o abuso de dereito, cómpre que este se observe de xeito patente, manifesto e claro, e que a intención ou propósito do accionante sexa só a de causarlle

dano a outro sen que resulte proveitoso para o axente, non actuando abusivamente quen utiliza o seu dereito respondendo ao mesmo criterio finalista que o que inspira á norma legal atributiva a el. E debe ser probado por quen o alega.

Esta argumentación reflíctese no fundamento de dereito primeiro da Sentenza 360/2017, do 7 de xuño de 2017, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, do Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña, ao declarar:

*“A acción pública en materia urbanística, que non se condiciona a ningún requisito, non podéndose falar de abuso de dereito alí onde quedan acreditadas as graves infraccións urbanísticas cometidas polos codemandados, os cales desenvolven usos respecto de obras que exceden parámetros e por iso non permitido polo planeamento”.*

E, pola contra, considérase que non existe abuso de dereito cando quede acreditada no expediente administrativo ou xudicial a existencia de infraccións urbanísticas.

c) Que debe entenderse por recoñecemento dunha situación xurídica individualizada e a que tipo de pretensións se refire?

As pretensións das partes, tanto na vía administrativa como na vía xudicial, poden ser de mera anulación ou de xurisdición plena. Nas primeiras, perséguese única e exclusivamente a declaración de non conformidade a dereito dun acto ou disposición e, nas segundas, aspírase ao recoñecemento dunha situación xurídica individualizada; isto é, o recoñecemento dun dereito subxectivo, a adopción das medidas tendentes ao restablecemento da legalidade e a indemnización polos danos e perdas.

O exercicio da acción pública está limitado ás pretensións de anulación. O accionante non pode perseguir o recoñecemento dunha situación xurídica individualizada nin tampouco pode exercer pretensións indemnizatorias, pois para iso requiriría a lexitimación xeral exixida pola lei.

Así o reitera a xurisprudencia en diferentes sentenzas, como a Sentenza 931/2008, do 17 de marzo de 2008, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, do Tribunal Supremo, ou a Sentenza 639/2015, do 17 de febreiro de 2015, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, do Tribunal Supremo, sinalando que *“a regra da acción pública só quebra cando o que se exerce é unha acción de recoñecemento dunha situación xurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados do interesado”.*

### 2.2.4.2 Límites formais

Finalmente, hai que engadir que a acción para exixir ante os órganos administrativos e tribunais contencioso-administrativos a observancia da lexislación e do planeamento está suxeita a un límite temporal.

A esta cuestión refírese o propio artigo 62.2 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana.

O citado precepto prevé dous supostos diferenciados, en función de:

- a) se as obras consideradas ilegais se encontran en curso de execución ou
- b) se están finalizadas.



No primeiro caso, a acción poderase interpor durante o tempo que dure a execución das obras e ata o transcurso do prazo establecido para a adopción das medidas de protección da legalidade urbanística, e, no segundo caso, unicamente nos prazos fixados polo lexislador para a incoación de medidas tendentes á reposición da legalidade vulnerada.

Resulta imprescindible apuntar que os prazos para o exercicio da acción de reposición da legalidade urbanística varían en función da comunidade autónoma en que resulte de aplicación.

Así, por exemplo, a Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, e a Lei 7/2002, do 17 de decembro, de ordenación urbanística de Andalucía, establecen o prazo de seis anos desde a total terminación das obras<sup>10</sup>, e, pola contra, a Lei 2/2001, do 25 de xuño, de ordenación territorial e réxime urbanístico de Cantabria, e a Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo da Comunidade de Madrid, fixan o prazo de reacción en 4 anos<sup>11</sup>.

Advirtase que as comunidades autónomas teñen competencia exclusiva, ao abeiro do artigo 148.1.3 da Constitución española, en urbanismo, de aí que a regulación non sexa unívoca.

### **3 RECONFIGURACIÓN DA ACCIÓN PÚBLICA E CONVERSIÓN EN ACCIÓN POPULAR**

#### **3.1 Modificacións pretendidas**

Neste apartado ímonos limitar a resaltar, de xeito moi sumario, as variacións propostas sobre a acción pública urbanística polo Grupo Parlamentario Popular no ano 2018 e polo Goberno na actualidade.

Para iso, imos sinalar brevemente o contido de cada un dos textos.

##### **3.1.1 Proposición de Lei presentada polo Grupo Parlamentario Popular no Congreso dos Deputados**

O 15 de outubro de 2018, o Grupo Parlamentario Popular presenta no Congreso dos Deputados a “*Proposición de Lei de medidas administrativas e procesuais para reforzar a seguridade xurídica no ámbito da ordenación territorial e urbanística*”.

Aínda que a citada proposta foi admitida a trámite e trasladada ao Goberno para os efectos do artigo 126 do Regulamento do Congreso dos Deputados do 10 de febreiro de 1982, esta nunca chegou a aprobarse ao seren disoltas as Cortes Xerais no ano 2019, polo que devén caduca.

A pesar de que a proposición de lei caducou, de cara a un posicionamento sobre a necesidade ou non da reforma, resulta necesario expor, brevemente, os argumentos que terían levado o grupo parlamentario a formulala.

Dunha lectura da proposición de lei, infírese que a intención do Partido Popular era reforzar a seguridade xurídica na planificación territorial e urbanística, coa finalidade de evitar, tal como recolle a exposición de motivos, a nulidade absoluta dos plans xerais: *“Nos últimos anos proliferaron en varios Estados europeos, entre os que se atopa España, as anulacións dos plans de ordenación territorial e urbanística, amparadas no dogma de nulidade absoluta dos regulamentos ilegais. O dilatado transcurso de tempo que media entre a entrada en vigor dos ditos plans e as sentenzas que os anulan, así como a reviviscencia de plans anteriores, provoca unha crise no sistema que pon en risco a propia credibilidade do ordenamento xurídico”*<sup>12</sup>, e a utilización *“mal intencionada con fins puramente lucrativos”*<sup>13</sup> da lexitimación para o exercicio da acción pública.

Focalizando na cuestión que aquí nos interesa, os responsables da proposta entenden que a regulación da acción pública está desconectada dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística actuais *“e, en moitos casos, dunha verdadeira defensa dos intereses públicos”*<sup>14</sup>.

Para corrixir esta situación, propuñan restrinxir a lexitimación da acción pública, configurándoa como a acción popular prevista na lexislación ambiental, modificación que se concretaría nos artigos 5 e 62 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, quedando redactado o artigo 62 do seguinte xeito:

*“1. Os actos e inactividade dos órganos administrativos que vulneren a lexislación ou os instrumentos de ordenación territorial e urbanística poderán impugnarse, ademais de polos que estean lexitimados para iso segundo a lexislación reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, por persoas xurídicas sen ánimo de lucro que cumpran os seguintes requisitos:*

*a) Ter, entre os fins acreditados nos seus estatutos, a protección do medio ambiente, a ordenación do territorio e o urbanismo e desenvolver a súa actividade nun ámbito territorial que resulte afectado pola actuación ou inactividade administrativa.*

*b) Terse constituído legalmente, polo menos, dous anos antes do exercicio da acción e, durante ese tempo, vir exercendo de modo activo as actividades necesarias para alcanzar os fins previstos nos seus estatutos”.*

### **3.1.2 Consulta pública previa sobre o anteproxecto de lei polo que se modifica a Lei do solo e rehabilitación urbana**

En idéntica liña que a anterior, postúlase a Subdirección Xeral de Políticas Urbanas, dependente do Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, que está a elaborar o anteproxecto de lei polo que se pretende modificar a Lei do solo e rehabilitación urbana.

Como consecuencia da tramitación, o Goberno formulou, o abeiro do artigo 133 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, entre o mes de xuño e xullo do ano 2021, unha consulta pública previa<sup>15</sup>, dirixida aos suxeitos e organizacións máis representativas da área, sobre a

pertinencia de modificar o Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana.

O obxecto da reforma, igual que sucedía coa proposta de lei analizada no punto anterior, é reforzar a seguridade xurídica na planificación territorial e urbanística, a través de tres vías: o recoñecemento expreso da natureza xurídica dos plans de ordenación territorial e urbanística, a determinación das consecuencias procesuais por vicios procedementais, xa sexa nulidade absoluta ou anulabilidade, e a reconfiguración da acción pública.

Para os efectos deste traballo, ímonos centrar unicamente na análise do punto referido á acción pública. E así cabe indicar que, se se observa o contido do punto 4.3 da consulta previa, pódese deducir que, para o Goberno, o exercicio da acción pública xa non busca o interese público xeral, senón que está a ser utilizado dun xeito cuasiprofesional “*con intereses lucrativos privados moi afastados do interese público do planeamento*”<sup>16</sup>.

E, para emendar e/ou corrixir esta deficiencia, propón substituír a acción pública urbanística pola acción popular ambiental.

### **3.2 Reconfiguración da acción pública urbanística**

Se focalizamos a atención nos textos analizados anteriormente, deducimos que cobra cada vez máis forza a idea de aprobar unha norma urbanística que converta a acción pública urbanística na acción popular prevista na Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso a información, de participación pública e de acceso a xustiza en materia de medio ambiente.

Esta variación implicaría limitar e restrinxir, a través da modificación dos artigos 5 e 62 do Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, a lexitimación para o exercicio da acción por actos ou inactividade dos órganos administrativos que vulneren a lexislación ou os instrumentos de ordenación territorial e urbanística.

En consecuencia, unicamente poderían accionar, tanto en vía administrativa como en vía xudicial, contra actos contrarios á ordenación territorial e urbanística:

- i) As persoas físicas e xurídicas sempre que demostren, no procedemento administrativo e/ou xurisdiccional, que teñen un dereito ou interese lexítimo relacionado co acto ou inactividade que vulnera a norma, e
- ii) As persoas xurídicas sen ánimo de lucro sempre que se cumpran os seguintes requisitos:
  - a) Que teñan acreditados nos seus estatutos fins relacionados coa protección do medio ambiente, a ordenación do territorio e o urbanismo.
  - b) Que desenvolvan a súa actividade no territorio afectado pola actuación ou inactividade.
  - c) Que fosen constituídas, polo menos, dous anos antes do exercicio da acción e que durante ese tempo exercesen de xeito activo actividades necesarias para o cumprimento dos fins previstos nos estatutos.

### 3.3 Acción popular prevista na lexislación ambiental

Dado que tanto a proposición de lei como a consulta pública previa remiten na súa regulación á acción popular prevista na esfera ambiental, considérase necesario expor sucintamente o marco normativo referido a esta institución, non sen antes referirnos ao artigo 45 da Constitución española.

O artigo 45 da Constitución española dispón: *“todos teñen o dereito a gozar dun medio ambiente axeitado para o desenvolvemento da persoa, así como o seu deber de conservación, e traslada aos poderes públicos a obriga de velar pola utilización racional dos recursos co fin de protexer e mellorar a calidade de vida e defender e restaurar o medio ambiente, apoiándose na indispensable solidariedade colectiva”*.

O lexislador, para cumprir o mandato constitucional, promulga a Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente.

A citada norma ten por obxecto recoller os compromisos asumidos no Convenio Aarhus<sup>17</sup> –ratificado por España o 15 de decembro de 2004– e traspor a Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 28 de xaneiro de 2003, sobre o acceso do público á información ambiental, e a Directiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de maio de 2003, pola que se establecen medidas para a participación do público en determinados plans e programas relacionados co medio ambiente.

O Convenio Aarhus parte dunha idea fundamental: *“Para que os cidadáns poidan gozar do dereito a un medio ambiente saudable e cumprir o deber de respectalo e protexelo, deben ter acceso á información ambiental relevante, deben estar lexitimados para participar nos procesos de toma de decisións de carácter ambiental e deben ter acceso á xustiza cando tales dereitos lles sexan negados”*<sup>18</sup>.

Sentado o anterior, é o momento de valorar en que termos recolle o convenio o acceso á xustiza. Pois ben, o espírito do Convenio Aarhus é amplo: permítelle acudir á xustiza a todo o público interesado que demostre un interese suficiente no asunto ou que, se é o caso, invoque a lesión dun dereito.

Non obstante, este dereito extensivo pódese ver restrinxido ou ampliado pola normativa nacional dos Estados adheridos, xa que será o lexislador nacional o que determine qué constitúe interese suficiente e lesión dun dereito; así o dispón o artigo 9:

*“O que constitúe interese suficiente e lesión dun dereito determinarase conforme as disposicións do dereito interno e conforme o obxectivo de concederlle ao público interesado un amplo acceso á xustiza no marco deste convenio”*<sup>19</sup>.

E continúa o artigo 2.5: *“Para tal efecto, considerarase que teñen tal interese as organizacións non gobernamentais que traballan en favor da protección do medio ambiente e que cumpran os requisitos exixidos polo dereito interno”*<sup>20</sup>.

O lexislador español, á hora de incorporar o contido do artigo 9 do convenio á lexislación estatal, avoga por introducir unha acción popular limitada<sup>21</sup>, en lugar da

acción pública recoñecida noutras disciplinas, tales como o urbanismo, Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana; a Lei 22/1998, do 28 de xullo, de costas; ou a Lei 16/1985, do 25 de xuño, de patrimonio histórico español, etc.

Así se recoñece, de forma expresa, na Sentenza 4183/2007, do 16 de maio de 2007, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, ao sinalar:

*“O ordenamento xurídico non concede unha acción pública en materia de protección do medio ambiente, nin sequera na recente Lei 27/2006, do 18 de xullo, (...) a cal, no seu artigo 22, só lles outorga acción popular ás persoas xurídicas sen ánimo de lucro e só cando cumpran os requisitos do artigo 23”.*

Considérase que a acción é reducida porque están lexitimadas, de conformidade co artigo 22 en relación co 23 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, participación e de acceso á xustiza ambiental, para a interposición de accións, tanto en vía administrativa como na vía xudicial contencioso-administrativa, única e exclusivamente as persoas xurídicas sen ánimo de lucro que cumpran os seguintes requisitos:

- a) Que teñan acreditados nos seus estatutos fins relacionados coa protección do medio ambiente, a ordenación de territorio e o urbanismo.
- b) Que desenvolvan a súa actividade no ámbito territorial afectado pola actuación ou inactividade.
- c) Que fosen constituídas, polo menos, dous anos antes do exercicio da acción e que durante ese tempo exercesen de xeito activo actividades necesarias para o cumprimento dos fins previstos nos estatutos.

E, pola contra, non están lexitimadas as persoas físicas<sup>22</sup>. Nunha liña de razoamento similar atopamos o fundamento de dereito sétimo da Sentenza 3227/2013, do 7 de xuño de 2013, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, do Tribunal Supremo, ao dispor:

*“O recorrente na instancia é unha persoa física, e respecto destas a lei non recoñece a acción pública ambiental. Isto é o que se debería ter limitado a sinalar a sentenza impugnada neste punto.*

*A acción pública que recoñece a Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente, que incorpora as directivas 2003/4/CE e 2003/35/CE, é unha acción pública peculiar, porque ten uns límites ata agora descoñecidos no exercicio da acción pública. Baste sinalar que o seu exercicio depende da concorrencia dunha serie de requisitos, entre os que destaca, polo que atinxe ao caso, que a acción deberá ser exercida, en todo caso, por asociacións dedicadas á defensa do medio ambiente, sen que o exercicio desta acción se lles recoñeza ás persoas físicas”.*

Chegados a este punto, debemos formularnos dúas cuestións: a primeira, relativa á lexitimación das asociacións; a segunda, e non por iso menos importante, a referida ao momento en que se entenden legalmente constituídas.

Aínda que nun primeiro momento unicamente estaban lexitimadas as asociacións que actuasen en defensa da legalidade, isto foi cambiando. Os tribunais foron ampliando a lexitimación ás asociacións cando estas actúen en defensa duns intereses específicos sempre que repercutan na asociación e na sociedade.

É interesante ao respecto o fundamento de dereito cuarto da Sentenza 4460/2008, do 25 de xuño de 2008, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, do Tribunal Supremo, ao declarar:

*“Amplíase, sen dúbida, o marco de lexitimación das asociacións como a recorrente, as cales non actúan movidas exclusivamente pola defensa da legalidade, senón pola defensa duns cualificados ou específicos intereses que repercuten nesta e, con ela, en toda a sociedade a quen tamén o precepto constitucional lle impón obriga de conservar estes”.*

E, polo que respecta á determinación da data de constitución das asociacións, pronunciose o fundamento de dereito terceiro da Sentenza 1989/2016, do 29 de abril de 2016, da Sala do Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, do Tribunal Supremo, ao dispor:

*“A data relevante para o recoñecemento da lexitimación da asociación é cando se produce a súa inscrición no rexistro, ao indicalo así o artigo 10.2 da Lei orgánica 1/2002, que dispón «a inscrición rexistral fai pública a constitución e os Estatutos das asociacións e é garantía, tanto para os terceiros que con elas se relacionan como para os seus propios membros”.*

A teor do exposto, constátase que a acción popular prevista na normativa ambiental, a diferenza da acción pública urbanística, é de carácter restrinxido, ao estaren unicamente lexitimadas as persoas xurídicas sen ánimo de lucro sempre que cumpran os requisitos do artigo 22 en relación co 23 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, participación pública e de acceso á xustiza en materia ambiental.

## 4 REFLEXIÓNS SOBRE A REFORMA LEXISLATIVA ANALIZADA

Para poder facer unha reflexión sobre a necesidade, oportunidade e adecuación da proposta, resulta necesario expor brevemente os motivos polos que o Goberno considera oportuno limitar, na área urbanística, o exercicio da acción pública e substituíla pola acción popular prevista no marco ambiental.

Ata a data, considerábase que a acción pública tendía a garantir a defensa do interese público urbanístico. Así o afirmaba PAREJO ALFONSO<sup>23</sup>: *“Sen entrar aquí nun balance da experiencia subministrada polo exercicio da acción pública no dilatado período que media desde a entrada en vigor daquela primeira lei de completa ordenación urbanística, balance que a doutrina, sen prexuízo de recoñecer a aparición de situacións de abuso da acción pública, está conforme con considerar positivo”.*

Non obstante, na actualidade existe un sector doutrinal, encabezado entre outros por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>24</sup>, que entende que coa supresión da acción pública non se perdería nada, máis ben *“se pecharía paso á proliferación de recursos abusivos*

polos ‘profesionais da acción pública’, que desde hai anos campan polos seus respectos nas grandes cidades”.

O Goberno, consciente da crítica doutrinal, asúmea e, na consulta pública previa realizada aos cidadáns, xustifica que cómpre reformar a institución, xa non só por pensar que está desconectada da realidade dos instrumentos de ordenación territorial e urbanística actuais e da súa complexidade procedemental, senón, sobre todo, co fin de evitar “*unha utilización cuasiprofesional desta con intereses lucrativos privados moi afastados do interese público do planeamento*”<sup>25</sup>.

Ou, dito en palabras do Grupo Parlamentario Popular<sup>26</sup>, frear “*as consecuencias negativas ás que deu lugar a súa utilización mal intencionada con fins puramente lucrativos*”.

Podemos entender que a base fundamental da reforma, neste aspecto, é prohibir todo beneficio económico vinculado neste caso á imposibilidade de obtelo empregando o recurso contencioso-administrativo contra os instrumentos de ordenación, coa finalidade de utilizar a vía da desistencia a cambio de contraprestacións económicas, ben das propias administracións competentes, ben doutros particulares.

O Goberno considera que o mero feito de restrinxir a lexitimación a asociacións sen ánimo de lucro que representen e defendan a protección do interese xeral e a función pública da ordenación territorial e o urbanismo levaría consigo a eliminación do exercicio arbitrario e indebido con fins lucrativos da interposición de accións.

E na súa parca fundamentación remite ás normativas europeas: “*Tendo en conta as máis altas exixencias europeas en materia de protección do medio ambiente, achégase a nova regulación da acción pública en materia de urbanismo á vixente regulación da acción popular en materia ambiental*”<sup>27</sup>.

Ante esta situación, paga a pena deterse en analizar se as normativas europeas tenden a limitar a lexitimación para a interposición de accións relacionadas co medio ambiente.

Pois ben, tal como se indicou no apartado 3.3 deste traballo, o Convenio Aarhus obriga os Estados membros a garantirlle o acceso á xustiza ao “*público interesado*” cando invoquen ou ben a lesión dun dereito ou constitúan un interese suficiente, pero non restrinxen de ningún xeito o dereito de acceso unicamente ás asociacións sen ánimo de lucro.

Foi, polo tanto, o lexislador nacional o que acoutou esa lexitimación no artigo 22 en relación co 23 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e acceso á xustiza en materia ambiental.

Pero este texto normativo non estivo exento de duras críticas<sup>28</sup>. Existe un sector doutrinal que valora de forma negativa o feito de limitar ou restrinxir a lexitimación única e exclusivamente ás persoas xurídicas sen ánimo de lucro<sup>29</sup>, entre os que podemos destacar a TOLIVAR ALAS<sup>30</sup>, que a xulga “*como unha plasmación literal e pouco afortunada do dereito comunitario*”.

Traemos a colación un extracto do artigo, co fin de constatar o declarado: “*Nos últimos tempos, a acción popular ambiental véñse restrinxindo a favor só das persoas xurídicas (ONG);*

concretamente nos artigos 22 e 23 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, e 42 da Lei 26/2007, do 23 de outubro, nunha plasmación literal e pouco afortunada do dereito comunitario”.

Nesta mesma liña argumental destacan as palabras de PLEITE GUADAMILLAS<sup>31</sup>, ao afirmar: “O recoñecemento da acción popular supón un avance, xa que se amplían as materias relacionadas co medio ambiente que no noso dereito carecían dese recoñecemento xeneralizado; non obstante, ao atribuírselles exclusivamente ás persoas xurídicas sen ánimo de lucro que reúnan determinados requisitos, non cumpre as exixencias que exige a protección do medio ambiente e que, en ocasións, recoñeceu o TXUE, debe facerse extensible ás persoas físicas e asociacións”.

Pero esta crítica non queda unicamente na doutrina, senón que se trasladou a diferentes textos normativos autonómicos. E así o artigo 3.4 da Lei 3/1998, do 27 de febreiro, xeral de protección do medio ambiente do País Vasco, recollía a acción pública ambiental, tanto en vía administrativa como en vía xudicial, e xustificábao, con motivo da cuestión de inconstitucionalidade 1772/2020, formulada pola Sección Segunda da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza do País Vasco, do seguinte xeito:

*“Así mesmo, as representacións tanto do Goberno como do Parlamento Vasco sosteñen que a acción pública xudicial prevista no artigo 3.4, último inciso, da Lei xeral de protección do medio ambiente do País Vasco se xustifica na necesidade de asumir os compromisos europeos e internacionais sobre xustiza ambiental, citando, en particular, o Convenio sobre acceso á información, participación do público na toma de decisións e acceso á xustiza en materia de medio ambiente asinado o 25 de xuño de 1998 en Aarhus (Dinamarca) no marco da Comisión Económica das Nacións Unidas para Europa (Convenio Aarhus)”.*

E continúa:

*“Pola súa parte, a Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regula o dereito á información, participación e acceso á xustiza en materia de medio ambiente, manifesta no seu preámbulo que o seu obxecto é definir un marco xurídico que á vez responda aos compromisos asumidos coa ratificación do convenio e leve a cabo a transposición das ditas directivas (2003/4/CE e 2003/35/CE) ao ordenamento interno”.*

En concreto, as institucións autonómicas que compareceron neste proceso invocan como fundamento da norma cuestionada o artigo 9.3 do Convenio Aarhus, conforme o cal “cada parte velará por que os membros do público que reúnan eventuais criterios previstos polo seu dereito interno poidan emprender procedementos administrativos ou xudiciais para impugnar accións ou omisións de particulares ou de autoridades públicas que vulneren as disposicións do dereito ambiental nacional”.

Reflexo da extensión da lexitimación ao eido ambiental atopámolo tamén no Decreto 7/2019, de inspección ambiental de Galicia, concretamente no artigo 31:

*“Calquera persoa poderá pór en coñecemento da Administración, mediante a presentación da correspondente denuncia ambiental, feitos que puidesen ser constitutivos de ameazas inminentes de danos ambientais, danos ambientais, delitos ambientais ou infraccións administrativas”.*



Cómpre ter en conta, ademais, que o primeiro texto foi declarado inconstitucional unicamente no relativo ao inciso “*como xurisdiccional*” por invadir as competencias exclusivas procesuais do Estado, pero non o foi respecto ao acceso á vía administrativa<sup>32</sup>.

Se as comunidades autónomas legislan sobre medio ambiente e introducen, como vimos, na esfera administrativa o dereito de todo cidadán, xa sexa persoa física ou xurídica, a interpor unha acción, o que están a facer é ampliar os supostos lexitimadores que prevé a lexislación ambiental do Estado.

Por conseguinte, se parte da doutrina e dos lexisladores autonómicos están reconsiderando a necesidade de ampliar o exercicio da acción pública por entender que a acción popular é insuficiente para protexer o interese xeral e, polo tanto, o medio ambiente, ao excluírse da lexitimación as persoas físicas, por que restrinxir a lexitimación en urbanismo? Unicamente porque houbo particulares que utilizaron esta acción de forma abusiva e con chantaxes?

Isto lévanos a pensar se a limitación da lexitimación é a vía máis axeitada para evitar a utilización excesiva e indebida da acción pública ou, dito noutras palabras, se é máis apropiado restrinxir ou limitar un dereito que impor ou establecer medidas tendentes a evitar as prácticas abusivas.

Pois ben, a xuízo de quen subscribe, o lexislador á hora de abordar esta reforma contrapón dous intereses en xogo: por un lado, a observancia do cumprimento da normativa urbanística e do planeamento ante valores especialmente sensibles por parte de calquera cidadán e, por outro, a obtención, en moitos casos, dun beneficio económico como consecuencia da interposición da acción e posterior desistencia.

Ata agora, o que primaba era a salvagarda do interese xeral e, en consecuencia, a observancia do cumprimento da normativa, de aí que o seu control se estendese a calquera cidadán. Coa reforma parece que o que debe primar é evitar o beneficio económico por parte dun terceiro que utilice, de forma mal intencionada, o seu exercicio, de aí que se busque acoutar o exercicio da acción, unicamente, a asociacións sen ánimo de lucro.

Pero débese presupor que todas as entidades sen ánimo de lucro, a diferenza das persoas físicas, perseguen o interese público e non actúan con fins espurios?

Seguindo este fío argumental, debemos preguntarnos que é máis importante, a persecución do ilícito urbanístico fronte a valores especialmente sensibles ou a sobrecarga de traballo da Administración ante denuncias de particulares e, se é o caso, a obtención dunha compensación económica por desistencia? Non existen vías para evitar esta práctica abusiva ou, de ser o caso, non se poderían crear?

Desde o noso punto de vista crítico á reforma, a restrición ou limitación da acción pública ás asociacións sen ánimo de lucro suporía un prexuízo para a salvagarda do interese xeral, xa que canta maior observancia exista sobre o territorio mellor se protexerán os valores especialmente sensibles. Por que establecer un atranco á observancia da norma? Non é máis axeitado que calquera cidadán que observe a vulneración da norma o poida pór en coñecemento da Administración para que esta actúe? Ou, polo feito de

que unha persoa actúe con intereses espurios e coa finalidade de obter unha compensación económica ou, algo peor, procurando o dano a un terceiro, a Administración xa non debe reaccionar fronte ao ilícito urbanístico?, debe permanecer impasible?

Na nosa opinión, aínda que o que debe primar é o interese xeral e, xa que logo, dotar os cidadáns de instrumentos para que poidan velar pola observancia e o cumprimento da normativa urbanística alí onde non actúa a Administración, esta, xa sexa en vía administrativa ou en vía xudicial, debe ter ao seu alcance medidas para actuar fronte a aqueles cidadáns que accionan por intereses espurios.

Tal como se indicou en apartados anteriores, a xurisprudencia estableceu unha serie de límites ao exercicio da acción, como son a boa fe, a fraude de lei e o abuso de dereito.

Pero, se estes límites non son suficientes, podería estudarse a posibilidade de impor outros, como por exemplo sancións aos cidadáns cando se demostre que a única intención da acción sexa a de obter un beneficio económico, que se podería calcular cunha porcentaxe sobre o beneficio que se ía obter.

Esta posibilidade recóllea, de forma expresa, o lexislador procesual no artigo 247 da Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuízamento civil. O xulgador poderá, ao abeiro do artigo 247.3, impor multas por incumprir as regras da boa fe procesual:

*“Se os tribunais estimaren que algunha das partes actuou conculcando as regras da boa fe procesual, poderán imporlle, en peza separada, mediante acordo motivado, e respectando o principio de proporcionalidade, unha multa que oscilará de cento oitenta a seis mil euros, sen que en ningún caso poida superar a terceira parte da contía do litixio”.*

Tamén se podería restrinxir a acción pública urbanística, como medida sancionadora, a aqueles cidadáns que xa fosen penalizados por exercer unha acción abusiva durante un marco temporal determinado, etc.

Como se deixou entrever neste traballo, parécenos máis axeitado incentivar a denuncia e comprobar o abuso que coartar ou restrinxir o dereito á acción, xa que a súa limitación/restrición suporía un prexuízo para os intereses da sociedade e, polo tanto, de todos os cidadáns. Advértase que, no momento en que nos atopamos, existe unha gran cantidade de expedientes repositórios da legalidade, tanto en vía administrativa como en vía xudicial, incoados como consecuencia de denuncia por acción pública. Se existe denuncia, pode comprobarse ou non a veracidade desta, pero se o dereito á acción se restrinxe haberá casos que quedarán impunes, dado que en innumerables ocasións a Administración permanece impasible, xa sexa porque non dispón de medios ou porque non acciona os mecanismos de control urbanístico<sup>33</sup>.

E máxime cando este feito foi recoñecido a nivel europeo no considerando segundo da Directiva UE 2009/1937, do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro, relativa á protección das persoas que informen sobre infraccións do dereito da Unión<sup>34</sup> do seguinte modo:

*“As denuncias e revelacións públicas feitas polos denunciante constitúen un dos compoñentes que se sitúan na orixe do cumprimento do dereito e das políticas da Unión. Eles achegan información aos sistemas nacionais e da Unión responsables da aplicación*

*do dereito, o que permite pola súa vez detectar, investigar e axuizar de xeito efectivo as infraccións do dereito da Unión, mellorando así a transparencia e a rendición de contas”.*

Con esta directiva, o lexislador europeo crea unhas normas de contido mínimo<sup>35</sup> para garantir a protección efectiva dos denunciante, fronte ás infraccións do dereito da Unión Europea, por entender que a súa información é imprescindible para o cumprimento do dereito.

Se o lexislador europeo quere fomentar e incentivar que as persoas físicas denunciaren calquera abuso ou vulneración do dereito da Unión Europea e, para iso, establece unha serie de medios ou canles de protección, por que o Goberno propón, no terreo urbanístico, no que existen determinados valores especialmente sensibles e onde está constatada a inactividade da Administración, eliminar a lexitimación ás persoas físicas? Non sería máis axeitado sancionar o que actúa de modo fraudulento e en contra dos principios da boa fe?

Por outra banda, e seguindo coa postura crítica cara á reforma, estimamos que o feito de limitala a persoas xurídicas sen ánimo de lucro non é unha garantía por si mesma suficiente para evitar o abuso ou fraude. Estas asociacións non poden actuar incentivadas por un particular?

Pero é que, a maiores, con esta actuación non se estaría a fomentar a constitución dun monopolio de acceso, tanto en vía administrativa como xudicial, para recorrer contra os actos ou a inactividade da Administración no ámbito urbanístico, coas consecuencias que iso podería implicar para a protección efectiva dos dereitos individuais?

Podería darse o caso de que persoas físicas que observen, nun determinado lugar, o incumprimento da norma e a inactividade da Administración acudan a este tipo de asociacións para instalas a que recorran contra un determinado acto e ¿non poderían este tipo de asociacións exixirlles a estas persoas, antes de interpor calquera acción, que se fagan, por exemplo, socios ou membros da asociación e que paguen unha cota mensual/anual ou mesmo que fagan un donativo simbólico? Se non, de onde obteñen o diñeiro para interpor os recursos e contratar avogados ou especialistas que os defendan? Isto non resulta contrario ao espírito da reforma?

Como colofón a esta crítica, cómpre lembrar que a xurisprudencia foi ampliando a lexitimación xa non só ás asociacións que defendan a legalidade, senón tamén a aquelas que defendan uns “*cualificados ou específicos intereses que repercutan nesta*”. A cuestión que debemos formularnos é a seguinte: actuarán as asociacións unicamente cando se vexan afectados os seus intereses? E no resto de casos? Quedarán indemnes os actos contrarios á norma?

Por último, falta engadir outro problema que podería xurdir e que garda relación cos requisitos necesarios para que as asociacións poidan accionar. A normativa ambiental exige que as persoas xurídicas sen ánimo de lucro exercesen, de xeito activo, actividades necesarias para o cumprimento dos fins no ámbito de actuación e que fosen constituídas polo menos dous anos antes do exercicio da acción.

Isto lévanos a facer a seguinte pregunta: Estas asociacións teñen sede en todas as provincias do territorio do Estado para observar e salvagardar o interese xeral ou, pola contra, unicamente serían visibles nas grandes cidades? Que sucedería coas edificacións ilegais en poboacións ou zonas rurais con escasa visibilidade? Ninguén, salvo a Administración, podería actuar fronte a elas?

Imaxinemos que, nunha cidade ou vila pequena na que non existen asociacións sen ánimo de lucro para a salvagarda da lexislación e planeamento, se comete un ilícito urbanístico e a Administración non actúa de oficio. Neste caso, se o lexislador suprime o exercicio da acción pública, tal como a vimos entendendo hoxe en día –exercicio por calquera cidadán–, unicamente poderían reaccionar as asociacións constituídas con polo menos dous anos de antelación e que viñesen exercendo de xeito activo a súa finalidade. Se estas asociacións non existen no territorio sobre o que se produce o ilícito, dificilmente se poderá actuar, xa que entre que se constitúen e exercen os fins podería ter transcorrido o prazo para o exercicio da acción e, polo tanto, ter caducado esta. Entón, ese *iter* temporal poderían utilizar con picaresca as persoas físicas ou xurídicas para construír en zonas non habilitadas so pena de caducidade da acción.

De todo o exposto despréndese que a restrición/limitación da lexitimación no exercicio da acción pública urbanística suporía unha mingua na salvagarda dos valores especialmente sensibles e, polo tanto, do interese xeral, polo que non consideramos axeitada a súa reforma. Pero o que si nos parecería conveniente sería que o Goberno, co fin de evitar unha utilización abusiva e fraudulenta da acción, introducise mecanismos sancionadores para aqueles cidadáns que a usen con fins lucrativos e intereses espurios.

E, indo máis alá, tamén podería ser oportuno que o Goberno incluíse, no seu afán de velar polo interese xeral, algún tipo de penalización tanto para a Administración como para o funcionario público cando incumpran o deber de actuar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Ayús e Rubio, M. 2018. «El derecho de acción del ciudadano: la acción popular y la acción pública en el ejercicio de defensa del patrimonio histórico artístico», en *revistaseug.urg.es*, 22: 69-96. <https://doi.org/10.30827/e-rhp.v0i22.8211>.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*. 2018. Congreso dos Deputados, XII Lexislatura, Serie B: proposición de lei, 15 de outubro de 2018, 319-1: 1-13.
- Coscolluela Montaner, L. 1973. «Acción pública en materia urbanística», en *Revista de Administración Pública*, 71: 9-58.
- Diario Oficial da Unión Europea*. 2005. *Convenio sobre o acceso á información, a participación do público na toma de decisións e o acceso á xustiza en materia de medio ambiente*, Aarhus, Dinamarca, 25 de xuño de 1998, 17 de maio de 2005: L.124/1-124/75.
- Fernández Rodríguez, T.R. 2019. *Manual de Derecho Urbanístico*. 26.<sup>a</sup> ed. Navarra: Civitas, S.A.U.

- Garrido Juncal, A. 2019. «La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuesta de futuro», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 12: 126-151. <https://doi.org/10.24965/reala.i12.10731>.
- Gómez Fernández, D. 2017. «La acción pública en urbanismo en la jurisprudencia», en *Diario la Ley*, 8998: 1-5.
- Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana. 2021. *Consulta pública previa sobre o anteproxecto de lei polo que se modifica a Lei do solo e rehabilitación urbana, aprobada polo Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, para reforzar a seguridade xurídica no ámbito da planificación territorial e urbanística*, publicada en [www.mitma.gob.es](http://www.mitma.gob.es)., ata o día 21 de xullo de 2021: 1-5.
- Muñoz, S. 2019. «¿Hacia una verdadera acción popular para la protección del Medio ambiente? Una reflexión a la luz de la jurisprudencia española y europea», en *Actas del I Congreso Internacional Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia*. Madrid: Universidade Autónoma de Madrid-DEMOSPAZ.
- Olea Godoy, F.W. 2008. «La acción pública como garantía de control de la Administración», en *Diario la Ley*, 6949 (sección doutrina): 1-21.
- Parejo Alfonso, L. 2012. *La Disciplina Urbanística*. 2.ª ed. Madrid: Iustel.
- Pleite Guadamillas, F. 2019. «Acceso a la justicia en materia medioambiental», en *Actualidad Administrativa*, 5: 1-3.
- Pons Portella, M. 2018. «La acción popular en asuntos medioambientales», en *Revista de Administración Pública*, 206: 179-209. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.06>.
- Teso Gamella, M.P. 2009. «Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales», en *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, 36: 71-89.
- Tolivar Alas, L. 2010. *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. 1.ª ed. Madrid: Editorial La Ley.
- Villares Naveira, L. 2015. «El control de la legalidad urbanística mediante la acción pública en la vía administrativa y en la jurisdiccional», en *Revista Galega de Administración Pública*, 50: 57-86.

## NOTAS

1 Fernández Rodríguez, 2019: 224.

2 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 2018: 1-13.

3 Gómez Fernández, 2017: 1-2.

4 Teso Gamella, 2009: 73.

5 Ayús e Rubio, 2018: 69-96.

6 Olea Godoy, 2008: 2.

7 Parejo Alfonso, 2012: 151.

8 Villares Naveira, 2015: 61.

9 O artigo 18 declara: “Teñen capacidade procesual ante a orde xurisdiccional contencioso-administrativa, ademais das persoas que a posúan conforme a Lei de axuízamento civil, os menores de idade para a defensa daqueles dos seus dereitos e intereses lexítimos cuxa actuación lles estea permitida polo ordenamento xurídico sen necesidade de asistencia da persoa que exerza a patria potestade, tutela ou curatela.

Os grupos de afectados, unións sen personalidade ou patrimonios independentes ou autónomos, entidades todas elas aptas para seren titulares de dereitos e obrigas á marxe da súa integración nas estruturas formais das persoas xurídicas, tamén terán capacidade procesual ante a orde xurisdiccional contencioso-administrativa cando a lei así o declare expresamente”.

10 Salvo, tal como dispón o artigo 155 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, para terreos cualificados polo planeamento urbanístico como zonas verdes, viarios ou zonas de protección, así como dotacións ou equipamentos públicos. Nestes casos a acción de reposición non está suxeita a límite temporal, poderase interpor *sine die*.

E o artigo 174 da Lei 7/2002, do 17 de decembro, de ordenación urbanística de Andalucía, para terreos cualificados polo planeamento como sistemas xerais, zonas verdes, espazos libres, terreos declarados espazo protexido e nos pertencentes á Rede Natura 2000,

dominio público ou zonas de servidume e afección ou policía e aqueles que afecten a bens inventariados ou declarados de interese cultural nos termos da lexislación de patrimonio histórico cultural e artístico.

- 11 Na Lei 2/2001, do 25 de xuño, de ordenación territorial e réxime urbanístico de Cantabria, establécese unha excepción ao prazo de catro anos. En caso de obras ou usos en zonas verdes, espazos libres e solo rústico non existe límite de prazo para reaccionar. Idéntica previsión atopámola na Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo da Comunidade de Madrid, ao dispor no artigo 200 que os actos de edificación ou uso do solo realizados en zonas cualificadas polo planeamento urbanístico como verdes ou espazos libres non están suxeitos ao límite temporal dos catro anos.
- 12 Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 2018: 2.
- 13 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 2018: 4.
- 14 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 2018: 4.
- 15 Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, 2021: 1-5.
- 16 Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, 2021: 5.
- 17 Vid. *Diario Oficial da Unión Europea*, 2005: L124/1-124/75.
- 18 *Diario Oficial da Unión Europea*, 2005: 8.
- 19 *Diario Oficial da Unión Europea*, 2005: 20.
- 20 *Diario Oficial da Unión Europea*, 2005: 10.
- 21 Muñoz, 2019: 187-188.
- 22 Salvo que demostren, ao abeiro do artigo 23.1 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, participación e de acceso á xustiza ambiental, que teñen un dereito ou interese lexítimo relacionado co acto ou inactividade que vulnera a norma.
- 23 Parejo Alfonso, 2021: 151.
- 24 Fernández Rodríguez, 2019: 224.
- 25 Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, 2021: 5.
- 26 Esta idea menciónase na exposición de motivos da *"Proposición de Lei de medidas administrativas e procesuais para reforzar a seguridade xurídica no ámbito da ordenación territorial e urbanística"*, presentada a 15 de outubro de 2018, no Congreso dos Deputados.
- 27 Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana, 2021: 4-5.
- 28 Pons Portella, 2018: 209.
- 29 Que cumpran os requisitos do artigo 23 da Lei 27/2006, do 18 de xullo, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e acceso á xustiza en materia ambiental.
- 30 Tolivar Alas, 2010.
- 31 Pleite Guadamillas, 2019: 1-3.  
Para fundamentar a súa postura, trae a colación unha serie de casos, tales como C-237/07 Janecek, apartado 39, no que o Tribunal de Xustiza da Unión Europea declaraba, nun tema relativo á calidade do aire e da auga potable, que *"do anterior se desprende que as persoas físicas ou xurídicas directamente afectadas por un risco que superen os valores límite ou os limiares de alerta deben poder obter das autoridades competentes, se é o caso acudindo aos órganos xurisdiccionais competentes, que elabore un plan de acción desde o momento en que exista o risco"*.  
E conclúe: *"Do anterior despréndese que as persoas físicas tamén poden acceder á xustiza en materia ambiental e exixirllas aos órganos xurisdiccionais o cumprimento das directivas comunitarias, aínda que nos seus respectivos países non exista unha acción para instar a intervención dos ditos órganos"*.
- 32 Este feito podería ser contrario ao razoamento lóxico, xa que, por un lado, se lle permite ao cidadán, persoa física, a interposición dunha acción na vía administrativa contra un determinado acto, pero, unha vez esgotada esta vía, o cidadán xa non poderá impugnar a resolución ante o órgano xurisdiccional, co cal non se garantiría unha xurisdición plena.
- 33 Cosculluela Montaner, 1973: 13, *"de aí vai resultar o gran perigo das ilegalidades urbanísticas: empresarios poderosos, mercados especulativos e actuacións urbanísticas que prometen relevar a propia Administración de labores, a miúdo complexos e custosos, son un doado caldo de cultivo para atopar unha actitude administrativa benevolente na acción de control urbanístico"*.
- 34 É a coñecida como Directiva Whistleblowing.
- 35 Garrido Juncal, 2019: 128.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 125-142  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4803>  
© Gustavo Adolfo Amoni Reverón  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 11/06/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Dereitos ante decisións xudiciais e administrativas algorítmicas recoñecidos nos casos CADA, Loomis, Lazio e SyRI

### Derechos ante decisiones judiciales y administrativas algorítmicas reconocidos en los casos CADA, Loomis, Lazio y SyRI

### Rights before judicial and administrative algorithmic decisions recognized in the cases CADA, Loomis, Lazio and SyRI



**GUSTAVO ADOLFO AMONI REVERÓN<sup>1</sup>**

Profesor de pregrao e posgrao  
Universidade Central de Venezuela  
[gustavoamoni@hotmail.com](mailto:gustavoamoni@hotmail.com)

**Resumo:** Sentenzas e actos administrativos emitidos por e con axuda de algoritmos invitan a reflexionar acerca da necesidade de regulación, o que se fai a partir de 4 decisións algorítmicas europeas e dos EE.UU. para evidenciar, por unha parte, a necesidade de regulación e, por outra, polo menos 12 dereitos que deben recoñecerse, entre eles o de acceso ao algoritmo nunha linguaxe comprensible, e mesmo ao desenvolvedor, para exercer con plenitude o dereito á defensa administrativo e xurisdiccional.

**Palabras clave:** Algoritmo, intelixencia artificial, dereito á defensa, debido proceso, actuación administrativa automatizada.

**Resumen:** Sentencias y actos administrativos emitidos por y con ayuda de algoritmos invitan a reflexionar acerca de la necesidad de regulación, lo que se hace a partir de 4 decisiones algorítmicas europeas y de EE.UU. para evidenciar, por una parte, la necesidad de regulación y, por otra, al menos 12 derechos que deben reconocerse, entre ellos el de acceso al algoritmo en un lenguaje comprensible, e incluso al desarrollador, para ejercer a plenitud el derecho a la defensa administrativo y jurisdiccional.

**Palabras clave:** Algoritmo, inteligencia artificial, derecho a la defensa, debido proceso, actuación administrativa automatizada.

**Abstract:** Judicial and administrative decisions issued by and with the help of algorithms invite to rethink on the need for regulation. To that extent, 4 European and US algorithmic decisions are analyzed to demonstrate, on the one hand, the need for regulation, and on the other hand, at least 12 rights that must be recognized, including access to the algorithm in understandable language, and even to the developer, to fully exercise the right to administrative and judicial defense.

**Key words:** Algorithm, artificial intelligence, right to defense, due process, automatic administrative decision.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Caso CADA, Francia, 2015. 2.1 Opinión número 20144578 emitida pola Comisión de Acceso aos Documentos Administrativos (CADA) de Francia na sesión do 8 de xaneiro de 2015. 2.2 Sentenza ditada o 10 de marzo de 2016 pola 5.ª Sección da 2.ª Cámara do Tribunal Administrativo de París (n. 1508951/5-2). 2.3 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso CADA: o dereito de acceso ao código fonte. 3 Caso Loomis, Estados Unidos, 2016. 3.1 Sentenza da Corte Suprema de Wisconsin, Estado de Wisconsin contra Eric L. Loomis, n. 2015 AP 157-CR do 13 de xullo de 2016. 3.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso Loomis. 3.2.1 Dereito a non ser sometido a decisións automatizadas. 3.2.2 Dereito ao uso de datos precisos. 3.2.3 Dereito á actualización dos datos. 3.2.4 Dereito á igualdade e non discriminación algorítmica. 4 Caso Lazio, Italia, 2019. 4.1 Resumo da Sentenza do Consello de Estado Italiano (Sección VI) número 2270 do 8 de abril de 2019. 4.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso Lazio. 4.2.1 Dereito a unha Administración pública máis efectiva. 4.2.2 Dereito ao sometemento do algoritmo ao dereito. 4.2.3 Dereito ao pleno coñecemento do algoritmo. 4.2.4 Dereito a coñecer o algoritmo nunha linguaxe comprensible. 4.2.5 Dereito ao control xudicial do algoritmo desde o desenvolvedor. 5 Caso SyRI, Países Baixos, 2020. 5.1 Sentenza do Tribunal do Distrito da Haia, C/09/550982 / HA ZA 18-388, do 5 de febreiro de 2020. 5.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso SyRI. 5.2.1 Dereito a que se realicen avaliacións de impacto sobre datos persoais. 5.2.2 Dereito a informar aos suxeitos investigados respecto do tratamento dos seus datos persoais. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A informática é parte do proceso de toma de decisións. De feito, programas de computación tan avanzados como a intelixencia artificial úsanse en decisións humanas con efectos xurídicos. Esta realidade deriva na necesidade de concienciación sobre a falibilidade da máquina que foi desenvolvida por humanos, é usada por humanos e cuxos resultados afectan a seres humanos.

Partindo do anterior, discutiuse sobre os límites do algoritmo, procedemento que foi programado para que unha máquina produza un resultado, determinado ou imprevisto, a partir de datos ou patróns incorporados por un desenvolvedor e, nalgúns casos, polo mesmo sistema automatizado.

A doutrina ocupouse de analizar este tema, os lexisladores comezaron a fixar límites ás decisións tomadas por algoritmos e, así mesmo, os tribunais tiveron a oportunidade de pronunciarse ao respecto. Co fin de precisar os dereitos que se recoñeceron xurisprudencialmente, analizaranse catro decisións sobre a materia en Europa e nos Estados Unidos.

Para iso, resumíranse e traducíranse libremente ao español catro decisións da Corte Suprema de Virxinia (caso Loomis), do Tribunal Administrativo de París (caso CADA), do



Consello de Estado de Italia (caso Lazio) e do Tribunal de Distrito da Haia (caso SyRI), con axuda de intelixencia artificial: os tradutores *online* de Windows 10 e Google.

Destas decisións extraeranse dereitos que deberían considerarse nas regulacións nacionais e internacionais sobre a materia con miras ao debido proceso, especialmente desde a perspectiva do dereito á defensa.

En definitiva, deducíranse e sistematizaranse os dereitos principais que xurdan destes actos xudiciais co obxecto de limitar o uso da informática aplicada á toma de decisións estatais, con especial referencia á actividade administrativa e xurisdiccional.

## 2 CASO CADA, FRANCIA, 2015

### 2.1 Opinión número 20144578 emitida pola Comisión de Acceso aos Documentos Administrativos (CADA) de Francia na sesión do 8 de xaneiro de 2015

Un cidadán recorreu ante CADA<sup>2</sup> logo da negativa do director xeral de finanzas públicas de compartir o código fonte dun programa informático que permite simular o cálculo do imposto sobre a renda de persoas naturais (físicas) co obxecto de reutilizalo para os seus traballos de investigación universitarios.

A comisión decidiu afirmativamente o recurso, expresando que o código fonte dun *software* é un conxunto de arquivos informáticos que conteñen as instrucións que deberán ser executadas por un microprocesador que, ao teren sido producidos pola Dirección Xeral de Finanzas Públicas con ocasión da súa actividade de servizo público, revisten carácter de documentos administrativos conforme o artigo 1 da Lei do 17 de xullo de 1978.

A pesar da opinión favorable de CADA, o solicitante debeu demandar ante o Tribunal Administrativo de París a nulidade do acto administrativo negativo tácito da Dirección Xeral de Finanzas Públicas.

### 2.2 Sentenza ditada o 10 de marzo de 2016 pola 5.ª Sección da 2.ª Cámara do Tribunal Administrativo de París (n. 1508951/5-2)<sup>3</sup>

O demandante argumentou que o código fonte dun programa informático é un documento que se pode compartir, no sentido da Lei 78-753, do 17 de xullo de 1978, e que as versións anteriores do *software* que non están en desenvolvemento son documentos administrativos completos ou rematados segundo o mesmo texto legal.

Para decidir respecto da consideración do código fonte como documento administrativo<sup>4</sup> que se pode compartir, o tribunal expresou que o artigo 1 da Lei 78-753, vixente para entón, prevía que se consideraba documento administrativo, calquera que fose a súa data, lugar de conservación, forma e soporte, os documentos producidos ou

recibidos, no marco da súa actividade de servizo público, polo Estado, as colectividades territoriais, así como polas outras persoas de dereito público ou persoas de dereito privado encargadas de tal actividade.

Continúa explicando o tribunal que, para negarse a compartir o código fonte do programa de cálculo do imposto sobre a renda das persoas físicas, o ministro de Facenda e Contas Públicas alegou que se trataba dun documento inacabado, que está en constante evolución, o que impide compartilo cos cidadáns, de conformidade co disposto na lei; non obstante, estima o tribunal que o carácter evolutivo dun programa informático non exclúe o dereito de obtelo, polo que anulou o acto administrativo polo que se negou a compartir o código fonte requirido, e ordenou que fose compartido.

### **2.3 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso CADA: o dereito de acceso ao código fonte**

O uso de intelixencia artificial ou de algoritmos en xeral para tomar decisións que afecten ou poidan afectar á esfera xurídica dos particulares implica relacións xurídicas máis complexas, xa que a decisión non é tomada directamente por unha persoa, senón por un programa informático deseñado para tal fin ou con apoio nun programa informático deseñado para tal fin.

Cando é a Administración pública ou un órgano xurisdicional quen decide, o dereito de acceso aos documentos públicos e ao expediente en xeral non pode verse mingua-do polo formato en que se atope nin polo nivel de complexidade do sistema utilizado para tomar decisións. Polo tanto, o dereito que debe resaltarse da decisión CADA é o dereito de acceso ao código fonte.

O uso estatal de programas informáticos debe cumprir co fin de facilitar a función pública en favor dos particulares mais non do propio Estado, e moito menos en detrimento dos dereitos reivindicados pola sociedade. Así, a perda de transparencia na xestión pública non pode aceptarse como consecuencia necesaria da automatización de procesos, posto que a celeridade non pode primar respecto do dereito á motivación das decisións. O dereito á defensa implica decisións rápidas, e principalmente motivadas, que poidan controlarse e contradicirse, para o que resulta fundamental acceder a elas no medio en que se atopen documentadas, ademais de acceder ao programa informático que emitiu a decisión ou no que se apoiou a Administración ou o órgano xurisdicional para decidir.

E é que, a partir da incorporación das tecnoloxías de información e comunicación (TIC) na función pública, os dereitos tradicionais se manteñen, adaptándose ás novas realidades, e xorden novos dereitos como consecuencia da aparición de novos fenómenos con incidencia nas relacións sociais, e, en definitiva, nos dereitos subxectivos.

Así, cando se lle confía a un programa informático a toma de decisións públicas, só é posible falar de transparencia das decisións de efectos particulares se estas permiten o acceso ao código fonte<sup>5</sup>, que debe ser aberto<sup>6</sup>. De tal xeito, lógrase reutilizar a

información pública, para o que debe estar nun formato que poida compartirse mediante tecnoloxías de uso común, salvo que a especialidade do caso supoña formatos especiais, que en todo caso debe ser interoperable e posta á disposición do público, resgardando dereitos de propiedade intelectual de terceiros<sup>7</sup>, o que representa un reto para a transparencia da actividade pública<sup>8</sup>, que debe ser respectuosa do dereito de acceso á información e da propiedade privada, ao mesmo tempo.

Os datos públicos deben ser accesibles, deben poder copiarse e pegarse para seren usados, conforme a lei, por exemplo, para saber como se usa determinado orzamento, cales son as mellores opcións para executar unha obra, cal é a efectividade de determinado servizo e, en definitiva, para participar, colaborar e controlar a Administración, baixo un modelo de Administración pública telemática e aberta. Isto trae como consecuencia que os datos sexan abertos, o que se logra cando os datos que se atopan en calquera formato, como pode ser o dixital, se poidan usar para distintas actividades, co obxecto de optimizar as funcións públicas<sup>9</sup>.

Así, o código fonte dun programa informático usado polo Estado no exercicio da actividade administrativa, como calquera outro dato que conste en documentos administrativos de interese público, debera ser un dato aberto e polo tanto: a) calquera persoa debera poder acceder a el, sen necesidade de solicitarlo individualmente á Administración, sen custo ou cun pagamento mínimo para copialo; b) sen exixirse pagamento ningún por concepto de propiedade intelectual ou por razóns técnicas, o que no caso CADA quedou resolto ao exixirse legalmente a súa entrega nun formato de uso frecuente; c) ser compatible coa interoperabilidade, o que suporía que se poida intercambiar por Internet e que as computadoras poidan lelo; d) ser válida a súa reutilización, así como o seu intercambio por calquera persoa; e e) ter a calidade de poder ser tratado por calquera persoa natural ou xurídica, pública ou privada, en calquera lugar<sup>10</sup>, directamente ou mediante un programa informático simple ou de maior complexidade como a intelixencia artificial.

### 3 CASO LOOMIS, ESTADOS UNIDOS, 2016<sup>11</sup>

#### 3.1 Sentenza da Corte Suprema de Wisconsin, Estado de Wisconsin contra Eric L. Loomis, n. 2015AP157-CR, do 13 de xullo de 2016

O fiscal do Ministerio Público sostivo que Loomis foi o condutor nun tiroteo automobilístico, polo que lle imputou cinco delitos, todos como reincidente. Loomis negou a súa participación, renunciou ao seu dereito a xuízo e admitiu os feitos (*plea*) por dous dos delitos imputados menos graves. O acordo establecía que sería sobredito polos demais delitos, pero que serían considerados no momento de sentenciar (*read-in*). Por esta razón, foi condenado a 6 anos de prisión e mais 5 anos de liberdade condicional (*extended supervision*)<sup>12</sup>.

O aspecto central desta análise é que, despois de aceptar a admisión dos feitos presentada por Eric Loomis, o tribunal ordenou unha investigación previa á decisión (*presentence investigation*), cuxo informe (*presentence investigation report* “PSI”) incluíu unha ferramenta de “avaliación de riscos baseada en evidencias” chamada COMPAS, para sentenciar.

COMPAS é un programa informático de avaliación de riscos e necesidades<sup>13</sup> deseñado pola compañía Northpointe, Inc.<sup>14</sup> para proporcionar apoio ao Ministerio Penitenciario (Department of Corrections) ao tomar decisións respecto dos suxeitos condenados. A avaliación do risco COMPAS baséase na información recompilada do expediente do acusado e nunha entrevista con el. Un informe COMPAS consiste, por unha parte, nunha avaliación de riscos deseñada para predicir a reincidencia e, por outra, nunha avaliación para identificar as necesidades en áreas como o emprego, a vivenda e o uso indebido de substancias.

Como se explica no informe (PSI), as puntuacións de risco están destinadas a predicir a probabilidade xeral de que as persoas con antecedentes penais similares a outros suxeitos sexan menos ou máis propensos a cometer outro delito ao recuperar a súa liberdade. As puntuacións de risco COMPAS emitidas respecto de Eric Loomis indicaron que presentaba un alto risco de reincidencia nos tres gráficos de barras.

Ao respecto, o defensor argumentou que faltaba información precisa e individualizada e que había discriminación por xénero no xulgamento, ao que a Corte Suprema de Wisconsin respondeu que Loomis tivo acceso á información que se usou para o informe de risco, e puido defenderse en todo momento, polo que declarou sen lugar o recurso presentado pola defensa de Eric Loomis e advertiu que, se se usa apropiadamente, unha corte de circuito pode considerar unha avaliación de risco COMPAS para sentenciar sen que iso viole o dereito ao debido proceso.

## 3.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso Loomis

### 3.2.1 Dereito a non ser sometido a decisións automatizadas

Un dos dereitos que poden advertirse de Wisconsin contra Loomis inclúese expresamente na normativa europea de protección de datos: o dereito a non ser sometido a decisións automatizadas<sup>15</sup>, é dicir, tomadas por medios tecnolóxicos sen participación humana<sup>16</sup>, polo que serían válidas as decisións automatizadas nas que medie intervención humana, sen perder de vista que a decisión pode limitarse a aceptar o resultado da máquina, o que debe comunicárselle á persoa afectada pola decisión, e indicarse na avaliación de impacto prevista no dereito de Europa<sup>17</sup>.

Conforme o artigo 22.1 do Regulamento xeral de protección de datos, hai dúas excepcións para aceptar decisións baseadas nun tratamento automatizado: que o preveña o dereito europeo ou dos Estados membros, ou que o interesado o consentise<sup>18</sup>.

O Estado, no caso concreto, actuando mediante os órganos xurisdicionais, poderá apoiarse en programas informáticos para decidir. Desde os sistemas expertos ata a máis avanzada intelixencia artificial de aprendizaxe automática, o seu uso queda restrinxido a servir de apoio á decisión humana.

Un dos argumentos expresamente utilizados pola Corte Suprema de Wisconsin para rexeitar o recurso presentado pola defensa de Eric Loomis foi que o informe COMPAS só foi un dos elementos considerados para decidir e que, mesmo se non se tivese en conta, o resultado tería sido o mesmo. Tal é a importancia deste elemento que dous dos xuíces que integran a corte presentaron votos concorrentes nos que aclararon que o xuíz pode empregar programas informáticos como COMPAS, sempre que constitúa un elemento adicional para decidir, nunca o elemento central e menos único para sentenciar.

De feito, na sentenza afirmase que os tribunais usan e seguirán usando programas informáticos para emitir as súas decisións, e que polo tanto se require máis investigación sobre o tema. Isto débese a que as vantaxes que lle ofrece ao xulgador o uso destas ferramentas a prol de facilitar o seu traballo as farán progresivamente máis utilizadas, polo que resulta indispensable asegurar a súa precisión en respecto do dereito á defensa.

### 3.2.2 Dereito ao uso de datos precisos

Os algoritmos informáticos xeran un resultado a partir dos datos que lles sexan incorporados. Estes datos deben ser precisos e actuais<sup>19</sup>, é dicir, datos de calidade<sup>20</sup>. Os datos precisos permiten mellorar o rendemento institucional e ofrecer actuacións axustadas ás necesidades cidadás<sup>21</sup>; para iso, cómpre que os datos que se incorporen proveñan de fontes oficiais e estean relacionados directamente co suxeito respecto do cal se emitirá a decisión, o cal debe ter coñecemento dos resultados desa decisión.

En concreto, a Corte Suprema de Wisconsin recoñece a necesidade de acceder á información relacionada co xeito de ponderar os factores e determinar as puntuacións de risco, o que no caso analizado non foi posible polo segredo comercial que protexe a COMPAS. Isto supón o enfrontamento de dous dereitos constitucionais: dereito á propiedade privada e dereito á defensa. A primeira vista, parecería que non hai dúbidas respecto da primacía do dereito á defensa en relación co dereito á propiedade privada, xa que este último pode protexerse por outros medios sen que sexa estritamente necesario impedirle á defensa o acceso ao algoritmo para poder defender os intereses xurídicos de Loomis.

Malia iso, o principio de proporcionalidade nin sequera chegou a considerarse, posto que se concluíu, sen ningún argumento, que o dereito á propiedade privada debía primar.

Ademais, no que concirne á precisión dos datos empregados para decidir, a Corte Suprema de Wisconsin manifestou a importancia de considerar que os datos usados sexan aplicables ao caso concreto. Ao comparar datos do suxeito a quen se lle aplica a avaliación de riscos e necesidades co resto da poboación, a avaliación compara os acusados cunha mostra nacional, debendo contrastarse coa poboación de Wisconsin,

onde se produciu o feito. Así, a decisión individualiza o acusado e ten en conta datos comparativos aplicables a persoas localizadas na mesma área.

### 3.2.3 Dereito á actualización dos datos

Cando a Corte Suprema de Wisconsin afirma que os instrumentos de avaliación de riscos deben ser constantemente monitoreados para lograr a exactitude debido ás poboacións cambiantes e subpoboacións, ten en conta que os datos que use o programa informático serán determinantes para o resultado, posto que para o algoritmo os únicos datos existentes son os que se lle incorporen ou incorpore o programa automaticamente, segundo o caso, e a única forma de analízalos é o xeito no que o desenvolvedor o previse ou o determine a propia máquina vía *machine learning* ou *deep learning*<sup>22</sup>.

Por iso, é indispensable que os datos sexan actuais<sup>23</sup>, xa que a sociedade evoluciona, a cultura cambia e non poden obterse resultados axustados á realidade contemporánea co feito avaliado se non se teñen datos do momento histórico correspondente. Noutras palabras: o uso de datos actualizados permite decisións máis eficaces<sup>24</sup>. Isto require entender que o programa informático avanza coa tecnoloxía e por iso está en evolución continua, o que inclúe actualizar os datos, ben sexa manual ou automaticamente.

### 3.2.4 Dereito á igualdade e non discriminación algorítmica

Unha das afirmacións que máis chama a atención no caso Loomis é que, a xuízo do órgano xurisdiccional, algúns estudos sobre as puntuacións da avaliación de risco de COMPAS puxeron en dúbida se clasifica desproporcionadamente os infractores minoritarios, asignándolles maior risco de reincidencia, e, aínda así, a corte admitiu o seu uso sen ordenar o acceso ao algoritmo, cando “o que se desexa é que os algoritmos da máquina sexan igualitarios en xeral, e non discriminatorios”<sup>25</sup>.

Admitir que só o resultado da investigación é suficiente para exercer o dereito á defensa sen que exista a posibilidade de avaliar o experto investigador, neste caso ao programa informático, coñecer como pensa, os seus valores, formación e, peor aínda, sen poder verificar en detalle o proceso seguido para obter o resultado sería suficiente para prohibir o seu uso.

Saber que un procedemento pode ser discriminatorio e, aínda así, deixar de facer o posible para corríxilo é unha postura que non se pode avala, porque se estaría a actuar en violación directa da Constitución e das convencións internacionais sobre dereitos humanos que consagran o dereito á igualdade.

## 4 CASO LAZIO, ITALIA, 2019

### 4.1 Resumo da Sentenza do Consello de Estado Italiano (Sección VI) número 2270, do 8 de abril de 2019<sup>26</sup>

Un grupo de docentes actuaron xudicialmente contra a decisión tomada a partir dun procedemento administrativo polo que foron asignados a cargos respecto dos que non tiñan experiencia, e a provincias afastadas da súa provincia de residencia, grazas a un algoritmo cuxo funcionamento concreto descoñecían. Coa Sentenza n. 12026, do 1 de decembro de 2016, o Tribunal Administrativo Rexional do Lazio rexeitou a pretensión de nulidade, a cal foi apelada ante o Consello de Estado italiano.

O Consello de Estado manifestou a importancia de elevar o nivel de dixitalización da Administración pública para mellorar a calidade dos servizos ofrecidos, tal como se advirte da normativa xurídica italiana e comunitaria; é dicir, de migrar cara a modelos de goberno electrónico. No que concirne ao obxecto da sentenza, o Consello de Estado reconece as vantaxes indiscutibles derivadas da automatización do proceso de toma de decisións da Administración mediante o uso dun procedemento dixital e a través dun “algoritmo” ou secuencia ordenada de operacións computacionais capaz de avaliar e cualificar unha multitude de solicitudes.

A utilidade desta forma de xestionar o interese público é particularmente evidente no que respecta aos procedementos en serie ou estandarizados, que implican o tratamento de grandes cantidades de requirimentos e se caracteriza pola adquisición de determinados datos obxectivamente comprobables e a ausencia dunha apreciación discrecional.

O Consello de Estado advirte que principios legais e constitucionais obrigan á efectividade administrativa; non obstante, o uso de procedementos “robóticos” non pode ser unha razón para eludir os principios que conforman o sistema legal italiano e que regulan a actividade administrativa. De feito, a regra técnica que rexe cada algoritmo segue a ser unha regra administrativa que debe informarse dos principios xerais da actividade administrativa, como o de transparencia, publicidade, racionalidade e proporcionalidade.

En definitiva, o algoritmo, é dicir, o *software* –aclara o Consello de Estado–, debe ser considerado en todos os aspectos como un “acto administrativo informático”, que debe ser controlado xudicialmente, como en efecto sucedeu, sendo declarado con lugar o recurso por violación dos principios de imparcialidade, publicidade e transparencia.

## 4.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso Lazio

### 4.2.1 Dereito a unha Administración pública máis efectiva

O Consello de Estado asevera que o procedemento administrativo automático debe promoverse por ser máis rápido en caso de operacións netamente repetitivas e non discrecionais, por excluír erros ocasionados por falta de pericia e por dolo inherentes ao ser humano e, ademais, por ofrecer maiores garantías de imparcialidade.

Malia ser certo que telematizar o Estado xera múltiples vantaxes para os cidadáns, como as enumeradas polo Consello de Estado italiano, as decisións automatizadas están prohibidas en Europa, con excepcións puntuais, polo que sempre se requirirá a supervisión humana. Como se puxo de manifesto no caso Loomis, a IA pode servir de apoio, pero non pode tomar decisións que xuridicamente lles correspondan aos seres humanos.

Non obstante, o Consello de Estado aclara que pode facelo en caso de decisións repetitivas nas que non hai discrecionalidade, sempre que se verificase o proceso de obtención e avaliación dos datos para decidir, chegando mesmo a advertir que se interrogue as persoas que desenvolveron os programas informáticos decisorios se fose necesario.

Por outra banda, afirma o Consello de Estado de Italia que as decisións automatizadas exclúen erros por falta de pericia ou dolo; non obstante, debe subliñarse que si pode haber erros, ben sexa a causa do creador, de quen ordenou o uso do produto ou do usuario, de maneira que os erros poden seguir xurdindo, mesmo por fallos na subministración de enerxía eléctrica ou do sistema de Internet, se fose o caso.

En último lugar, afirmouse tamén que hai maiores garantías de imparcialidade; non obstante, hai suficiente referencia empírica documentada sobre nesgos nas decisións automatizadas por problemas do algoritmo, pero principalmente a causa dos datos a partir dos cales decide o programa informático.

Para resumir, usar modelos de goberno electrónico na actividade administrativa é un avance extraordinario pola facilidade que lles ofrece aos cidadáns para se interrelacionaren coa Administración<sup>27</sup>, o que mesmo é un dereito conforme o estado actual da civilización; polo tanto, o primeiro dereito a destacar na resolución Lazio do Consello de Estado Italiano é o dereito ao uso de algoritmos na Administración pública, o que pode estenderse ao resto das funcións públicas, tendo en conta os riscos advertidos e estudando detalladamente cada caso concreto.

### 4.2.2 Dereito ao sometemento do algoritmo ao dereito

Para minimizar os riscos advertidos na epígrafe precedente, paralelamente co impulso á telematización do Estado, resulta fundamental someter todo algoritmo ao dereito.



Se o ser humano debe cumprir as normas, tamén debe cumprir cando actúa, de xeito indirecto, mediante unha cousa (por agora) construída para executar funcións que normalmente realizaba unha persoa.

Un acto xurídico en papel e asinado cun bolígrafo por unha persoa, igual que se estivese dispoñible en formato dixital e con sinatura electrónica, e mesmo en calquera dos formatos previos xerados por un programa de computación sen intervención humana, ten implicacións nas esferas de dereitos, polo que debe someterse aos valores, principios e regras xurídicas.

Tanto impide a libre circulación un empregado dunha estación de peaxe que, tendo recibido o pagamento, obstrúa o paso como unha barra de peaxe automática. O mesmo sucede co empregado da estación de servizo que non permite abastecer combustible como o programa informático que en Venezuela rexistra a cantidade de litros abastecidos nos estados fronteirizos ou a prezo subsidiado en todo o país e, polo tanto, limita o acceso ao combustible.

Fóra destas decisións taxadas nas que non hai elementos de discrecionalidade, o risco aumenta e, con este, as precaucións necesarias para evitar vulneracións aos dereitos fundamentais. Se un acto administrativo e unha sentenza deben ser motivados, o mesmo requisito cómpre cando son xerados exclusivamente ou con axuda dun programa informático; se non, desaparecería a universalidade do control xudicial dos actos do poder público<sup>28</sup>.

En síntese, o emprego de programas informáticos na toma de decisións debe regularse, como xa se propuxo en Europa<sup>29</sup>, por seren instrumentos polos que se automatizan os procedementos legais que constitúen garantías dos dereitos e intereses xurídicos.

### 4.2.3 Dereito ao pleno coñecemento do algoritmo

O dereito á defensa inclúe a motivación dos actos xurídicos como medio para poder controlar as decisións do poder público. Non se trata de coñecer como funciona a sinapse no xuíz, ou que órganos se utilizan no acto neurolóxico de pensar, senón que argumentos se usaron para tomar a decisión, baseándose en cales datos e cal procedemento se empregou.

A diferenza do que aconteceu no caso Loomis dos Estados Unidos, onde a Corte Suprema de Wisconsin estimou que non era posible acceder ao algoritmo por respecto ao segredo comercial, no caso Lazio, o Consello de Estado italiano manifestou a necesidade de coñecer todo o algoritmo, ou sexa, o procedemento informático programado para a asignación de cargos docentes na sentenza analizada.

A importancia de coñecer a totalidade do algoritmo sitúase unha vez máis no exercicio pleno do dereito á defensa, xa que só coñecendo quen decide ou a cousa que decide, e con base en que datos, procedementos e argumentos decide, é como se poderá controlar. Por argumento en contrario, se o algoritmo non se pode coñecer, entón non se poderá utilizar para tomar decisións xurisdiccionais<sup>30</sup>.

#### 4.2.4 Dereito a coñecer o algoritmo nunha linguaxe comprensible

De novo o dereito á defensa faise presente cando o Consello de Estado italiano manifesta que se debe coñecer o algoritmo nunha linguaxe que poida comprender a persoa afectada. E é que o contrario sería como se a persoa estivese sometida a un proceso no estranxeiro, con leis descoñecidas e nun idioma que se ignora<sup>31</sup>.

No caso CADA, de Francia, o Estado, actuando a través do órgano administrativo competente, manifestaba que non podía compartir o algoritmo empregado para o cálculo de impostos porque estaba nunha linguaxe que requiría un formato particular para acceder a el.

Para o tribunal francés, ese non era obstáculo, polo que debía entregarse nun formato de uso común, pero non se lle exixía ao Estado adaptarse ás necesidades do requirente. Isto non foi o que ocorreu en Italia, onde se declarou o deber de ofrecer acceso ao algoritmo e nunha linguaxe que poida comprender quen o pide. Iso podería xerar custos adicionais que habería que sopesar en cada caso concreto, o que deberá terse en mente por parte do Estado no momento de optar pola incorporación de sistemas automatizados de toma de decisións.

#### 4.2.5 Dereito ao control xudicial do algoritmo desde o desenvolvedor

Cómpre fixar límites á programación informática, xerando códigos de ética e a aplicación de principios xurídicos, sen perder de vista considerar a criminalización dalgunhas condutas. Así como os lexisladores poden aprobar leis discriminatorias, o desenvolvedor pode manipular o programa informático, mesmo sen ter a intención de facelo, o que derivaría en resultados contrarios ao dereito á imparcialidade<sup>32</sup>.

A tecnoloxía depende do uso que se lle dea e, cando pode tomar decisións, mediante as instrucións polas que foi desenvolvida, é fundamental acceder ao experto para que explique o seu funcionamento, as decisións que tomou para a súa posta en marcha, por que optou por determinado procedemento en lugar doutro e como obtén os datos que procesará, unido aos fins esperados tanto polo desenvolvedor como por quen ten a última palabra no seu deseño e funcionamento<sup>33</sup>.

## 5 CASO SyRI, PAÍSES BAIXOS, 2020

### 5.1 Sentenza do Tribunal do Distrito da Haia, C/09/550982 / HA ZA 18-388, do 5 de febreiro de 2020<sup>34</sup>

O System Risico Indicatie (SyRI) é un instrumento legal que o Goberno dos Países Baixos usa para previr e combater fraudes en materia de seguridade social e asuntos vinculados con ingresos económicos (*income-dependent schemes*), así como seguridade social e impostos, e leis laborais. De acordo co lexislador, SyRI é unha infraestrutura

técnica con procedementos asociados aos cales poden enlazarse datos e ser analizados anonimamente nun ambiente seguro, co fin de que se poidan xerar reportes de risco.

Un reporte de risco significa que unha persoa natural ou xurídica é susceptible de ser investigada ante unha posible fraude, uso ilegal e incumprimento da lexislación.

O ministro de Asuntos Sociais e Emprego aplica o instrumento a petición de certos entes ou órganos públicos, así como de persoas xurídicas en exercicio de funcións públicas, os cales intercambiarán datos e, ao aplicar SyRI, poden detectarse abusos en materia fiscal, fraude á seguridade social, fraude aos beneficios sociais, emprego ilegal e abusos asociados, ademais dos seus perpetradores.

Neste caso, o tribunal advertiu que a regulación xurídica SyRI non cumpre co requisito establecido no artigo 8, apartado 2 da Convención Europea de Dereitos Humanos (CEDH), segundo o cal a inxerencia no exercicio do dereito á vida privada só debe darse cando fose necesaria nunha sociedade democrática, o que significa que debe ser necesaria, proporcionada e subsidiaria en relación coa finalidade prevista. A lexislación que regula SyRI supón unha inxerencia inxustificada na vida privada, polo que se declarou contraria ao artigo 8, apartado 2 da Convención Europea de Dereitos Humanos.

## **5.2 Dereitos ante decisións algorítmicas evidenciados no caso SyRI**

### **5.2.1 Dereito a que se realicen avaliacións de impacto sobre datos persoais**

Os datos persoais, cando están dixitalizados, poden ser compartidos máis doada e rapidamente, así como en enormes cantidades, sen que os interesados saiban que os seus datos están sendo usados nin con que propósito. A sentenza SyRI é un exemplo práctico sobre como se aplica o RXPD respecto do deber de realizar estudos de impacto de protección de datos para definir cales son as consecuencias e en que medida se garante o uso limitado e mínimo de datos.

Para o Tribunal de Distrito da Haia, o uso de SyRI viola a normativa comunitaria de protección de datos persoais porque non se demostrou, entre outros aspectos, que se tivesen realizado as avaliacións de impacto para os cinco proxectos SyRI executados.

Unha avaliación desta natureza, segundo afirmou expresamente o tribunal, débese levar a cabo cando un tipo de tratamento, tendo en conta a súa natureza, o alcance, o contexto e os fins, probablemente entraña un alto risco para os dereitos e liberdades das persoas físicas, e mesmo se afirmou que tal avaliación tamén debe levarse a cabo cando se use o algoritmo en apoio a unha decisión humana<sup>35</sup>.

No caso SyRI, o tratamento de datos podía resultar nun informe de risco polo que se poderían tomar decisións limitadoras de dereitos das persoas investigadas, polo que constituiría unha intromisión non consentida polo dereito ou, polo menos, carente do estudo necesario para obter unha conclusión válida en Europa.

## 5.2.2 Dereito a informar aos suxeitos investigados respecto do tratamento dos seus datos persoais

Na mesma orde exposta *supra*, unha investigación sen coñecemento do investigado, que ademais pode culminar nunha sanción, viola o dereito á defensa<sup>36</sup>. Toda persoa debe saber o que é posible facer cos seus datos por parte de terceiros, especialmente do Estado, e así poder tomar decisións informadas.

Resulta indispensable advertirlles ás persoas que determinados datos poden ser usados para investigar eventuais infraccións administrativas e mesmo penais, posto que se trata de decisións automatizadas, prohibidas polo ordenamento xurídico europeo, que non está exento de fallos, unido a que é o mesmo que se exige en caso dunha investigación efectuada por seres humanos, de aí que tales garantías non deban desaparecer ante as máquinas, como o expuxo o Consello de Estado italiano no caso Lazio.

En efecto, a normativa europea recoñece que ninguén pode someterse a unha decisión que lle afecte, baseándose nun procesamento automatizado de datos, sen que sexa oído<sup>37</sup>, o que implica o dereito a estar informado e a opinar.

Ademais, resulta indispensable informar sobre que datos serán tratados automatizadamente, de que maneira e con que fin, o que implica o nivel de transparencia axeitado para a defensa dos dereitos, porque, como o expresou o Tribunal de Distrito da Haia, o uso do modelo de risco e a análise que se leva a cabo nese contexto implica o risco de que se produzan efectos discriminatorios.

De feito, a División Consultiva do Consello de Estado (Advisory Division of the Council of State) declarou no seu ditame sobre o caso SyRI que a análise de grandes conxuntos de datos, con ou sen sistemas de aprendizaxe profunda/autoaprendizaxe, é innegablemente útil<sup>38</sup>, pero tamén pode producir resultados indesexables<sup>39</sup>, incluída a exclusión ou discriminación inxustificadas.

A diferenza do expresado polo Consello de Estado de Italia no caso Lazio, o Tribunal de Distrito da Haia advirte sobre a posibilidade de discriminación por parte de intelixencias artificiais, o que non pode ser admitido nun Estado de dereito, tal como tamén o manifestou a Corte Suprema de Wisconsin no caso Loomis, aínda que sen que iso servise para anular a decisión, polas razóns expostas.

## 6 CONCLUSIÓN

Das catro sentenzas analizadas advírtese a necesidade de regular o uso de programas informáticos e en especial dos máis avanzados, como a intelixencia artificial, na toma de decisións do Estado, en concreto nos eidos administrativo e xurisdiccional. Polo menos poden enumerarse 12 dereitos que supoñen límites á actuación do Estado cando usa algoritmos para decidir.

Así, do caso CADA transloce o dereito de acceso ao código fonte do programa informático empregado para emitir decisións, o que é consecuencia do principio de

transparencia que rexe a función pública. Sen acceso ao algoritmo, non se poderá saber que datos se tomaron en conta para decidir e cal foi o procedemento seguido para analizar tales datos e tomar unha decisión, o que constitúe unha franca violación ao debido proceso, aplicable no ámbito administrativo e xurisdiccional, por impedir un auténtico dereito á defensa.

En segundo lugar, o caso Loomis permite enumerar o dereito a non ser sometido a decisións automatizadas, o dereito ao uso de datos precisos, o dereito á actualización dos datos e o dereito á igualdade e non discriminación algorítmica. Unha decisión automatizada debe ser verificada por un ser humano, posto que o estado actual do desenvolvemento da ciencia é limitado.

Ademais, calquera decisión, automatizada ou non, que se presuma estar baseada en datos erróneos, descontextualizados ou non actualizados, pode afectar a dereitos subxectivos e, en consecuencia, debe ser controlada xudicialmente para ser válida no plano do dereito.

En terceiro lugar, co caso Lazio resáltase o dereito a unha Administración pública máis efectiva, o que pode estenderse a todas as funcións públicas, onde o uso de algoritmos para decidir pode acelerar os procedementos e xerarlle maior comodidade ao usuario. O emprego de programas informáticos para decisións estatais non pode someterse a menores garantías que as previstas para decisións humanas, coas particularidades que este xeito de xestión pública supón; polo tanto, recoñécese o dereito ao sometemento do algoritmo ao dereito; o dereito ao pleno coñecemento do algoritmo; o dereito a coñecer o algoritmo nunha linguaxe comprensible e o dereito ao control xudicial do algoritmo, mesmo desde o desenvolvedor. De tal xeito, o acceso ao algoritmo verifícase en termos realistas e non como unha mera formalidade baleira de contido no que non poderá entenderse, nin polo tanto controlarse, a decisión algorítmica que afecte a dereitos.

Por último, do caso SyRI destacan dereitos relativos á protección de datos persoais ante decisións automatizadas que utilizan datos dixitais en grandes volumes. Puntualízanse dous dereitos, a que se realicen avaliacións de impacto sobre datos persoais e a que se informe os suxeitos investigados respecto do tratamento dos seus datos persoais. Co caso SyRI ponse en evidencia que a decisión automatizada trata datos, pero non poderá facelo validamente sen que o saiban os interesados nun Estado de dereito.

En síntese, as decisións comentadas permiten deducir polo menos doce dereitos que deben ser considerados no momento de incorporar algoritmos na toma de decisións estatais, xa que poden causar danos ou aumentar o risco de causalos.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

Castellanos, J. 2020. «La gestión de la información en el paradigma algorítmico: inteligencia artificial y protección de datos», en *Métodos de Información*, 11(21): 59-82.

- Cerrillo i Martínez, A. 2019. «How can we open the black box of public administration? Transparency and accountability in the use of algorithms», en *Revista Catalana de Dret Públic*, 58: 13-28. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3277>.
- Cerrillo i Martínez, A. 2019b. «El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Cluzel-Métayer, L. 2020. «The Judicial Review of the Automated Administrative Act», en *European Review of Digital Administration & Law*, 1(1-2): 101-104.
- Cotino Hueso, L. 2019. «Derecho y garantías ante el uso público y privado de inteligencia artificial, robótica y big data», en M. Bauzá Reilly (dir.), *El Derecho de las TIC en Iberoamérica*. Uruguay: La Ley.
- Degrave, E. 2020. «The Use of Secret Algorithms to Combat Social Fraud in Belgium», en *European Review of Digital Administration & Law - Erdal*, 1(1-2).
- Mancosu, G. 2018. «L'accès aux données publiques et aux codes source en Italie. À la recherche d'une "transparence algorithmique", à l'aube du Règlement général sur la protection des données», en *Revue française d'administration publique*, 3: 580.
- Martínez, R. 2019. «Inteligencia artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo», en *Revista Catalana de Dret Públic*, 58: 64-81. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.331>.
- Mayer-Shömbberger, V. e Cukier, K. 2013. *Big data. La revolución de los datos masivos*. Madrid: Truner. Traducido por Antonio Irirarte.
- Nieva Fenoll, J. 2018. *Inteligencia Artificial y proceso judicial*. Madrid: Marcial Pons.
- O'Neil, C. e Gunn, H. 2020. «Near-term artificial intelligence and the ethical matrix», en S. Matthew Liao (ed.), *Ethics of artificial intelligence*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- Palma Ortigosa, A. 2019. «Decisiones automatizadas en el RGPD. El uso de algoritmos en el contexto de la protección de datos», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Quadra-Salcedo (de la), T. e Piñar Mañas, J. 2018. *Sociedad Digital y Derecho*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio e Turismo, Red.es e Boletín Oficial del Estado.
- Quintanilla, G. e Gil-García, J.R. 2016. «Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65: 69-102.
- Sánchez, M. 2015. *Derecho a la buena administración electrónica* (tese de doutoramento). Valencia: Universidad de Valencia.
- Velasco, C. 2019. «La ciudad inteligente: entre la transparencia y el control», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Vestri, G. 2021. «La inteligencia artificial ante el desafío de la transparencia algorítmica: Una aproximación desde la perspectiva jurídico-administrativa», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56: 368-398.

## Xurisprudencia

- Consello de Estado (Sección Quinta), n. 2270, 8 de abril de 2019. La Pagina Giuridica. 2019. “Consiglio di Stato: l’algoritmo è un atto amministrativo informatico”, en *La Pagina Giuridica*, 7/08/2019. Dispoñible en: <https://www.lapaginagiuridica.it/consiglio-di-stato-lalgoritmo-e-un-atto-amministrativo-informatico/>.
- Corte de Distrito da Haia. Proceso n. C/09/550982 / HA ZA 18-388. 5 de febreiro de 2020. Dispoñible en: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>
- Harvard Law Review. 2017. «State v. Loomis. Wisconsin Supreme Court Requires Warning Before Use of Algorithmic Risk Assessments in Sentencing», en *Harvard Law Review*, 130(5). Dispoñible en: [https://caselaw.findlaw.com/wi-supreme-court/1742124.html#footnote\\_60](https://caselaw.findlaw.com/wi-supreme-court/1742124.html#footnote_60). (Corte Suprema de Wisconsin. Proceso n. 2015AP157–CR, Wisconsin c. Loomis; 13 de xullo de 2016).
- Tribunal Administrativo de París. 2016. *Lettre du tribunal administratif de Paris*, 46, abril de 2016. Dispoñible en: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/61318/550698/version/1/file/Lettre%20%20n%2046%20Avril%202016.pdf>.

## NOTAS

- 1 Avogado, mención *summa cum laude* da Universidade de Carabobo, especialista *cum laude* en dereito administrativo da Universidade Católica Andrés Bello, profesor de pregrao e posgrao da Universidade Central de Venezuela, con máis de 30 publicacións sobre dereito informático en Arxentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Uruguai e Venezuela.
- 2 A *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA) creouse en 1978 para asegurar a correcta aplicación do dereito de acceso aos documentos administrativos. Constitúe o primeiro interlocutor na materia, tanto para os cidadáns como para as administracións públicas. Trátase dunha autoridade administrativa independente encargada de velar pola liberdade de acceso aos documentos administrativos e aos arquivos públicos, así como tamén pola reutilización da información pública. A comisión emite opinións (*avis*) en resposta ao recurso administrativo que se lle presenta cando a algunha persoa ou autoridade administrativa se lle negue o acceso a un documento administrativo ou non reciba resposta no prazo dun mes, de xeito que a CADA se pronuncie acerca do carácter comunicable ou non de tal documento. Tamén se pode solicitar en caso de resposta negativa a fin da reutilización de informacións públicas (*Commission d'accès aux documents administratifs*. 2021. *Le rôle de la CADA*. Dispoñible en: <https://www.cada.fr/lacada/le-role-de-la-cada>. Tradución libre). A opinión da CADA é requisito de admisibilidade para as pretensións xurídicas relativas ao acceso aos documentos administrativos.
- 3 *Lettre du tribunal administratif de Paris*, 46, abril de 2016. Dispoñible en: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/61318/550698/version/1/file/Lettre%20%20n%2046%20Avril%202016.pdf>.
- 4 Sobre a natureza xurídica dos algoritmos usados pola Administración pública para decidir, A. Boix propuxo que son regulamentos, G. Vestri, que, segundo o tipo de algoritmo, son actos administrativos de trámite ou de apoio ao acto administrativo final, e mesmo que non poden incluírse nas categorías tradicionais do dereito administrativo, polo que, a xuízo de Huergo Lora, os algoritmos “son algoritmos” (Vestri, 2021: 368-398).
- 5 Mancosu, 2018: 580.
- 6 Non en toda Europa a solución foi igual. En Bélxica, E. Degrave afirma que o sistema de apoio ás decisións administrativas para combater fraudes á seguridade social, “OASIS, se mantén en segredo e que, en 2011, tanto o presidente do Comité Sectorial para a Seguridade Social como o órgano administrativo de acceso aos documentos públicos negaron a posibilidade de acceder á información sobre este programa informático nesa oportunidade, argumentando que non se trataba dun órgano administrativo (Degrave, 2020: 171).
- 7 Este argumento legal podería ser unha das razóns da opacidade algorítmica, ademais das razóns técnicas e organizacionais (Cerrillo i Martínez, 2019a: 13-28). En todo caso, algoritmos deste tipo non deben usarse para decisións do Estado porque poden vulnerar o dereito á defensa.
- 8 A crítica á falta de transparencia nas decisións algorítmicas formulouse en diversos casos. Un exemplo diso foi o algoritmo usado polo órgano de servizos sociais e de familia (Family and Social Services Administration, FSSA) de Indiana, Estados Unidos, en 2006, polo que se deciden os beneficiarios de axudas alimenticias e de saúde (O’Neil e Gunn, 2020).
- 9 Quintanilla e Gil-García, 2016: 74.
- 10 Quintanilla e Gil-García, 2016: 75.
- 11 *Supreme Court of Wisconsin. STATE of Wisconsin, Plaintiff–Respondent, v. Eric L. LOOMIS, Defendant–Appellant. N. 2015AP157–CR. Decided: July 13, 2016*. Dispoñible en: [https://caselaw.findlaw.com/wi-supreme-court/1742124.html#footnote\\_60](https://caselaw.findlaw.com/wi-supreme-court/1742124.html#footnote_60).
- 12 “At Loomis’s sentencing hearing, the trial court referred to the COMPAS assessment in its sentencing determination and, based in part on this assessment, sentenced Loomis to six years of imprisonment and five years of extended supervision” (*Harvard Law Review*, 2017).
- 13 Tipo de investigación que se centra nos riscos que existen para que unha persoa delinca e as necesidades que deben cubrirse para diminuír o risco de delinquir.
- 14 Posteriormente denominada *Equivant, Inc.* (Dispoñible en: <https://www.equivalent.com>).
- 15 En Francia, as potestades decisorias son conferidas pola Constitución ou a lei; por esta razón, non poden delegarse en equipos informáticos, senón só na medida en que sirvan de apoio á decisión (Cluzel–Métayer, 2020: 102).

- 16 Castellanos, 2020: 69.
- 17 Cotino Hueso, 2019: 933.
- 18 Castellanos, 2020: 70.
- 19 “Para que os datos poidan producir resultados útiles, cómpre que sexan de calidade...” (Cerrillo i Martínez, 2019b: 5).
- 20 Martínez, 2019: 69.
- 21 Velasco, 2019: 6.
- 22 Sobre a definición de intelixencia artificial nas súas formas de *machine learning* e *deep learning*, ver Cerrillo i Martínez, 2019b: 4.
- 23 Entre as boas prácticas en materia de uso de intelixencia artificial para decidir, o I G29-UE inclúe na necesaria auditoría previa e regular aos programas informáticos preguntar se o Estado “desenvolve medidas para garantir que os datos utilizados sexan completos e estean actualizados” (Cotino Hueso, 2019: 939).
- 24 Velasco, 2019: 4.
- 25 Nieva Fenoll, 2018: 132.
- 26 *La Pagina Giuridica*, 2019.
- 27 Sobre o tema do dereito a unha boa Administración pública electrónica, Marco Sánchez estima que esta se funda en tres bases: a transparencia electrónica, o debido procedemento (proceso é a expresión usada) electrónico e a participación electrónica (Sánchez, 2015: 231).
- 28 Sobre o tema, Jordi Nieva Fenoll afirma que debe existir a posibilidade de impugnar os algoritmos que toman decisións (Nieva Fenoll, 2018: 144).
- 29 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>.
- 30 Nieva Fenoll, 2018: 140.
- 31 Nieva Fenoll, 2018: 140.
- 32 Nieva Fenoll, 2018: 131.
- 33 Os desenvolvedores están nunha posición única, posto que están en posición de entender como funcionan os algoritmos e son responsables de incluír os fins para os que se crea o algoritmo (O’Neil e Gunn, 2020).
- 34 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>.
- 35 Palma Ortigosa, 2019: 10.
- 36 Incluso se a Administración tivese toda a información para permitir o exercicio dun dereito, do mesmo xeito deberá informar o cidadán, aínda que resultase innecesario un procedemento administrativo extenso para solicitar información da que xa dispoña (Quadra-Salcedo e Piñar Mañas, 2018: 188), bastando un de curta substanciación no que o único acto procedementa fose notificar que se conta con determinados datos persoais e que se tratarán para habilitar ou autorizar o exercicio de dereitos que requiran declaración previa.
- 37 Cotino Hueso, 2019: 931.
- 38 A utilidade principal radica na posibilidade de procesar unha cantidade de datos que sería imposible sen programas informáticos. Ante cantidades masivas de datos e as limitacións propias da capacidade humana, os investigadores valéronse da estatística, polo que deben seleccionarse mostras; pola contra, se se pretendese abranguer o universo a analizar, ao rematar de recoller a totalidade dos datos, estes estarían desactualizados (Mayer-Shömbberger e Cukier, 2013), pero xustamente as causas son esenciais para garantir o dereito á defensa. Un exemplo de potenciación das capacidades de análise atópase en OASIS, o sistema belga para a detección de fraudes contra a seguridade social (Degrave, 2020: 169).
- 39 Por exemplo, mentres máis cuantiosa sexa a cantidade de datos, menos exactos serán os resultados que se obteñan da súa análise (Mayer-Shömbberger e Cukier, 2013).





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 143-159  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4732>  
© Alfonso A. López Rodríguez  
© Andrés Díaz-Varela López  
© Álvaro González-Gómez  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 6/04/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## A nova extrema dereita en Portugal: o caso de Chega

### La nueva extrema derecha en Portugal: el caso de Chega

### The new extreme right in Portugal: the case of Chega



#### ALFONSO A. LÓPEZ RODRÍGUEZ

Profesor axudante doutor de Ciencia Política e Socioloxía  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0003-3012-5667>  
[alfonsoantonio.lopez@usc.es](mailto:alfonsoantonio.lopez@usc.es)

#### ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ

Investigador predoutoral  
Universidade de Santiago de Compostela  
[diazvarela93@gmail.com](mailto:diazvarela93@gmail.com)

#### ÁLVARO GONZÁLEZ-GÓMEZ

Investigador predoutoral  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0002-6177-4662>  
[alvaro.gonzalez@rai.usc.es](mailto:alvaro.gonzalez@rai.usc.es)

**Resumo:** Os cambios producidos no sistema político portugués durante o ano 2019 xeraron transformacións cualitativas na composición da cámara parlamentaria lusa. A entrada dunha forza de extrema dereita por vez primeira implica un cambio do propio sistema de partidos, que pode orixinar cambios tanto no sistema de partidos como no sistema político a longo prazo. O obxecto deste texto é analizar o contexto onde se enmarca a aparición e a irrupción de Chega, así como os elementos e as características propias desta formación.

**Palabras clave:** Extrema dereita, populismo, partidos políticos, sistema político, Portugal.

**Resumen:** Los cambios producidos en el sistema político portugués durante el año 2019 han generado transformaciones cualitativas en la composición de la cámara parlamentaria lusa. La entrada de una fuerza de extrema derecha por vez primera implica un cambio del propio sistema de partidos, que puede originar cambios tanto en el sistema de partidos como en el sistema político a largo plazo. El objeto del presente texto es analizar el contexto donde se enmarca el surgimiento y la irrupción de Chega, así como los elementos y las características propias de esta formación.

**Palabras clave:** Extrema derecha, populismo, partidos políticos, sistema político, Portugal.

**Abstract:** The changes in the Portuguese political system during 2019 have generated qualitative changes in the composition of the Portuguese parliamentary chamber. The entry of an extreme right-wing force, for the first time, implies a change in the party system itself in the long run, which may imply changes in both the party system and the political system. The aim of this text is to analyse the context of the emergence and irruption of Chega, as well as the elements and characteristics of this formation.

**Key words:** Far right, populism, political parties, political system, Portugal.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Caracterización e orixe do partido. 2.1 Chega e a extrema dereita europea. 2.2 Sistema político e sistema de partidos. 2.3 Chega e as súas orixes. 3 Chega e o seu proxecto político. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

O auxe da extrema dereita no continente europeo tivo un novo impulso tras a Gran Recesión. Actualmente, a máis dunha década do terremoto financeiro que precipitou a maior crise global do século XXI, especialmente profunda en Europa meridional, nun contexto socioeconómico aínda fráxil, golpeounos a crise sanitaria da COVID-19, que segue en evolución, a cal presenta unha saída incerta. As institucións parlamentarias de España e Portugal, tras décadas inmunes aos partidos de extrema dereita, ven como finalmente estas formacións obteñen representación no seu seo. O ano 2019 será, deste xeito, o elo entre o ano no que se consuma unha década desde o inicio da Gran Recesión<sup>1</sup> e a antesala da gran crise, en principio sanitaria, da COVID-19. Prodúcese tamén o fin do excepcionalismo e comeza unha etapa cualitativamente distinta dentro dos sistemas de partidos do espazo ibérico. Este proceso político é relevante por aquilo que finaliza, pero, en especial, polo que dá comezo. Os partidos de extrema dereita demostraron unha notable capacidade de adaptación<sup>2</sup>, así como de influencia dentro dos sistemas de partidos nos que obteñen representación, en ocasións de xeito desproporcionado en relación cos resultados e escanos obtidos. A capacidade de polarizar os discursos e determinar as axendas é un elemento que xustifica a relevancia da entrada deste tipo de forzas dentro das cámaras legislativas.

O estudo do caso ibérico resulta altamente pertinente, dado que se está a desenvolver nun contexto de marcada excepcionalidade, como o antes sinalado, e se encontra en expansión. Este é o caso da formación lusa Chega, que se atopa nunha situación de crecemento electoral e asentamento institucional, cabe sinalar que con certo atraso cuantitativo respecto á súa contraparte española: VOX.

Deste modo, o obxecto de estudo deste artigo é a formación política portuguesa Chega, polo que resulta esencial comezar coa caracterización e orixes deste partido. Tras iso, o labor necesario é realizar unha descrición do seu programa, estratexia e desenvolvemento. O fin último destas páxinas é determinar como foi o impacto de Chega dentro do sistema de partidos no país veciño polos vínculos deste con Galicia, así como pola capacidade deste tipo de partidos para configurar as axendas de políticas públicas nacionais.

## 2 CARACTERIZACIÓN E ORIXE DO PARTIDO

Nesta sección analízanse tres dimensións que resultan relevantes para caracterizar e entender a formación portuguesa. Por un lado, a relación de Chega coa extrema dereita actual, que é o ámbito onde se incardina como organización partidista. Por outro, a relación que existe entre a orixe da dita formación e o sistema de partidos portugués. Por último, a relación de Chega coas súas propias orixes orgánicas, en concreto co PSD e o peso do modelo orixinario<sup>3</sup>, especialmente en termos de personificación e liderado do proxecto.

### 2.1 Chega e a extrema dereita europea

Chega é un partido que pertence inequivocamente á nova onda de partidos de extrema dereita europeos<sup>4</sup>, dada a súa aceptación por parte do resto de actores do sistema político e a desaparición de “cordóns sanitarios” ao seu redor. Concretamente, pertence á extrema dereita populista<sup>5</sup>, xa que fai un uso do discurso populista como ferramenta discursiva de mobilización electoral. O populismo pode entenderse baixo tres dimensións: discurso, estratexia ou programa. As formacións que se poden encadrar dentro da etiqueta de EDP distínguense por adoptar as tres dimensións, pero adaptándoas de xeito táctico a cada contexto concreto, o que as fai aparecer como unha categoría de partidos lábil e particularmente escorrida e dinámica. Estes son flexibles en termos programáticos e, principalmente, discursivos. Sobre todo, dentro deste tipo de partidos, o populismo é especialmente notable como mecanismo de tensión e mobilización electoral, dentro dunha estratexia de comunicación política netamente conflitiva. Así mesmo, este tipo de partidos presentan notables similitudes en manter unha axenda política extrema (en termos de polarización) que se sitúa no extremo dereito do espectro ideolóxico. En todo caso, non conforman un conxunto homoxéneo de *issues* ou políticas, malia o compoñente nacionalista de todas elas, e a súa adaptación particularmente intensa aos marcos do Estado nación de pertenza. Os *issues* comúns, de maior relevancia para este tipo de partidos, tenden a ser expresados nunha linguaxe contenciosa e a erosionar os consensos prevalentes dentro das axendas dos sistemas de partidos establecidos. Este tipo de partidos teñen as súas políticas máis representativas ordenadas en catro eixes principais. Por unha banda, dous deles son a frontal oposición á inmigración e á diversidade. Este tipo de propostas aglutínanse dentro dos postulados nativistas. Os dous eixes restantes aluden á reacción fronte á integración rexional na UE e fronte ao actual paradigma da globalización. As dúas son motor para as propostas euroescépticas, pero tamén as antielitistas e antiglobalistas. Son este segundo bloque de políticas, en particular a súa articulación programática e discursiva, as que definen este tipo de EDP. Aparece como un conxunto de partidos con programas afastados dos manifestos monotemáticos da vella extrema dereita, case unicamente centrados na xenofobia e as políticas antiinmigración. Cabe destacar que esta EDP manifesta as súas posicións en todo este conxunto de ámbitos desde unha posición de defensa da “lei e a orde”<sup>6</sup> centrada na protección dos cidadáns nativos fronte ao estranxeiro ou foráneo,

particularmente a figura do inmigrante. Ademais, este tipo de partidos carece do estigma de ser vinculados con organizacións de tipo delituoso ou “subculturas violentas”<sup>7</sup>, como os *hammerskins* ou movementos similares<sup>8</sup>. Polo tanto, carecen desa mácula e presentan unha maior credibilidade fronte ao electorado, pasando a ser recoñecidos como unha opción electoral lexítima. Neste sentido, as formacións de EDP víronse crecentemente normalizadas dentro dos sistemas de partidos de Europa occidental, sobre todo tras o impacto a Gran Recesión e a crise do euro en 2012. Cabe destacar, neste sentido, que a recesión producida pola crise de 2008 foi particularmente profunda en Europa, como sinalou, entre outros, STIGLITZ<sup>9</sup>. Na súa opinión, a deficiente arquitectura da moeda única, xunto ás políticas de austeridade, xerou unha sorte de tormenta perfecta que mantén o continente sumido en problemas macroeconómicos durante xa máis dunha década. Ademais, os custos socioeconómicos das medidas de depreciación interna levados a cabo nos países do Sur<sup>10</sup> provocou cambios profundos nos sistemas de partidos. Os problemas da Gran Recesión víronse agravados debido ao contexto da hiperglobalización<sup>11</sup> e ao malestar que ela mesma estaba a suscitar<sup>12</sup>. Este malestar xa era notorio entre os sectores da poboación que acaban por recoñecerse, hoxe en día, dentro da categoría de “perdedores da globalización”, un colectivo que se ve excluído das potenciais vantaxes da economía globalizada, pero que experimenta moitas, ou todas, as súas desvantaxes. A este colectivo hai que sumarlle o dos traballadores pobres<sup>13</sup>, que, a pesar de que xa se detectaba na Europa anterior á crise, é actualmente un colectivo en crecente expansión. Para os dous, o discurso da EDP centrado na defensa do pobo esquecido fronte ás elites apátridas e globalistas ten un forte impacto electoral. Nalgúns casos, as formacións de EDP comezaron a artellar unha estratexia de defensa e promoción dun estado de benestar, propio de partidos de esquerda ou extrema esquerda<sup>14</sup> pero en termos nativistas. Esta idea céntrase nun Estado provisor de bens e servizos públicos, pero excluíndo os non nativos<sup>15</sup>. A degradación socioeconómica que para Europa supuxo a Gran Recesión foi unha oportunidade aproveitada polos partidos de EDP para consolidar a súa presenza institucional e incrementar o seu volume electoral<sup>16</sup>.

Por último, en relación coa organización do partido, abandónanse os formatos máis vinculados á vella extrema dereita e ábrese a un público máis amplo en virtude do concepto de “isomorfismo institucional”<sup>17</sup>. Consúmase a tendencia a adoptar o formato de partido prevalente, que na actualidade é o de *catch-all-party*<sup>18</sup>. Non obstante, mantense como trazo constante, desde o seu nacemento, un elemento do seu modelo orixinario, como é no caso destas formacións a relevancia do líder e do liderado, que é o elemento protagónico do partido. Este trazo é tan marcado que aglutinan baixo o seu mando o poder, tanto da cara interna como externa do partido<sup>19</sup>, sendo o liderado o elemento fundamental do partido<sup>20</sup> e tamén o seu maior activo electoral.

Como se verá, a converxencia de Chega con esta familia de partidos complétase tanto que recentemente se integrou no partido europeo Identidade e Democracia<sup>21</sup>, unha das familias de partidos de extrema dereita xunto cos Conservadores e Reformistas. Deste xeito, a formación lusa converxeu cos seus homólogos do resto de Europa nos elementos esenciais, en particular no seu éxito á hora de obter representación institucional.

Unha vez establecidos os vínculos coa familia de partidos de pertenza e referencia de Chega, pódese avanzar cara á súa relación co sistema de partidos de Portugal.

## 2.2 Sistema político e sistema de partidos

Un primeiro elemento que cómpre destacar é que o sistema de partidos portugués que nace tras a Revolución de Caraveis e se estabiliza a partir de mediados dos 1980 resulta ser un modelo fluído, pero súper estable<sup>22</sup>. O sistema, que funciona como un multipartidismo moderado<sup>23</sup> dentro do cal as dúas opcións maioritarias son PS e PSD, non foi alleo aos impactos socioeconómicos da Gran Recesión. Deste xeito, o modelo portugués configúrase a partir dun sistema político formalmente presidencialista, pero que acabou por consolidar un “presidencialismo de primeiro ministro”<sup>24</sup>. Dentro deste esquema, *de facto*, é o primeiro ministro, xefe do goberno, a figura con maior protagonismo. Pola súa banda, o presidente da República acabou por ser unha figura de consenso máis próxima a unha institución influencial<sup>25, 26</sup>. Esta particularidade da realidade política lusa converte as eleccións parlamentarias nas de maior relevancia política, en detrimento das presidenciais. Isto é así xa que será a configuración da cámara (Asemblea da República), e das súas maiorías, as que investirán o primeiro ministro. No caso portugués, cabe destacar tamén que a fórmula electoral<sup>27</sup> é relativamente proporcional, como pode verse na táboa seguinte atendendo a algúns dos indicadores máis usuais no eido da análise de sistemas de partidos<sup>28</sup>. O número efectivo de partidos parlamentarios en Portugal resultou bastante estable. Durante varias lexislaturas, a finais da década de 1990, o número de partidos con representación parlamentaria foi de 4 (CDU, PS, PSD e CDS-PP<sup>29</sup>), aumentando en 5 a partir da extensión e consolidación do BE<sup>30</sup> a principios do século XXI. Iso motiva que este indicador se manteña estable arredor de 3. Cabe destacar que nas eleccións de 2009 o BE sobe, xa que a distribución de escanos xera un maior equilibrio entre as diversas forzas con representación<sup>31</sup>.

Táboa 1. NEPP<sup>32</sup> en Portugal 2000-2019.

Ano	NEPP
2002	3,4
2005	3,0
2009	4,2
2011	3,7
2015	3,8
2019	3,6
Media	3,5

Fonte: Elaboración propia.

Nos comicios de 2009, ao comezo da Gran Recesión, increméntase o NEPP coa suba de escaños do BE nun contexto de desgaste do partido do primeiro ministro José Sócrates. Na cámara que xorde desa elección os cinco partidos presentes teñen unha representación de dous díxitos (desde os 97 deputados do Partido Socialista aos 15 da CDU). A concentración dos partidos maiores para esas eleccións é dun 77,39% dos escaños e un 65,66% dos votos. Pola contra, nas eleccións parlamentarias do 6 de outubro de 2019, onde Chega entra na cámara, hai 9 partidos presentes, dos cales 3 teñen un só deputado e soamente 4 superan a decena de escaños, resultando en que a concentración de escaños nos dous partidos maiores é do 81,30%, aglutinando un 64,10% dos votos.

Deste xeito, o modelo portugués mantén unha pauta de sistema con “dous e medio” partidos efectivos a pesar da presenza de máis partidos na cámara, dado o escaso peso destes, algo que se manifesta na dimensión da competitividade que se mostra na táboa seguinte.

Táboa 2. Competitividade electoral Portugal<sup>33</sup> (%) 2002-2019.

Ano	Electoral	Parlamentaria	Partidos
2002	2,42	3,91	PSD-PS
2005	16,26	20,00	PS-PSD
2009	7,44	6,96	PS-PSD
2011	10,59	14,78	PSD-PS
2015	4,55	6,96	PSD-PS
2019	8,58	12,61	PS-PSD

Fonte: Elaboración propia.

Cabe destacar que os momentos de maior competitividade electoral coinciden con cambios de goberno. Isto acontece en 2002 co acceso do PSD ao goberno, sendo este o partido con maior número de escaños e votos. Tamén en 2015, onde o PSD se presentou en coalición, impóndose en votos e escaños por unha marxe estreita, aínda que non obtivo os apoios suficientes para gobernar e accedeu ao goberno o socialista Antonio Costa. Hai que resaltar que só se produce unha maioría absoluta dentro do período no ano 2005. Todos os demais executivos emerxen dun partido en maioría relativa que alcanza pactos con outros grupos parlamentarios para soste o goberno.

Esta dinámica de alternancia de goberno monocolor entre dúas formacións, sen integración doutras forzas nunha coalición de goberno (a excepción do executivo xurdido das eleccións de 2011), xunto ao desgaste da aplicación dos programas de austeridade impulsados pola Troika<sup>34</sup>, poden explicar a existencia dun larvado desencanto coa clase política tradicional do país, en especial nos sectores antes aludidos de traballadores pobres e perdedores da globalización, co cal o propio funcionamento do sistema de

partidos, así como o desempeño das elites políticas, puideron ser un factor na creación dunha demanda electoral da que Chega se converteu en oferta oportuna<sup>35</sup>. Deste xeito, Chega entra como forza con representación institucional nas eleccións parlamentarias de 2019. Tras ese éxito inicial, foise consolidando nas eleccións rexionais dos Azores, onde obtén dous escanos, e acabarán sendo claves para o cambio de goberno na rexión tras máis de cinco lustros de control do PS. En 2021, chegará o seu maior avance electoral: as eleccións presidenciais. Estas desenvólvense no contexto da pandemia de COVID-19 e significaron unha vitoria total (co 60,70 % dos votos) de Marcelo Rebelo de Souza, que repetía candidatura á Presidencia da República. Non obstante, o candidato de Chega, o seu líder e fundador, André Ventura, obtivo unha nada desdeñable terceira praza cun 11,90 % e 496.653 votos, que, a pesar da baixa participación, supoñen un notable avance respecto aos resultados obtidos nos comicios parlamentarios do ano anterior<sup>36</sup>. Para pór estas cifras en termos comparativos, pode engadirse que a media de participación nas eleccións presidenciais para o período analizado é do 49,24 %, fronte ao 57,99 % de media de participación para os comicios parlamentarios. No caso español, a media para as eleccións ás Cortes desenvolvidas durante o século XXI é do 70,16 %. Pode concluírse que Portugal presenta, ata o momento, unha pauta abstencionista moito máis intensa que a española. Isto indica que o crecemento electoral de Chega nas eleccións municipais portuguesas, onde alcanzou o 4,16 %, con 208.206 votos, abriu o escenario para a consolidación definitiva co adiamento electoral de 2022, onde se celebrarán, en xaneiro, novas eleccións legislativas, de modo que se pecha o ciclo electoral aberto en 2019.

## 2.3 Chega e as súas orixes

As orixes da formación de EDP lusa son análogas ás do seu homólogo español, VOX. Isto non fai senón incidir nos paralelismos e similitudes entre as dúas formacións. No caso da formación portuguesa, a súa orixe está nunha escisión do partido hexemónico da dereita lusa, o PSD. Por iso resulta obrigado caracterizar a dita formación como requisito indispensable para comprender algúns elementos agora presentes en Chega.

O PSD fúndase durante a transición portuguesa que pon punto final ao lonxevo réxime ditatorial do Estado Novo salazarista, cando se recupera un réxime representativo baixo a hénxira da Constitución de 1976. Resulta importante sinalar que o partido adopta unha denominación “socialista” (ou socializante), dado que a conxuntura revolucionaria propia da transición rupturista<sup>37</sup> lle outorgou a hexemonía ideolóxica á esquerda. Este feito queda patente no mesmo preámbulo, e na redacción orixinal, da vixente constitución lusa<sup>38</sup>. Infírese que a propia nomenclatura se adopta como un gancho electoral. Así mesmo, como primeiro trazo destacable da formación, desde un inicio establécese como un partido pragmático, do tipo *catch-all*<sup>39</sup>. Este incardínase dentro dun discurso fundamentalmente socio-liberal que irá ocupando o espazo do centro dereita. Isto consúmase en contraposición ao outro partido polo espectro de-reito, o CDS-PP, o cal se constitúe en orixe como un partido fundamentalmente de

notables<sup>40</sup>, cunha ideoloxía máis ríxida e unhas propostas máis conservadoras. Non obstante, un punto en común entre as dúas formacións será o seu anticomunismo, forxado durante a transición en oposición á potencial hexemonía do PCP.

Por outra banda, un dos elementos distintivos do PSD é a relevancia do liderado. Esta formación depende, en gran parte, para o seu éxito electoral do rol do líder carismático, elemento que mantén desde a súa fundación. A personalidade do líder e o seu carácter carismático son elementos presentes no seu nacemento. Estes manifestáronse na persoa de Sá Carneiro, primeiro líder e fundador<sup>41</sup>. Estes trazos desenvolveríanse plenamente na etapa de Aníbal Cavaco Silva como primeiro ministro. De feito, a personalidade deste mandatario e as súas estratexias, en competencia co presidente da República (Mario Soares), explican a particular configuración política do sistema de presidencialismo de primeiro ministro. O propio Cavaco mantívose durante unha década como primeiro ministro (entre 1985 e 1995), protagonizando dúas maiorías absolutas (en 1987 e 1991). É durante o seu liderado cando o PSD consolida o poder territorial e institucional. A permanencia continuada e indiscutida no poder do PSD xerou crecentes casos de corrupción coñecidos como “Estado Laranja”<sup>42</sup>. Isto motivou o desgaste do partido e a saída do seu líder, que non se presenta ás eleccións lexislativas de 1995, provocando unha crise de liderado e un afundimento nos resultados electorais e consumando o acceso á xefatura do goberno do actual secretario xeral da ONU, António Guterres, naquel momento líder do PS.

O PSD experimentará unha situación similar durante o período obxecto de estudo. En 2011, precipítase un adianto electoral, en parte pola impopularidade das políticas de austeridade e recorte social exixidas pola Troika dentro do paquete de medidas PEC IV. O anteriormente popular primeiro ministro do PS, José Sócrates, vese apeado da xefatura do goberno por Pedro Passos Coelho, líder do PSD. A nova etapa do PSD no goberno con Passos Coelho non foi doada, xa que este obtén o posto de primeiro ministro tras negociar unha coalición co CDS-PP. A situación de crise socioeconómica era profunda e empeorou durante o seu período no executivo, o cal levou á aplicación de novos paquetes de medidas apadriñadas polo FMI, o BCE e a CE. Estas políticas de axuste e recorte, para alcanzar o equilibrio orzamentario segundo as normas comunitarias, provocaron altísimos custos sociais que se traduciron en mobilizacións cidadás<sup>43</sup>.

Nas eleccións de 2015, Passos Coelho preséntase á fronte dunha coalición do seu partido co, ata daquela, socio de goberno CDS-PP. O resultado foi unha pírrica vitoria electoral. A lista Portugal á Fronte obtivo unha pequena maioría de votos e de escaños non moi lonxe da segunda forza, o PS. A lista liderada por Passos Coelho obtén un 38,50% dos votos e 107 escaños, pero sen ningún apoio externo para alcanzar os 116 que implica a maioría absoluta na cámara. Por outro lado, o PS, liderado polo futuro primeiro ministro António Costa, alcanza os 86 escaños co 32,31% dos sufraxios. Non obstante, conta coa posibilidade de ser apoiado polo resto de partidos, á súa esquerda, para poder ser investido.



O fracaso de Passos Coelho vai provocar unha nova crise de liderado dentro do PSD, que se verá incrementada por unha crise de programa e de proxecto. As políticas desenvolvidas por Costa e o PS, cunha inspiración moito máis social, desarmar a estratexia discursiva do PSD na oposición. A situación maniféstase nas seguintes citas electorais, onde os resultados da formación de centro dereita empeoran.

En 2017, dentro do contexto das eleccións locais, é onde se orixinará Chega, como escisión do PSD. Durante eses comicios municipais un candidato do citado partido á municipalidade de Loures realiza unhas declaracións polémicas sobre as persoas de etnia xitana. Ese candidato é André Ventura, que primeiro é apartado da campaña por parte do aparato do PSD e logo sairá da formación por vontade propia. Un importante apuntamento é que non o fai só e iso manifesta o malestar das bases e os cadros medios coa deriva do PSD: tanto pola falta de liderado como de proxecto. Este é o punto de inicio da formación da EDP lusa. Esta orixe implica un factor moi importante para a formación e que a diferencia doutros partidos de vella extrema dereita, como o PNR<sup>44</sup>, activos en Portugal<sup>45</sup>: a carencia dun estigma<sup>46</sup>. Esta carencia dun estigma vinculado a grupos violentos, ou a movementos extremos e/ou delituosos, é un factor fundamental para que a formación de EDP goce tanto dunha maior como mellor cobertura mediática. Este elemento é crucial para alcanzar as metas electorais da formación e consúmase nesa normalización citada ao principio en termos mediáticos, sociais e institucionais.

### 3 CHEGA E O SEU PROXECTO POLÍTICO

O proxecto da formación lusa pódese descompor en dous elementos fundamentais: por un lado, o programa do partido en si e, por outro, o liderado, polo momento o maior atractivo da formación.

No que respecta ao programa, “70 medidas para reerguer Portugal”, mostra unha gran similitude tanto na forma como no contido co que presentou VOX para o ciclo electoral de 2019. Iso non é sorprendente, pois as dúas formacións de EDP operan en dous países similares, como son Portugal e España.

Se nos achegamos á literalidade do contido do seu manifesto electoral e agrupamos os seus eixes temáticos, á par que ponderamos o seu peso respecto ao total das propostas, obtense unha táboa como a seguinte.

Táboa 3. Contido do manifesto programático de Chega.

70 medidas para levantar Portugal		
Identificación	Contido	Peso
Identidade nacional e familia	Política exterior e posición nacional, familia tradicional, antifeminismo.	14,5 %
Educación	Bolsas escolares, mobilidade de docentes, autorización parenteral de contidos.	5,7 %
Xustiza	Endurecemento do Código penal. Mellora en dotación de corpos policiais.	17,1 %
Seguridade	Unificación corpos policiais, dotación para a defensa de fronteira marítima.	7,1 %
Economía	Desregulación, privatización, reformas fiscais.	22,8 %
Saúde	Non universalidade. Servizo odontoloxía. Servizos xeriátricos.	11,5 %
RR. II. e inmigración	Rexeitamento pacto inmigración. Euroescepticismo. Medidas contra a inmigración.	12,8 %
Medio ambiente	Conservación forestal. Caza. Suficiencia enerxética.	8,5 %

Fonte: *Elaboración propia a partir de Chega (2019).*

O manifesto programático de 2019 é relevante porque é o documento vixente dentro da campaña en que a formación chega a obter representación institucional.

En relación co contido, un elemento que destaca dentro da primeira epígrafe, “Identidade nacional e familia”, é a constitución dun grupo de propostas contrarias á lei de igualdade do país. Simultaneamente, hai unha pechada defensa da familia tradicional.

En canto á epígrafe de “Educación”, a de menor peso do conxunto, compóñena 4 propostas. Entre elas destacan a articulación dun sistema de bolsas, que se dirixe ás familias de menores recursos e vincúlaos ao mecenado. Así mesmo, ten relevancia un *issue* puramente nacional e conxuntural, como é a mobilidade de docentes dentro do territorio luso.

Na epígrafe de “Xustiza”, intégranse un conxunto de propostas que se enmarcan dentro dunha instrumentación política do Código penal que se coñece como populismo punitivo<sup>47</sup>. Ademais, reivíndicase unha maior dotación de recursos para as forzas policiais, elemento este congruente co discurso do populismo punitivo e a idea dunhas forzas da orde desbordadas pola criminalidade<sup>48</sup>.

O conxunto de propostas de “Seguridade” teñen unha vinculación lóxica, pero cunha proxección cara ao exterior e á seguridade de fronteiras, como mecanismo para controlar e evitar a inmigración. Así mesmo, resulta destacable a proposta 31, idéntica a postulados de VOX<sup>49</sup>, na que se contempla a regulación urxente da lexítima defensa fronte a asaltos e roubos.

O apartado de “Economía” é, sen dúbida, o de maior peso, case unha cuarta parte do total, algo que non resulta sorprendente polos problemas e secuelas que arrastra o

país tras a Gran Recesión e a crise do euro<sup>50</sup>. Pero ademais cabe sinalar que o sistema de partidos portugués se articula en exclusiva dentro do eixe esquerda-dereita cunha marcada preferencia por *issues* de tipo materialista<sup>51</sup>. Neste apartado promóvense diversas medidas que poden resumirse na adopción dunha perspectiva propia do “fundamentalismo de mercado”<sup>52</sup>. As propostas céntranse na privatización, a desregulación e as reformas fiscais. Promóvese unha retirada xeral do Estado de toda a actividade económica, salvo aquela de regulación e arbitraje, abandonando as tarefas de promoción e fomento, ou de provisión e produción directa. Así mesmo, o labor do sector público no eido do benestar sería puramente residual. A acción do Estado como provisor de servizos de benestar contéplase como único recurso “despois de esgotadas todas as alternativas privadas, sociais, mutualistas ou cooperativas”<sup>53</sup>. Deste xeito, Chega pretende cambiar o modelo de Estado de benestar luso desde o actual modelo mediterráneo a outro de tipo puramente residual<sup>54</sup>. O carácter residual e estigmatizante do modelo maniféstase na proposta que pretende implementar unha contraprestación laboral á percepción do subsidio de desemprego. Ademais, no ámbito fiscal, búscase unha reforma centrada na rebaixa impositiva para empresas, herdanzas e propiedades inmobiliarias. Iso complétase con medidas ambiciosas e pouco concretas de reforma do edificio estatal, en particular a eliminación de órganos e fundacións que supoñan reduplicación. En todo caso, malia a retórica populista en contra das elites, son medidas que se centran no beneficio das rendas altas dentro do país.

No ámbito da “Saúde”, as iniciativas concéntranse en evitar unha sanidade universal que poida ser utilizada por non nacionais. A perspectiva nativista é patente, igual que no apartado seguinte: “Relacións internacionais e inmigración”. Dentro deste apartado, maniféstase unha oposición frontal á inmigración (especialmente á ilegal). O anterior materialízase nun rexeitamento explícito ao Pacto Global para a Migración da ONU da man dun aberto euroescepticismo. Este último consúmase na proposta de adhesión aos postulados do grupo de Visegrado, que, en último termo, implica un novo tratado europeo cun novo equilibrio de poder en beneficio dos Estados nacionais. As principais medidas condúcense á dificultade de obter a nacionalidade, impedir a chegada de inmigrantes e, se é o caso, facilitar a expulsión.

Por último, as propostas do bloque sobre “Medio ambiente” concéntranse nunha defensa das actividades cinxéticas e a ambición de obter unha autosuficiencia enerxética. Ademais, cítanse iniciativas para combater os incendios forestais, entre outras.

En liñas xerais, os elementos antiinmigración están moi presentes, dentro dunha liña de políticas securitarias que criminalizan, preferentemente, os inmigrantes. No ámbito económico o neoliberalismo militante é común ao seu homólogo VOX e tradicional nos partidos de extrema dereita, polo menos nas súas orixes<sup>55</sup>.

Por outra banda, o papel do liderado e o rol do líder é en si un activo electoral de Chega que merece ser tido en conta. André Ventura xa era relativamente coñecido dentro da sociedade lusa por ser comentarista deportivo<sup>56</sup>. Isto indica que é unha figura mediática, con capacidade de comunicación e experiencia nese ámbito. Ademais, afirma

ser doutor en dereito e ter traballado como docente universitario, o que lle pode outorgar unha respectabilidade, xa apuntada dentro do concepto de “isomorfismo institucional”.

En relación coa organización partidista, a persoa de Ventura domina o partido na cara interna e externa. Isto sucede, en parte, porque é, polo momento, o único representante no eido nacional e un activo en canto a comunicación e medios. No que se refire ao seu desempeño dentro dos propios medios, o líder de Chega desenvolveu un discurso nos marcos da antipolítica<sup>57</sup>, cun contido antielitista de acordo cun modelo de populismo contencioso. As elites políticas tradicionais son vistas como un colectivo corrupto e ensimesmado que vive de costas ao pobo<sup>58</sup>. Neste caso, cabe sinalar o paradoxo de que o propio Ventura se autoerixa como censor inmisericorde dunha elite (política) da que, polo menos ata 2017, pretendía formar parte.

En todo caso, este tipo de estratexia comunicativa e o contido do seu programa chamou a atención do voto de protesta en Portugal. En especial para sectores da demanda electoral que carecían dunha oferta solvente, como é o caso daqueles cidadáns que se consideran perdedores das “guerras culturais”<sup>59</sup> e se senten sometidos á ditadura da “corrección política”<sup>60</sup>. Ademais, parece ter conseguido coa súa retórica antielitista e populista ser unha ancoraxe electoral para o votante do extremo dereito. Este conta agora cunha opción expresiva para o seu voto con oportunidades realistas de materializarse en representación e abandonaríala, deste xeito, o voto estratéxico que adoptara no pasado<sup>61</sup>.

O liderado de Ventura púxose a proba nas eleccións presidenciais de 2021, nas que alcanzou un meritorio resultado, como se sinalou. Aínda que o propio líder afirmou que, se quedaba por detrás de Ana Gomes (candidata do PS), dimitiría, cousa que non sucedeu finalmente, en parte porque os resultados foron moi parellos e, sobre todo, porque Ventura segue a ser o principal atractivo electoral da EDP lusa.

## 4 CONCLUSIÓNS

Como elementos que destacan da análise realizada, poden establecerse fundamentalmente tres. O primeiro, constatar que a principal forza da formación da EDP lusa é, tamén, a súa maior debilidade. Nestes momentos o personalismo do liderado contaxia o proxecto político. Isto supón riscos en termos de sobreexposición do líder e/ou sobredeterminación do partido, isto é, que a organización sexa percibida como unha extensión orgánica do líder, unha mera estrutura de soporte. Isto pode ser tanto un elemento estratéxico (unha herdanza do modelo orixinario de partido do que provén, o PSD) como unha necesidade puramente táctica determinada pola conxuntura: André Ventura é hoxe en día o maior activo electoral, en parte pola súa visibilidade institucional.

En segundo lugar, cabe destacar a capacidade oportunista de captar voto dentro do clima de desafección política lusa (indicada na súa pauta de abstención). O atractivo de Chega alcánzase por medio de retórica populista antipolítica e antielitista.

En terceiro lugar, de acordo coas súas consignas programáticas, réstalle a materia pendente de pretender o voto dos perdedores da globalización e traballadores pobres, xa que non hai unha articulación programática ou discursiva neste sentido, cousa que outros partidos e formacións do seu ámbito xa aplicaron en países como Francia e Italia, con resultados electorais crecentes.

Por último, é salientable o salto cualitativo da EDP en Portugal, ao acadar a representación nacional. O adianto electoral de 2022 pode clarificar algunhas das cuestións que xurdiron ao longo deste texto; entre elas, o papel do liderado dentro do partido, unha vez que se vaia incrementando a cara externa da organización, isto é, o partido nas institucións.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, A. e Rennwald, L. 2018. «Social class and the changing welfare state agenda of radical right parties in Europe», en P. Manow, B. Palier e H. Schwander (eds.), *Welfare Democracies and Party Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Carter, E. 2005. *The Extreme Right in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Casals Meseguer, X. 2004. «La extrema derecha en España (1948-2005)», en M.Á. Simón (coord.), *La extrema derecha en Europa desde 1945 hasta nuestros días*. Madrid: Tecnos.
- Chega! 2019. *70 Medidas para reerguer Portugal*. Disponible en: <https://partidochega.pt/70-medidas-para-reerguer-portugal/>.
- Colaço Antunes, L.F. 1982. «Sistema de partidos y participación política en Portugal», en *Revista de Estudios Políticos*, 27: 113-136.
- Crouch, C. 2004. *Postdemocracia*. Barcelona: Taurus.
- Del Pino, E., Ramos, J.A. e Hernández Moreno, J. 2015. «Las políticas de consolidación fiscal y sus efectos en la naturaleza del Estado de bienestar español durante la Gran Recesión», en *Panorama Social*, 22: 153-165.
- Duverger, M. 2012. *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Esping Andersen, G. 1995. *The Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Freire, A. 2005. «Party system change in Portugal, 1974-2005: The role of social, political and ideological factors», en *Portuguese Journal of Social Science*, 4(2): 81-100.
- Gambarotto, F., Rangone, M. e Solari, S. 2019. «Financialization and Deindustrialization in the Southern European Periphery», en *Athens Journal of Mediterranean Studies*, 5(3): 151-172. <https://doi.org/10.30958/ajms.5-3-2>.
- Garland, D. 2005. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Gideon, L., Repke, M. e Houck, S. 2017. «Donald Trump as a Cultural Revolt Against Perceived Communication Restriction», en *Journal of Social and Political Psychology*, 5(1): 244-259. <https://doi.org/10.5964/jspp.v5i1.732>.

- González Calleja, E. 2003. «Aproximación a las subculturas violentas de las derechas antirrepublicanas españolas (1931-1936)», en *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 2: 107-142.
- Harguindéguy, J.-B. 2015. *Análisis de Políticas Públicas* (2.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Hemerijck, A. 2015. «European welfare states in motion: from social protection to social investment», en J.M. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*. Londres: Routledge.
- Jaráiz, E., Cazorla, A. e Pereira, M. (coord.). 2020. *El auge de la extrema derecha en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Kiersi, H. 2017. «The implications of the euro crisis for democracy», en *Journal of European Public Policy*, 25(1): 59-82. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310277>.
- Krause, W. e Giebler, H. 2019. «Shifting Welfare Policy Positions: The Impact of Radical Right Populist Party Success Beyond Migration Politics», en *Representation*, 56(3): 331-348. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1661871>.
- Krowel, A. 2006. «Party Models», en R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage.
- Krugman, P. 2009. *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona: Crítica.
- Larrauri, E. 2018. *Introducción a la criminología y al sistema penal*. Madrid: Trotta.
- Lazaridis, G., Campani, G. e Beneviste, A. 2016. *The Rise of the Far Right in Europe*. Londres: Macmillan.
- Liang, C. 2007. «Europe for the Europeans; The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right», en C.S. Liang (ed.), *Europe for the Europeans; The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*. Ashgaste: Aldershot.
- Losada Maestre, A. (2014). «El sistema político de Portugal», en G. Sánchez Medero e R. Sánchez Medero (dirs.), *Sistemas políticos en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Magone, J.M. 1998. «Portugal: Party System Installation and Consolidation», en M. Donovan e D. Broughton (eds.), *Changing Party Systems in Western Europe*. Londres: Cassel.
- Marchi, R. 2013. «The extreme right at the down of Portuguese democracy», en R. Melzer e S. Serafin (eds.), *Righth-wing extremism in europe*. Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Marchi, R. 2020. *A Nova Direita Anti-Sistema: o caso do Chega*. Lisboa: Edições 70.
- Marx, I. 2020. «The Working Poor», en B. Greve (ed.), *Routledge International Handbook of Poverty*. Londres: Routledge.
- Mendes, M.S. e Dennison, J. 2020. «Explaining the emergence of the radical right in Spain and Portugal: salience, stigma and supply», en *West European Politics*, 44: 752-775. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1777504>.
- Moreira, A. 1988. «El régimen: presidencialismo del primer ministro», en *Revista de Estudios Políticos*, 60-61: 21-27.

- Moreno, L. e Marí-Klose, P. 2016. «Bienestar mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición», en E. del Pino e M.J. Rubio (coord.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Nagle, A. 2017. *Kill all normies: online culture wars from 4 chan to tumblr*. Londres: Zero Books.
- Nikolaus, P. 2010. *La Gran Recesión: causas y efectos de la crisis que ha dislocado el mundo financiero y la economía cotidiana*. Madrid: Destino.
- Nohlen, D. 2004. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo Cultura Económica (FCE).
- Oñate, P. e Ocaña, F. 1999. *Análisis de datos electorales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Pereira, M., Jaráiz, E. e Cazorla, A. 2020. «Hacia la cuarta ola de los partidos de extrema derecha: a modo de conclusión», en E. Jaráiz, A. Cazorla e M. Pereira (coord.), *El auge de la extrema derecha en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Piester, K. 2012. *Rechter und Linker Populismus. Annäherung an ein Chamäleon*. Frankfurt: Campus.
- Poy, S. 2020. «Trabajadores pobres en Argentina y en España: un análisis comparativo centrado en las desigualdades ocupacionales», en *Papers: Revista de sociología*, 1(1): 1-30. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2771>.
- Reis, P. 2020. «André Ventura - por Portugal pelos portugueses», en *Revista Movimentação*, 7(13): 73-90.
- Rodrik, D. 2012. *La paradoja de la globalización: la democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Sola Morales, S. 2020. «Precários nos queremos, rebeldes nos terão. Tecnopolíticas e indignación, de la Geração à rasca a que se lixe a Troika», en *Disertaciones*, 13(2): 19-48. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.7950>.
- Sanmartín Barros, I. 2007. «La globalización/altermundialización como motores de las guerras culturales», en *HAOL*, 12: 165-181.
- Santana-Pereira, J. e Cancela, J. (2021). «Demand without Supply? Populist Attitudes and Voting Behaviour in Post-Bailout Portugal», en *South European Society and Politics*, 25(2): 205-208. <https://doi.org/10.1080/13608746.2020.1864910>.
- Sartori, G. 2005. *Parties and Parties Systems*. Londres: ECPR Press.
- Schmitter, P. 1999. *Do autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Sieler, D. 2015. «The legacy of Stein Rokkan for European politics», en J.M. Magone (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*. Londres: Routledge.
- Stiglitz, J.E. 2002. *El malestar en la Globalización*. Barcelona: Taurus.
- Stiglitz, J.E. 2016. *El euro: cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*. Barcelona: Taurus.
- Stockhammer, E. e Sotiropoulos, D. 2014. «Rebalancing the euro area: The costs of internal devaluation», en *Review of Political Economy*, 26(2): 210-233. <https://doi.org/10.1080/09538259.2014.881011>.

- Vallés, J.M. e Martí i Puig, S. 2015. *Ciencia política: un manual*. Barcelona: Ariel.
- VOX. 2019. *100 medidas para la España viva*. Disponible en: <https://www.voxespana.es/noticias/100-medidas-urgentes-de-vox-para-espana-20181006>.
- Zúquete, J. 2007. «Portugal a new look to the extreme right», en *Representation*, 43(3): 179-198. <https://doi.org/10.1080/00344890701463654>.

## NOTAS

- 1 Krugman, 2009; Nikolaus, 2010.
- 2 Piester, 2012.
- 3 Duverger, 2012.
- 4 Jaraiz, Pereira e Cazorla, 2020.
- 5 En diante, EDP
- 6 Liang, 2007.
- 7 González Calleja, 2003.
- 8 Zúquete, 2007.
- 9 Stiglitz, 2016.
- 10 Gambarotto, Rangone e Solari, 2019; Pérez e Matsaganis, 2019.
- 11 Rodrik, 2012.
- 12 Stiglitz, 2002.
- 13 Marx, 2020; Poy, 2020.
- 14 Sieler, 2015.
- 15 Hemerijck, 2015.
- 16 Krause e Giebler, 2019; Afonso e Rennwald, 2018.
- 17 Harguindéguy, 2015.
- 18 Vallés e Martí, 2015.
- 19 Lazaridis, Campani e Beneviste, 2016.
- 20 Krowell, 2006.
- 21 Este grupo aglutina actualmente a FPÖ (Austria), Vlaams Belang (Bélxica), Volya (Bulgaria), SPD (Rep. Checa), EKRE (Estonia), RN (Francia), ND (Grecia), Lega (Italia), KNP (Polonia) o Sme Rodina e o propio Chega, sendo os principais os representantes de Austria, Francia e Italia. En liñas xerais manteñen un perfil de EDP tipo, cun forte acento no nacionalismo e no euroescepticismo. Así mesmo, tamén manteñen políticas económicas afastadas do ultraliberalismo de Chega, como é o caso italiano ou francés.
- 22 Magone, 1998.
- 23 Sartori, 2005.
- 24 Moreira, 1988.
- 25 Cabe sinalar que, entre as principais competencias con calado político do presidente da República, está a da disolución da Asemblea da República; isto supón a convocatoria de eleccións para a cámara e a ulterior dimisión do goberno, que quedaría en funcións. Tamén pode disolver os órganos das rexións autónomas. Así mesmo, é o órgano encargado da declaración dos estados de sitio e emerxencia (tras consulta ao goberno e asemblea).
- 26 Losada Maestre, 2014.
- 27 Nohlen, 2004.
- 28 Oñate e Ocaña, 1999.
- 29 Siglas, respectivamente, da Coalición Democrática Unitaria (composta polo Partido Comunista Portugués, Os Verdes e Intervención Democrática), PS, Partido Socialista, PSD, Partido Social Demócrata, CDS-PP, Centro Democrático e Social-Partido Popular.
- 30 Siglas do Bloco de Esquerda.
- 31 Debe sinalarse que o poder lexislativo en Portugal é unicameral, a Asemblea da República, que consta de 230 escaños.
- 32 O número efectivo de partidos parlamentarios é unha forma de ponderar as formacións nunha cámara de representación. O índice foi creado por Laasko e Taagepera e áchase cunha fórmula como a seguinte (Ocaña e Oñate, 1999):  $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$ , onde o valor  $p$  é a proporción de escaños de cada partido.
- 33 O índice de competitividade electoral indica a diferenza en porcentaxes de voto e escano entre a primeira e a segunda forza electoral/parlamentaria respectivamente. En termos xerais, considérase que un proceso electoral foi competido se este índice é igual ou (preferiblemente) inferior ao 5%.
- 34 Con este nome coñécese aos tres órganos: Comisión Europea, Banco Central Europeo e Fondo Monetario Internacional. Estes, en conxunto, funcionan como grupo de decisión para as políticas de rescate dos países membros da Unión Europea, en especial tras as crises de débeda soberana xeradas polo impacto da Gran Recesión na rexión.
- 35 Santana-Pereira e Cancela, 2021.
- 36 Nos comicios parlamentarios de 2019, nos que André Ventura obtén a súa acta de deputado, Chega alcanza uns 67.826 sufraxios, apenas un 1,29% do total. A participación nestes comicios foi do 48,57% do censo. Nas eleccións presidenciais, xa dentro da dinámica de pandemia, a participación foi dun 39,49%. Cabe sinalar que as eleccións presidenciais adoitan presentar niveis de participación máis baixos que as lexislativas.
- 37 Schmitter, 1999.
- 38 Losada Maestre, 2014.
- 39 Freire, 2005.
- 40 Colaço Antunes, 1982.
- 41 Magone, 1998.
- 42 O "Estado Laranxa" alude á cor corporativa do PSD; así mesmo, alude á malla clientelar que foi xurdindo desde mediados da década pola acumulación de poder do partido, completamente hexemónico durante a etapa de Cavaco Silva.
- 43 Sola Morales, 2020.
- 44 Santana-Pereira e Cancela, 2021: 208.
- 45 Zúquete, 2012.



- 46 Mendes e Dennison, 2020.
- 47 Garland, 2004.
- 48 Larrauri, 2018.
- 49 VOX, 2019.
- 50 Stockhammer e Sotiropoulos, 2014; Kiersi, 2017.
- 51 Freire, 2005; Mendes e Dennison, 2020: 17.
- 52 Stiglitz, 2002.
- 53 Chega, 2019: 6.
- 54 Esping Andersen, 1995; del Pino, Ramos e Hernández-Moreno, 2015; Moreno e Mari-Klose, 2016.
- 55 Carter, 2005.
- 56 Reis, 2020.
- 57 Crouch, 2004.
- 58 Marchi, 2020.
- 59 Sanmartín Barros, 2007; Nagle, 2017.
- 60 Guideon, Repke e Houck, 2017: 246.
- 61 Marchi, 2013: 134.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 161-180

Santiago de Compostela, 2021

<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4774>

© Manuel Octavio del Campo Villares

© Vanessa Miguéns Refojo

© Ana Cid Bouzo

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Recibido: 21/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# O diagnóstico territorial: un instrumento en defensa da provisión dos servizos públicos locais

## El diagnóstico territorial: un instrumento en defensa de la provisión de los servicios públicos locales

## Territorial diagnosis: an instrument in defense of the provision of local public services



### MANUEL OCTAVIO DEL CAMPO VILLARES

Profesor axudante doutor de Economía

Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>

moctadcv@udc.es

### VANESSA MIGUÉNS REFOJO

Técnica de investigación

Universidade Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-1467-8299>

vanessa.miguens@uam.es

### ANA CID BOUZO

Graduada en Ciencias Políticas e da Administración

Universidade de Santiago de Compostela

cidbouzoa@gmail.com

**Resumo:** Este traballo estuda a fusión de catro municipios da provincia da Coruña, como guía de traballo á hora de asegurar a sustentabilidade municipal no eido rural. Para identificar a adecuación da reforma administrativa proposta, pátense dun amplo diagnóstico territorial do espazo investigado, que servirá de referencia para acadar o obxectivo de mellorar a prestación dos servizos locais e xustificar ante a cidadanía a modificación da planta municipal. A análise do espazo investigado revela a necesidade da fusión para asegurar unha provisión local eficiente, equitativa e sustentable. Isto débese á escaseza de servizos, á súa complexa

accesibilidade, a unha poboación envellecida e á falta de base socioeconómica. A situación actual non garante a sustentabilidade vital municipal.

**Palabras clave:** Despoboación, municipio, servizos públicos, sustentabilidade, diagnóstico territorial.

**Resumen:** El presente trabajo estudia la fusión de cuatro municipios de la provincia de A Coruña, como guía de trabajo a la hora de asegurar la sostenibilidad municipal en el ámbito rural. Para identificar la adecuación de la reforma administrativa planteada, se parte de un amplio diagnóstico territorial del espacio investigado, que servirá de referencia para alcanzar el objetivo de mejorar la prestación de los servicios locales y justificar ante la ciudadanía la modificación de la planta municipal. El análisis del espacio investigado revela la necesidad de la fusión para asegurar una provisión local eficiente, equitativa y sostenible. Esto se debe a la escasez de servicios, a su compleja accesibilidad, a una población envejecida y a la falta de base socioeconómica. La situación actual no garantiza la sostenibilidad vital municipal.

**Palabras clave:** Depoblación, municipio, servicios públicos, sostenibilidad, diagnóstico territorial.

**Abstract:** The present work studies the merger of four municipalities in the province of A Coruña, as a working guide when it comes to ensuring municipal sustainability in rural areas. To identify the adequacy of the proposed administrative reform, we start from a broad territorial diagnosis of the investigated space, which will serve as a reference to achieve the objective of improving the provision of local services and justify before the citizens the modification of the municipal plant. The analysis of the investigated space reveals the need for fusion to ensure efficient, equitable and sustainable local provision. This is due to the scarcity of services, their complex accessibility, an aging population and the lack of a socio-economic base. The current situation does not guarantee the vital municipal sustainability.

**Key words:** Depopulation, municipality, public services, sustainability, territorial diagnosis.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Marco de estudo e obxectivo. 3 Diagnóstico territorial. 3.1 Contorna xeográfica. 3.2 Análise demográfica. 3.3 Estrutura socioeconómica. 3.4 Dotación de servizos colectivos. 3.4.1 Sanidade e educación. 3.4.2 Servizos sociais e outras dotacións. 3.5 Estudo financeiro-orzamentario. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

O deseño dun modelo racional que garanta o eficaz desempeño das funcións que o ordenamento xurídico lles asignou ás entidades locais pasa por elaborar un mapa local que facilite a correcta triangulación entre competencias locais, necesidades derivadas da caracterización do medio e os recursos postos á súa disposición. España ten, en 2020, 8.131 municipios, o 61,5% con menos de 1.000 hab. e 3.997 non alcanzan os 500 hab. (49%), o 8,5% entre 10.000-100.000 hab. e só o 1,8% teñen máis de 50.000 hab., sen contar as entidades de ámbito territorial inferior ao municipio, cuxa suma supera as 5.000, e as provincias.

Galicia posúe 313 municipios e unha poboación de 2.701.819 hab. en 2020. O seu territorio organízase arredor de 7 cidades, que suman 995.126 hab. e ten 49 municipios de entre 10.000-50.000 hab. onde residen 918.641 persoas. O 17,9% dos seus municipios acollen o 70,8% da súa poboación, mentres 200 municipios (63,9%) non alcanzan os 5.000 habitantes.

Esta radiografía mostra como se afronta un período de gran recesión, onde as necesidades en canto a atención sanitaria se refire, a fragilidade do servizo educativo, a

complexa xestión administrativa, o pagamento de ERTE ou outras axudas poñen en tea de xuízo a eficacia da Administración, cunha desmesurada rede burocrática. Iso fai que a cuestión de cal é a mellor estrutura administrativa na provisión dos servizos colectivos se deba pór sobre a mesa<sup>1</sup>. A maior vulnerabilidade social, máis necesario é un uso eficiente dos recursos públicos en canto a custos de administración e cumprimento. A ineficiencia na Administración é algo que a ideoloxía ou os bos sentimentos non deben ocultar.

## 2 MARCO E OBXECTO DE ESTUDO

A dificultade para garantir a equidade de acceso aos servizos públicos locais (SPL), xunto á sustentabilidade destes, é un dos grandes retos aos que se enfrontan os gobernos<sup>2</sup>. Por iso, a insuficiencia financeira das facendas locais é un dos temas máis tratados ao falar de reestruturar a Administración.

Este traballo ten por obxecto fixar un marco de análise que facilite información técnica relevante para o deseño, en tamaño e forma, dunha Administración local accesible e eficiente na provisión dos SPL que lle son propios, e mellorar o nivel de benestar dos seus cidadáns, sen que iso supoña un maior custo para a Administración.

A proposta formulada busca servir de guía na toma de decisión dos equipos de goberno implicados na avaliación e optimización dos servizos de interese común no eido rural, caracterizado por asentamento disperso, economía pouco desenvolvida, envellecemento e escasa poboación, cuxos efectos se manifestan nunha diminución das rendas produtivas, desaparición das actividades secundarias e emigración dos máis novos<sup>3</sup>.

FERRÁS *et al.*<sup>4</sup> fai fincapé na dificultade para crear explotacións agroindustriais competitivas por falta de base socioeconómica; tamén en DE DIEGO<sup>5</sup>. Ademais, a negativa evolución sociodemográfica é clave na falta de expectativas, o que impide manter SPL destinados á xente nova que abandona estes territorios<sup>6</sup>, elevando o custo/habitante da súa provisión. O contrario sucede cos servizos para maiores, cuxa exigencia crece sen cesar<sup>7</sup>.

Esta evolución en termos de provisión pública local condiciona a sustentabilidade financeira e funcional dos municipios rurais<sup>8</sup>, obrigando a considerar a reestruturación administrativa como unha alternativa para a eficiente e equitativa provisión de SPL<sup>9</sup>.

España, como membro da UE, presentou a comezos da pasada década medidas para converxer aos valores fixados pola UE e afastar futuros rescates. Entre estas políticas situadas dentro da Estratexia Europa 2020, están os Programas Nacionais de Reformas, que incluían a racionalización do número de entes locais e as súas competencias ou a agregación de municipios, adecuando esas competencias segundo tramos de poboación e mantendo a condición de municipio só os que alcanzan un mínimo poboacional.

Non obstante, estas iniciativas apenas tiveron incidencia no noso país, polo que a estrutura micromunicipal é unha carga económica difícil de soportar en tempos de

crise, cando cada euro conta máis que nunca. En España, reducir tamaño administrativo non parece ser unha política conveniente, tal como recollen os traballos de MÍGUEZ, DURÁN ou GALERA<sup>10</sup>, a pesar do interese en buscar fórmulas para unha maior cooperación intermunicipal, que adoitan dar lugar a máis entes locais. Non obstante, en Europa a fusión territorial tivo éxitos recentes (Francia, Grecia ou Portugal). En España a resistencia dos concellos a integrarse voluntariamente é un muro infranqueable que medra alimentado pola idiosincrasia de cada hábitat residencial.

Porén, no ámbito local a fusión permitiría (Lei 27/2013) gañar dimensión e fortaleza á hora de prover de forma eficiente aqueles servizos que lle son propios mediante unha maior autonomía<sup>11</sup>. Ademais, o tamaño poboacional aumentaría a calidade do servizo, ao ter máis financiamento e unha capacidade de xestión crecente, ao sosterse nunha maior poboación.

En Galicia, a metade dos concelleiros pertencen a 200 concellos con menos de 5.000 residentes e 405.681 hab., 15 % dos galegos. Esta situación, similar ao resto de España, nada ten que ver coa maioría de países europeos, cunha organización máis centralizada, que é unha forma de reducir burocracia e persoal político, ofrecendo ao Estado unha vía de gasto máis sustentable.

Tras situar o marco obxecto de estudo (identificar a oportunidade dunha integración municipal como medida de supervivencia dunha Administración local), abórdase o estudo dun caso aplicado. O marco de estudo a desenvolver é a procura da forma administrativa máis eficaz para prover os SPL e asegurar a súa sustentabilidade<sup>12</sup>. Iso fai do diagnóstico territorial un paso previo para definir e seleccionar os indicadores de xestión máis axeitados ao caso<sup>13</sup>.

O traballo utiliza como referencia a posible fusión de 4 municipios rurais da actual bisbarra de Bergantiños na provincia da Coruña: Malpica de Bergantiños, Laxe, Cabana de Bergantiños e Ponteceso. A elección de municipios responde a unha similar base socioeconómica e dinámica evolutiva seguida nos últimos anos, ademais de cumprir os requisitos establecidos na Lei 27/2013. O primeiro paso é analizar a necesidade e viabilidade da reforma proposta. Para iso, caracterízase o espazo e municipio resultante (*Bergante*), no período 2016-2018. Iso permite identificar os puntos a favor e en contra da fusión proposta, tarefa que marca o desenvolvemento do traballo. A estrutura é a seguinte:

A primeira e a segunda subepígrafes analizan a localización física e humana e a xeodemografía do espazo. A caracterización xeográfica e a localización da súa poboación facilita identificar a sustentabilidade do municipio resultante. Un terceiro punto analiza a estrutura socioeconómica: tecido empresarial (demanda laboral), actividade, condición xurídica, tamaño, e mercado laboral (oferta laboral), afiliación á Seguridade Social e contratación.

Un cuarto punto analiza a prestación de servizos públicos e comúns, vendo que posibilidades permite a fusión para mellorar a eficiencia e o acceso aos SPL a partir dos medios e recursos dispoñibles. O quinto punto aborda a situación financeira a partir do orzamento agregado, analizando a eficiencia na súa xestión e a capacidade económica

do municipio agregado. O traballo remata coas conclusións máis relevantes e a análise sobre que estrutura provisora é máis axeitada segundo o diagnóstico efectuado.

### 3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

#### 3.1 Contorna xeográfica

Os municipios obxecto de estudo están na bisbarra de Bergantiños, situada ao noroeste da Comunidade Autónoma de Galicia, na provincia da Coruña e cunha superficie de 741,9 km<sup>2</sup>.

En 2019, o municipio de Cabana, cunha superficie de 100,2 km<sup>2</sup>, ten unha poboación de 4.248 hab. e 52 núcleos poboacionais. Malpica posúe unha superficie de 61,2 km<sup>2</sup>, unha poboación de 5.391 hab. e 33 núcleos de poboación. Ponteceso, unha superficie de 92 km<sup>2</sup>, unha poboación de 5.502 hab. e 49 núcleos de poboación. Laxe ten unha poboación de 3.016 hab., 37,8 km<sup>2</sup> de superficie e 17 núcleos de poboación.

A superficie do municipio agregado é de 291,2 km<sup>2</sup>, 151 núcleos de poboación e 18.157 hab. (62,3 hab./km<sup>2</sup>). Con iso obtense a dispersión municipal, táboa 1, que recolle a información acerca do asentamento poboacional: variación, densidade e dispersión no trienio 2016-2018.

##### *Diagnóstico*

Municipio agregado dunha reducida densidade respecto á súa rexión, provincia e bisbarra, sendo os máis rurais os desta última.

Asentamento disperso (hab / núcleos\_pob) en todo o territorio, o cal limita a capacidade para prover os seus SPL, ao supor un sobrecusto na provisión por distancia e dificultade para achegalos ao cidadán, dando lugar a uns SPL insuficientes.

Perda poboacional, 471 habitantes (-2,5%) en dous anos, mostra dunha exígua natalidade e baixa urbanidade do territorio.

Táboa 1. Densidade\_Dispersión\_Poboacional.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Poboación	18.443	18.568	18.914	-2,5%
Densidade_Pob_Galicia	91,4	91,6	92,0	-0,6%
Densidade_Pob_Coruña	141,1	141,1	141,4	-0,2%
Densidade_Pob_Comarca	90,7	91,0	91,7	-1,1%
Densidade_Pob_Bergante	62,3	63,3	63,8	-2,2%
Hab. / núcleos-Pob_Bergante	122,1	123,0	125,3	-3,1 ptos.

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

## 3.2 Análise demográfica

O estudo poboacional emprega os indicadores demográficos básicos que visualizan o comportamento dos fenómenos demográficos: natalidade, fecundidade, mortalidade, crecemento, estrutura poboacional e movementos migratorios. Estes obtéñense das estatísticas de nacementos, defuncións, emigrantes, inmigrantes e poboación residente. A tal respecto e como marco xeral debemos dicir que Galicia presenta un estado global de declive demográfico, crecemento natural inexistente e envellecemento crecente, o cal trasladado ao ámbito local se agrava.

A continuación, analízase a dimensión e a estrutura demográfica do municipio fusiónado para identificar a sustentabilidade vital que tería. A táboa 2 resume as principais ratios demográficas.

### *Diagnóstico*

A idade media do municipio agregado é maior de 50 anos e crece de forma continuada, mozos (<20 anos) o 11% e ratio poboación maior sobre mozo onde en breve a primeira cuadruplicará á segunda, máximo envellecemento.

O índice de envellecemento ( $\text{pob}_{>64 \text{ anos}} / \text{pob}_{\text{total}} * 100$ ) aumentou 1,2 puntos no trienio, o que unido á estrutura de idade leva a unha relación maiores/infantes de 1:2,8, case o triplo. Ademais, 1/3 da poboación é >64 anos, crecendo un 3,8%.

Nun horizonte a medio/longo prazo, o relevo xeracional é imposible, problema común dos municipios rurais con baixa densidade poboacional e economía de base agraria e que fai que o trípode despoboación, desemprego e envellecemento se unan<sup>14</sup>.

Segundo os grandes números da estrutura de idade e o tamaño poboacional, a súa pirámide de poboación é propia de territorios envellecidos: escasa poboación na base e ensanche entre os 45-70 anos. Esta situación foi provocada polo descenso da natalidade e unha maior esperanza de vida; unida á marcha da poboación nova, a consecuencia é a insustentabilidade espacial<sup>15</sup>.

Os movementos poboacionais reflicten a falta de expectativas e oportunidades laborais por ausencia de actividade e demanda interna. Por iso, sen medidas urxentes, nin a supervivencia do municipio agregado estaría asegurada no tempo. A subsidiariedade é o seu único futuro e, con iso, unha baixa capacidade en canto a prestación de servizos.

A natalidade (-0,2%) é a variable cuxa evolución mellor explícita a reducida capacidade de atracción humana da chamada España baleirada<sup>16</sup>. Entre os factores explicativos do descenso da natalidade figuran algúns xerais: incorporación masiva da muller ao traballo, atraso na idade do primeiro fillo/a ou cambio das estruturas familiares. Pero, no caso de municipios rurais e asentamento disperso, tamén se debe á falta dun mercado interno que facilite a cohabitación de servizos, a actividade económica e a oportunidade laboral.

Se á natalidade se lle engade o saldo migratorio, a situación agrávase. O municipio agregado non é atractivo para a poboación exterior. Emigraron no trienio 287 persoas, especialmente novas en busca de oportunidades laborais. En clave laboral, recólleo a



evolución da taxa de substitución inmediata da poboación activa, poboación 60-64 anos respecto á poboación de 15-19 anos en porcentaxe, con cifras do 40% no período.

Dentro dos movementos naturais de poboación (MNP), as taxas de natalidade e mortalidade son os indicadores máis representativos, xunto ao crecemento vexetativo e aos movementos migratorios, medidas que permiten analizar o pasado recente e a perspectiva territorial futura. O saldo vexetativo (nados < falecidos) mostra a urxente necesidade de aplicar políticas eficaces en materia de poboación, facilitando o asentamento empresarial xunto a uns servizos básicos suficientes e accesibles, o que leva un tempo ata ver os seus resultados no territorio.

Táboa 2. Indicadores\_Demográficos.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Idade_Media	51,8	51,5	51,1	+1,4%
% Pob_nova (<20 anos)	11,1%	11,1%	11,0%	+0,9%
(Pob>64 / Pob<20) anos	3,8	3,8	3,7	+3,5%
Taxa_Envellecemento	32,4%	31,8%	31,2%	+3,8%
Saldo_Vexetativo	-195	-184	-174	-12,1%
Taxa_ΔVexetativo	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-15,2%
Taxa_natalidade (s / 1.000 hab)	79	89	94	-0,2%
Saldo_Migratorio	-76	27	-238	-68%
Taxa_Substitución_Pob_Activa	38,5%	40,6%	40,6%	-5,1%

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

A panorámica descrita non deixa lugar ao optimismo e non cabe perder tempo, como mostra a negativa taxa de crecemento vexetativo (saldo\_vexetativo / poboación). O territorio fusionado presenta un sostido descenso de poboación, traducido nunha poboación envellecida e unha xeral incapacidade de atracción humana. Por iso, urxe buscar alternativas para manter os SPL actuais, reestruturando a provisión do espazo analizado.

#### Accións

É crucial adoptar medidas ambiciosas en clave de poboación: unha maior dotación de servizos relacionados coa poboación maior (terceira idade) e para atraer novas familias (servizos asistenciais, educativos e sanitarios). Aínda que é no eido económico e do emprego onde os esforzos deben aumentar: facilitar solo industrial, reducir burocracia, asesoramento eficaz e axudas para a apertura de novos negocios, ademais de identificar a estrutura administrativa máis axeitada.

É preciso un plan estratéxico de dinamización espacial onde a integración municipal (ou de servizos) teña un papel transcendente, favorecendo unha xestión do territorio eficaz ao aumentar a dotación de SPL e a concentración humana. Un municipio máis poboado ten dereito a máis recursos e esa maior poboación permitiralle unha maior capacidade de negociación na provisión de servizos.

### 3.3 Estrutura socioeconómica

Este punto estuda as características e a dimensión da estrutura socioeconómica do espazo investigado: mercado laboral e tecido empresarial (táboa 3). Complétase coa visión acerca do nivel de renda, de produción e a dependencia pensional (táboa 4).

#### *Diagnóstico*

A afiliación á Seguridade Social é obrigatoria e única na vida laboral da persoa, sendo un dato transcendente. A ratio de afiliación mostra a proporción de suxeitos afiliados respecto á poboación potencial activa. A afiliación do municipio agregado é baixa (<60%), moi habitual en zonas rurais, onde a maioría de empresas son autónomos ou microempresas e iso fai que apenas exista masa empresarial (táboa 3).

O anterior agrávase ao analizar a contratación. Novos contratos entre filiación anual, caendo 3 puntos no trienio, e máis considerando a tipoloxía contractual (contratos fixos <12%). A taxa de desemprego do municipio agregado sitúase por enriba do 15% en 2018 e na última década moveuse entre o 14%-20%, alta para a media rural. O efecto amortecedor agrario é menor que o de zonas rurais máis de interior.

Todo iso é o reflexo dunha exigua estrutura produtiva en tamaño e desenvolvemento e unha conxuntura sociolaboral falta de dinamismo e chea de traballo precario, ademais dunha reducida supervivencia empresarial por carencia dunha demanda sostida (mercado interno), afectando iso á oferta laboral, demografía e consumo do territorio.

O número de empresas en 2018 era de 1.647 e, en canto á súa tipoloxía sectorial (táboa 3), a maior porcentaxe dedícase aos servizos. A falta de desenvolvemento industrial e a forte base rural do territorio de referencia, xunto ao seu reducido tamaño, fan que o sector secundario sexa o de menor peso e a maioría desa industria é agroindustrial. Ademais, aínda que as empresas de servizos superan as 2/5 partes do total, o seu peso é inferior ao esperado para unha economía desenvolvida; só comercio polo miúdo, transporte e hostalaría destacan en emprego.

Por outra banda, como 1/3 das empresas pertencen ao sector primario, cómpre identificar as fortalezas deste sector, clave para a economía da zona e onde destacan a carne, as hortalizas e a pataca, produtos cuxa capacidade exportadora a grandes mercados é baixa. É preciso empoderar aqueles produtos agrarios que son fortaleza territorial.

A táboa 3 na penúltima fila recolle a condición xurídica das sociedades mercantís: anónimas, limitadas e cooperativas do municipio agregado. Obsérvase que ademais de poucas (<15%) son pequenas. A falta dun tecido empresarial relevante apréciase na súa

forma xurídica, sendo a sociedade mercantil a que, por tamaño e capacidade comercial, máis vantaxes ten para aproveitar as economías de escala; apenas representa o 14 %.

Táboa 3. Estrutura\_Laboral\_Tecido\_Empresarial.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Ratio_Afiliación	57,3 %	56,3 %	53,9 %	+6,2 %
% (Contratos / Afiliación)	43,7 %	47,1 %	46,7 %	-6,4 %
% (Cont_Fixo / Cont_Temp)	11,8 %	7,3 %	11,0 %	+34,2 %
Taxa_Desemprego	15,4 %	15,4 %	16,4 %	-5,9 %
Empr_primaria	31,6 %	31,2 %	32,8 %	-3,8 %
Empr_industria	11,0 %	11,2 %	11,3 %	-2,2 %
Empr_construc	16,7 %	17,1 %	16,4 %	+1,8 %
Empr_servizos	40,7 %	40,5 %	39,5 %	+3,1 %
Forma xurídica (SA, SL, COOP)	14,2 %	13,7 %	13,7 %	+4,0 %
Empr_>9_asalariados	1,7 %	1,5 %	1,6 %	+6,4 %

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Vendo a proporción de empresas segundo o cadro de persoal, as empresas de Bergante teñen unha alta febleza estrutural. Apréciase un predominio de autónomos e microempresas, mostra dunha baixa profesionalización; as empresas con máis de 9 asalariados non chegan ao 2 %. Existen moitas empresas, pero poucos postos de traballo. Preséntase unha contorna rural, un mercado interno carente de demanda onde o emprego cualificado é inapreciable e a actividade agroindustrial, xunto ás pensións, son o soporte económico principal.

#### Accións

O contexto descrito explícase por cuestións como a especialización primaria, a complexidade burocrática, axudas públicas escasas, malas comunicacións e falta de mercado interno. Todo iso fai que a poboación dependa duns servizos moi vulnerables á conxuntura do momento.

Ante esta situación, a sociedade mercantil desempeña un papel esencial. Por iso, facilitar a súa instalación mediante abaratamento do solo, axudas á contratación ou eliminar barreiras administrativas son políticas que marcan o camiño que cómpre seguir. Para iso é necesaria unha Administración áxil e tecnificada a nivel local. Unha vantaxe da fusión é a posibilidade de contar con persoal de superior capacitación (obriga normativa de contratar persoal técnico para atender esa maior poboación).

Un indicador básico de capacidade socioeconómica é a renda bruta dispoñible (RBD), ver táboa 4. A RBD da actual bisbarra de Bergantiños en 2018 era de 12.355 euros, sendo a media do municipio a fusionar un 6,3% inferior. Os municipios seleccionados son os máis rurais e con menor poboación da bisbarra. Bergante aumentou o seu RBD un 6,5% respecto a 2014, que son 2,14 puntos por debaixo da media comarcal, mostra dunha relación directa entre capacidade económica e poboación.

Un segundo indicador de capacidade económica é o produto obtido polas unidades produtivas residentes. O PIB per cápita da bisbarra de Bergantiños en 2018 foi de 14.434 euros, táboa 4, sendo a media do municipio agregado un 13% menor. O PIB per cápita do municipio fusionado sitúase 1.880 euros por debaixo do comarcal en 2018. Entre os municipios da bisbarra non incluídos na selección efectuada está a capital comarcal, o núcleo máis urbano; iso explica en parte que a RBD e o PIB do municipio agregado sexan inferiores ao dato comarcal, de media un 5% e un 11,7% menos.

A táboa 4 tamén recolle a dependencia pensionada. Segundo os datos, esta creceu un punto en 5 anos. A iso únese a información da pensión media, que para o municipio agregado en 2018 foi de 746 euros. Se este dato se compara con Galicia e España, ese importe queda moi por debaixo, un 11,6% e un 20,1% respectivamente.

A base produtiva primaria e o reducido tamaño empresarial explican esta realidade. A estrutura de rendas do sector primario por produto é moi baixa, e o tamaño e a condición xurídica empresarial non propician a xeración de economías de escala na produción. O tamaño económico-laboral require de políticas de amplo espectro.

Táboa 4. RBD\_PIB\_Pensiós.

RBD	2018	2016	2014	$\Delta$ Var_18/14
Med_Bergante	11.572 €	11.245 €	10.865 €	+6,5%
Total_Comarca	12.355 €	11.734 €	11.372 €	+8,6%
PIB	2018	2016	2014	$\Delta$ Var_18/14
Med_Bergante	12.553 €	11.845 €	11.440 €	+9,7%
Media_Comarca	14.434 €	13.218 €	12.951 €	+11,5%
Estru_Pensionada	2018	2017	2016	$\Delta$ Var_18/16
% pensionistas	34,0%	33,7%	33,0%	+2,9%
Pensión_Media	746 €	721 €	712 €	+4,8%

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

## 3.4 Estrutura e prestación dos SPL

### 3.4.1 Sanidade e educación

Sanidade e educación son claves como factores de calidade de vida. Tendo en conta que a proxección comarcal prevé un envellecemento progresivo da poboación e falta de novos infantés, é determinante a análise destes servizos.

#### *Diagnóstico*

A táboa 5 mostra a suma de médicos, enfermeiros e ATS per cápita (cober\_humana) e os habitantes por centro de saúde (cober\_física), ratios cuxa evolución e valores poden cualificarse de óptimos. Agora ben, as dúas cifras esconden un problema, non unha vantaxe, e é que ambas son efecto da caída de poboación (falecidos > nacidos).

Tamén se recolle a distribución do persoal sanitario por especialidade: atención primaria, médicos, enfermaría e especialidades básicas. Os datos mostran necesidades sen cubrir: matronas e só dous pediatras. E é que, sen atención a neonatos e poboación infantil, o resultado obvio é a ausencia de nova poboación.

Atendendo ao feito de que a poboación que máis atención sanitaria precisa é a infantil e os maiores, a falta de especialistas revela un déficit sanitario, e a precariedade da oferta sanitaria é sinónimo de despoboamento no ámbito rural. Pero tamén faltan recursos humanos en especialidades ligadas a doenzas de maiores; a asistencia social é unha necesidade inmediata, como a fisioterapia, carentes nos dous casos.

O espazo analizado ten 4 centros de saúde e 29 recursos humanos en atención primaria, pero valorar o número non é tan relevante como a diversificación. Un efecto da fusión é a ampliación do número de especialidades médicas por maior necesidade social. A fusión favorece a aproximación prestacional ao municipio individualmente máis dotado, facilitando ampliar persoal e número de especialidades ao crecer en poboación, efecto demanda social.

A táboa 5 recolle tamén o número de docentes en centros públicos e a cobertura alumno/docente: en 2018 había 232 docentes en 12 centros. Obsérvase como a ratio alumno/profesor descende en 2018 a 5,7:1 alumnos. Ao baixar o alumnado, cae a ratio alumno/docente, a cal, se se reduce demasiado, fará que o centro non sexa sustentable.

O número de alumnos non é elevado, mostra da baixa natalidade observada. A fusión beneficiaría este servizo en clave de distribución, dado que a integración fai que os 4 municipios sexan un distrito único con máis poboación e superficie, o que permitirá conservar a oferta educativa, bacharelato e ciclos profesionais. Hoxe o alumnado debe desprazarse á capital comarcal para calquera estudo posobrigatorio. Ademais, a proxección demográfica fai intuír a desaparición de máis centros. Por iso, traballar coa cifra agregada de alumnos e alumnas facilita a sustentabilidade de medios e recursos.

Por outra banda, o número de alumnado por nivel educativo e por centros en 2018 deixa dous datos preocupantes: a falta de cobertura da matrícula primaria/infantil, situada en apenas un 40%, e a ratio de prolongación de estudos primarios dentro do

espazo municipal agregado, secundaria/primaria, a cal é apenas dun 68%. A sustentabilidade do servizo educativo non está garantida.

Táboa 5. Cobertura\_Sanitaria\_Educativa.

Sanidade	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cober_Humana	688	663	676	1,8%
Cober_Física	4608	4648	4728	-2,5%
Médicos	14	15	15	
ATS + Enfermaría	12	12	12	
Pediatra	2	2	2	
Matrona	0	1	1	
Asistente social	0	0	0	
Fisioterapeuta	0	0	0	
Dotación_Docente	232	224	216	+6.0%
Taxa_Cober (alumno / docente)	5,7	6,0	5,9	-2,7%
Educación (2018)	Infantil	Primaria	Secundaria	Alumnos
Total_Alumnos	254	631	428	
Alumnos / centros	110	112	106	+3,8%

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Cómpre dicir ademais que non existe oferta educativa para adultos, a educación especial é inexistente e non hai ciclos formativos superiores.

### 3.4.2 Servizos sociais e outras dotacións

Os servizos sociais son as actuacións e prestacións orientadas a mellorar ou conservar o benestar da cidadanía mediante a subministración de información, atención e apoio a persoas e colectivos vulnerables ou dependentes<sup>17</sup>.

#### Diagnóstico

O número de centros de asistencia social é de 16, e cobren todo o territorio. Non obstante, indo ao detalle do persoal con que contan, especialmente respecto á poboación maior, é insuficiente. Unha preocupación é a cobertura de prazas de maiores en residencias (unha residencia), sendo a ratio de poboación >64 anos/prazas residencia de 1.178:1 en 2018. A fusión xustificaría ampliar o número de prazas ou impulsar a

creación dunha nova residencia. Ademais de mellorar a dotación asistencial, sería fonte de emprego e actividade socioeconómica<sup>18</sup>.

Unha cuestión transcendente ao falar dos servizos colectivos en territorios con alta dispersión poboacional é o transporte; a táboa 6 recolle as paradas do transporte regular. A fusión permitiría unha xestión integral do servizo cunha maior capacidade de negociación desde unha superior demanda<sup>19</sup>, podendo negociar rutas, frecuencias e prezos. Neste punto, a fusión do transporte regular e escolar debe ser considerada en clave de eficiencia.

A táboa 6 inclúe a cobertura dos servizos farmacéutico e financeiro. En canto ao primeiro, hai 9 farmacias. A fusión deixa en 2018 unha ratio de 1:2050 habitantes, polo que, considerando a ratio media habitual farmacias/poboación de ámbitos semiurbanos (1:2500), a conclusión é que non se deben eliminar farmacias.

En canto á asistencia financeira, hai 10 oficinas en total. A fusión deixa unha media de 1,8 oficinas por cada 1.000 habitantes. Este baixo alcance leva consigo o risco de máis peches por falta de rendibilidade. A fusión xustificaría manter unha oficina no núcleo urbano e prestar o servizo mediante transporte itinerante ao resto da poboación por días.

Táboa 6. Cobertura\_Servizo\_Comúns.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Cober_Trans (paradas)	23	24	25	-8,0%
Cober_Farma (s / 1.000 hab)	2,0	2,16	2,1	-2,5%
Cober_Finan (s / 1.000 hab)	1,2	1,3	1,4	-14,3%
Correos	3	3	4	-25,0%
Xulgado Paz	4	4	4	
Garda Civil	4	4	4	
Parque Bombeiros	1	1	1	
OAC	0	0	0	

Fonte: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Respecto a outros servizos comúns, cóntase cun parque de bombeiros, e ampliar o territorio xustifica non só a presenza do servizo, senón tamén aumentar a súa dotación. Non hai oficina agraria comarcal (OAC), malia ser un territorio cunha gran base agraria. O servizo de Garda Civil exige saber a dotación humana/municipal.

Da mostra dotacional extráense dúas conclusións: que a fusión é quen de impulsar o aumento dotacional nos servizos onde o peso da demanda humana é maior e que, se

non se optimiza a curto prazo a estrutura administrativa, a perda de servizos colectivos é inevitable (asistenciais, educativos, financeiros e transporte).

### 3.5 Estudo financeiro-orzamentario

Este punto mostra a estrutura financeira e a capacidade de xestión do municipio agregado a partir do orzamento municipal aprobado (nalgún caso prorrogado) do trienio 2017-2019. A táboa 7 recolle a radiografía do orzamento agregado a través dos ingresos e gastos económicos do municipio creado. Non se trata do orzamento consolidado dos municipios individuais, senón a suma agregada sen netear aquelas contas que recollen acordos ou prestación compartida entre os actuais concellos.

#### *Diagnóstico*

O orzamento presenta as características propias dun concello de reducido tamaño e reducida base socioeconómica, con predominio da actividade corrente e gran dependencia vía transferencias. A exclusividade da actividade corrente é máxima nos ingresos, media un 88,5%, crescendo 4,8 puntos; o gasto corrente é de media un 81,7%, e creceu 5 puntos. A dependencia media por transferencia é do 46,7%, a metade dos seus recursos proceden doutras administracións e falta autonomía política.

O financiamento supeditase ás transferencias correntes, 2/5 partes en 2019, feito que evidencia a falta de poboación e de base económica. En 2017 a diferenza entre transferencias correntes recibidas e imposición directa era de 6,25 puntos a favor das primeiras; en 2019 duplícase 12,4 puntos, e o financiamento por conta de capital cae 4,3 puntos, aumentando a dificultade para atender novo investimento, o que dá lugar a unha subordinación político-financeira e capacidade só para atender o quefacer diario.



Táboa 7. Orzamento económico en % ingresos vs. gastos Bergante 2017-2019.

CAPÍTULOS INGRESOS	2019	2018	2017
Imp_Directos	27,5	30,5	30,3
Imp_Indirectos	6,1	1,2	1,9
Taxas-Outros_Ingresos	16,2	15,4	15,1
Transf_Correntes	39,9	37,4	36,5
Ingr_Patrimoniais	1,8	2,7	2,9
Ingr_Corrente	91,5	87,2	86,7
Ingr_Capital	6,7	8,5	11,0
Ingr_Financeiro	1,8	4,3	2,3
	16.959 M€	16.875 M€	16.795 M€
CAPÍTULOS GASTOS	2019	2018	2017
Gast_Persoal	35,5	32,3	34,1
Compras_Corrente	46,7	42,5	42,5
Pagamento_Xuros	0,3	1,4	1,3
Transf_Correntes	3,1	2,6	2,7
Excedente_Explotación	0,1		
Gasto_Corrente	85,7	78,8	80,6
Gasto_Capital	13,1	15,0	12,7
Gasto_Financeiro	1,2	6,2	6,7
	15.909 M€	16.417 M€	15.599 M€

Fonte: Elaboración propia, datos CONPREL, orzamentos e liquidacións das EELL Ministerio de EeF.

A estrutura de gasto reflicte unha gran rixidez orzamentaria; gastos de persoal máis compras correntes alcanzan un máximo do 82 % en 2019. Este gasto funcional medrou no trienio 5,6 puntos, impedindo abordar novas iniciativas de desenvolvemento.

É necesario destacar o esforzo realizado para eliminar a dependencia crediticia, amortizando xuros de débeda por máis de 200.000 euros e reducindo a contratación de nova débeda un 163 % de 2018 a 2019, aínda que un aspecto negativo é a evolución do saldo neto de capital (GK-IK), que aumentou, sendo financiado con transferencias correntes. A fusión permitiría acceder a novas fontes financeiras, liberando orzamento a prol dunha maior atención social e xestión propia.

Tras describir a estrutura orzamentaria prevista, obtivéronse os indicadores financeiros e de xestión básicos do municipio agregado, no trienio 2017-2019, analizando dous aspectos: funcionamento e financiamento.

O funcionamento aborda a eficiencia na xestión. A táboa 8 recolle as ratios de xestión financeira máis comúns para identificar a súa racionalidade<sup>20</sup>, é dicir, se o gasto non financeiro é coherente co seu tamaño e capacidade económica.

O primeiro feito salientable é a incapacidade para atender o quefacer diario con recursos propios. O déficit de explotación supera os 4 millóns de euros todos os anos, crecendo un 15,5% no trienio, cunha T\_Expl. media do -25,6%; as transferencias correntes sosteñen a xestión municipal. Iso é aínda máis evidente coa taxa de aforro (T\_AB), a cal mide o aforro na xestión corrente (IC-GC/IT), situada por enriba do 10% no trienio; as transferencias correntes financian o gasto de capital.

A análise das fontes de financiamento estuda a autonomía funcional e política. Destaca pola súa dualidade, pois dúas fontes financeiras cobren as necesidades públicas: ingreso fiscal entre o 49% e o 47% e transferencias entre o 45% e o 47%. A autonomía política e de xestión é polo tanto limitada, feito reforzado pola ratio de autonomía funcional (GNF/ing\_propios), de media por enriba do 175% no municipio resultante. A fusión facilita a aproximación financeira ao municipio menos dependente.

Táboa 8. Xestión e Capacidade Financeira Bergante 2017-2019.

	2019	2018	2017
Sald_Expl	-4.630.425 €	-4.332.516 €	-4.006.715 €
Taxa_Expl	-27,3%	-25,7%	-23,9%
T_AB	11,1%	10,6%	11,8%
SNK	-947.143 €	-1.032.468 €	-124.903 €
Rig_Orzam (RP)	82,2%	74,9%	76,6%
Ing_Fiscal	49,8%	47,2%	47,3%
Ing_Ext.	46,7%	45,8%	47,6%
GNF / I. Prop.	179,8%	183,0%	172,8%
GK/IF	678,2%	336,6%	514,6%

Fonte: Elaboración propia, datos CONPREL, orzamentos e liquidacións das EELL Ministerio de EeF.

Destaca a necesidade de manter a atención financeira. En 2019 o financiamento do gasto de capital con nova débeda duplicouse, pasando do 336,6% ao 678,2%. En canto á posición redistributiva, a subsidiariedade é o seu signo; a redistribución ordinaria é de 15,6 puntos de media, recibe quince veces máis do que dá.

Da análise realizada deriva a necesidade de coñecer a capacidade financeira e patrimonial do municipio e se existen servizos comúns onde a xestión municipal se poida ampliar.

## 4 CONCLUSIÓNS

A hipótese formulada sobre a necesidade e viabilidade da fusión de catro municipios rurais nun único ente local analizouse e púxose en relación con aqueles aspectos estruturais clave do medio investigado: xeodemografía, socioeconomía, dotación de servizos e capacidade financeira, un diagnóstico territorial cuxo obxecto é mostrar e explicar se a fusión melloraría os SPL prestados ou os faría máis accesibles á cidadanía.

Os requisitos básicos exixidos pola Lei 27/2013 para a fusión cúmprense: municipios limítrofes, mesma provincia, asentamento e tamaño homoxéneos.

Ademais, e como é común en municipios rurais e de tamaño reducido, a cuestión demográfica provoca dependencia tanto financeira como funcional. A poboación envellece polo escaso atractivo laboral que teñen os mozos e unha alta esperanza de vida. A idade media crece ata os 52 anos en 2019 ( $\Delta 4,5$  meses/ano), ao que se une a perda poboacional de 471 hab. no trienio.

O saldo vexetativo é negativo (-1,1%), reflexo dunha baixa natalidade. En 2019 só naceron 79 nenos (-16% en tres anos) e a xente nova emigra ano tras ano en busca de oportunidades. A poboación de xente nova é un 11% e a ratio  $pob_{>64\_anos}/pob\_xove$  creceu un 3,8%, e a taxa de substitución da poboación activa é do 38,5% en 2018, caendo 5 puntos no trienio; a sustentabilidade vital non é posible.

A radiografía revelada exige instrumentar medidas que fomenten a natalidade e o asentamento poboacional e así garantir o estado de benestar en clave de accesibilidade aos SPL. Ante iso, a fusión cabe vela como unha oportunidade polo efecto demanda conxunta e urbanidade que facilita, o asentamento poboacional e a mellora dotacional de SPL. Ademais, segundo a Lei 27/2013, o tamaño poboacional facilita o acceso a novas fontes financeiras, mellorando a dotación en forma, tempo e prezo. A reforma da estrutura administrativa é unha oportunidade en clave de sustentabilidade e impedimento a perder máis SPL.

En clave empresarial, apenas o 14,2% das empresas son mercantís, predominan os autónomos na actividade primaria e microempresas dedicadas ao comercio básico e servizos domésticos, e un terzo das empresas son agroalimentarias. Maniféstase así unha falta de demanda laboral que atraia novos negocios ou oportunidades. Mostra diso é a súa baixa afiliación (57,3%). A ratio contratos/afiliación para o conxunto do territorio é inferior ao 44%. Demografía e socioeconomía únense, reclamando accións estruturais de estímulo institucional e económico.

En perspectiva institucional, o municipio agregado debe ser un referente en certos produtos autóctonos, cuxa comercialización debe ser impulsada mediante unha marca territorial común. Nesta liña, a fusión daríalle solidez ao proxecto, transcendendo máis

alá da fronteira municipal. No eido socioeconómico, habería que levar a cabo políticas de emprego que permitisen instalar máis empresas mediante axudas, asesoramento eficaz, facilitación de solo e estender a rede de servizos relativos ao hábitat residencial.

Ao tratar dous servizos clave como sanidade e educación, a alta mortalidade e a falta de mozos fai que as ratios sanidade/poboación e educación/poboación sexan boas. Pero tamén esa falta de demanda pon en risco o mantemento do servizo; a fusión é unha protección ao respecto. En sanidade faltan especialidades médicas e en educación non existe oferta técnica nin formación para adultos, aspecto que a fusión permitiría.

Unha carencia observada é a falta de prazas de maiores en residencias. A fusión facilitaría unha oportunidade de negocio, unha residencia de maiores, servizo que non só adecúa o benestar do maior, senón que tamén crea emprego especializado e movemento socioeconómico. As economías de escala por tamaño deben valorarse; a cobertura financeira e o transporte mediante liña regular son un exemplo.

A análise orzamentaria reforza aspectos xa salientados, como a exigua base económica en clave impositiva, circunstancia relacionada coa baixa afiliación ou a dependencia pensional. A autonomía funcional é mínima, o 46% do ingreso responde á vontade e relación con administracións superiores.

O estudo e radiografía da estrutura socioeconómica, poboacional e financeira permite concluír que a hipotética fusión sería adecuada para garantir a prestación dos servizos públicos locais básicos (SPLB) e aqueles de necesidade común. E é que, malia ser un territorio próximo a núcleos urbanos, a súa caracterización o identifica con esa España baleira, rural e de interior:

- Descenso poboacional, envellecemento e escaseza de mozos.
- Asentamento disperso, que complica e encarece a subministración dos SPLB.
- Base económica primaria e servizos reducidos por falta de núcleo urbano.
- Subsidiariedade financeira e escasa oferta de servizos municipais.

Ademais, a similar estrutura de todo o territorio facilita o equilibrio dotacional ao mellorar a identificación das necesidades comúns máis urxentes derivadas dunha maior demanda de servizos. O novo municipio supón unha redistribución financeira e competencial, debendo este recibir os recursos para atender as novas funcións.

O maior tamaño debería atraer negocios e persoas e, con iso, novos servizos ante esa maior presión cidadá. Ademais, o novo municipio tería como instrumento para mellorar a calidade e eficiencia dos seus SPL unha maior capacidade de negociación ante terceiros. A nova casa do concello non sería a simple agregación de 4 municipios, sería un ente público superior, con máis oportunidades en todos os ámbitos.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, C. e Gómez, J. 2016. «Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la administración pública», en *Methados*,

- Revista de Ciencias Sociales*, 4(2): 274-290. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.124>.
- Cubillos, M., Méndez, A. e Rojas, E.M.<sup>a</sup> 2009. «Diseño, manejo, interpretación y seguimiento de indicadores de gestión», en *Cartillas de Administración Pública*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- De Diego, A. 2014. «La fusión de Ayuntamientos, con especial referencia a Galicia», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 121-152.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. e Salcines, J.V. 2014. «La reforma de la Administración local en España: una alternativa financiera a la crisis», en *Revista Galega de Administración Pública*, 48: 311-338.
- Del Campo, M.O., Ferreiro, F.J. e Camino, M. 2017. «El efecto población en la estructura presupuestaria local. Una reflexión a través del análisis autonómico comparado Galicia vs Extremadura», en *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 29: 15-42. Disponible en: <http://dehesa.unex.es/handle/10662/6763>.
- Durán, F.J. 2016. «La fusión coactiva de municipios en España», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 57: 44-51.
- Elizalde, B. 2020. «La diversidad familiar ante el reto de los cuidados», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres EsF*, 36: 34-38.
- Faus, M.<sup>a</sup>C. 2011. «Consideraciones sobre la sostenibilidad demográfica territorial y el desarrollo rural», en *Geographicalia*, 59-60: 339-345.
- Fernández, J.A. 2020. «Demografía: cambios en el modelo reproductivo», en *Economistas sin Fronteras. Dossieres EsF*, 36: 4-7.
- Ferrás, C., Macía, X., García, Y. e Armas, F. 2007. «La agricultura familiar sostenible en sistemas minifundistas. Estudio de casos comparados Galicia e Irlanda», en *Ager, Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, 6: 101-128.
- Galera, A. 2019. «Razones para una reforma federal del modelo territorial», en *Revista Administración & Ciudadanía*, 14(1): 29-39.
- López, J. 2018. «Formas de convivencia de las personas mayores», en *Revista española de Investigaciones Sociológicas. CIS*, 161: 23-40. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.131.23>.
- Míguez, L. 2014. «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Galega de Administración Pública*, 47: 185-220.
- Ortigosa, R. e Rodríguez, S. 2012. «Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas», en *Revista española de Control Externo*, 14(40): 11-46.
- Pérez, M.<sup>a</sup>J. 2017. «Análisis estadístico del envejecimiento en España. Principales indicadores demográficos del período 1975-2016», en *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 47: 167-190. <https://doi.org/10.11144/javeriana.ris47.aeee>.
- Suárez, V.A. 2012. «La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación», en *Auditoría Pública, revista de los órganos autonómicos de control externo. ASOCEX*, 57: 111-118. Disponible en: [www.auditoriapublica.com](http://www.auditoriapublica.com).

---

## NOTAS

- 1 De Diego, 2014; Durán, 2016.
- 2 De Diego, 2014.
- 3 Faus, 2011.
- 4 Ferrás *et al.*, 2007.
- 5 De Diego, 2014.
- 6 López, 2018; Fernández, 2020.
- 7 Faus, 2011; Elizalde, 2020.
- 8 De Diego, 2014; Del Campo *et al.*, 2017.
- 9 Suárez, 2012; Míguez, 2014; Pérez, 2017.
- 10 Míguez, 2014; Durán, 2016; Galera, 2019.
- 11 Míguez, 2014; Del Campo *et al.*, 2014.
- 12 Alfaro e Gómez, 2016.
- 13 Cubillos *et al.*, 2009.
- 14 Pérez, 2017; Fernández, 2020.
- 15 Faus, 2011; Elizalde, 2020.
- 16 Fernández, 2020.
- 17 Elizalde, 2020.
- 18 López, 2018.
- 19 Alfaro e Gómez, 2016.
- 20 Ortigosa e Rodríguez, 2012.



## **Notas e crónicas**







Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 183-190  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4779>  
© Fernando Blanco Silva  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 31/05/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# Proposta de criterios de actualización profesional do traballador público: claves do traballador VUCA na Administración pública



## Propuesta de criterios de actualización profesional del trabajador público: claves del trabajador VUCA en la Administración pública

## Criteria proposal for professional updating of the public worker: keys of the VUCA in public administration

**FERNANDO BLANCO SILVA**

Profesor funcionario de ensino secundario  
Membro do Corpo de Enxeñeiros Industriais  
Xunta de Galicia  
Doutor, enxeñeiro industrial e economista  
[fernando.blanco.silva@xunta.es](mailto:fernando.blanco.silva@xunta.es)

**Resumo:** Este artigo realiza unha análise do desempeño laboral dos traballadores públicos, diferenciándose da prestación no eido privado. Habitualmente valorase o desempeño dos traballadores segundo unha serie de criterios subxectivos e de distinta interpretación (compromiso coa empresa, traballo en equipo, actualización do traballador...), pero isto non nos permite unha cuantificación clara pola súa propia natureza subxectiva. Neste documento propónse realizar a dita valoración segundo un total de sete criterios obxectivos cuantificables, claros e medibles, considerando que o traballador actualizado (traballador VUCA) é aquel que os cumpre.

**Palabras clave:** Funcionario público, traballador, desempeño laboral, VUCA.

**Resumen:** El presente artículo realiza un análisis del desempeño laboral de los trabajadores públicos, diferenciándose de la prestación en el ámbito privado. Habitualmente se valora el desempeño de los trabajadores según una serie de criterios subjetivos y de distinta interpretación (compromiso con la empresa, trabajo en equipo, actualización del trabajador...), pero esto no nos permite una cuantificación clara por su propia naturaleza subjetiva. En este

documento se propone realizar dicha valoración según un total de siete criterios objetivos cuantificables, claros y medibles, considerando que el trabajador actualizado (trabajador VUCA) es aquel que los cumple.

**Palabras clave:** Funcionario público, trabajador, desempeño laboral, VUCA.

**Abstract:** This paper is an analysis of the work performance of the public workers, differentiating itself from the provision of services in the private sphere. Usually, the performance of the workers is evaluated according to subjective criteria and of different interpretation (commitment to the company, teamwork, updating of the worker...) but this does not allow us a clear quantification due to its own subjective nature. This paper proposes to assess the performance according to a total of seven quantifiable, clear and measurable criteria, considering that the updated worker (VUCA worker) meets them.

**Key words:** Public official, worker, job performance, VUCA.

**SUMARIO:** 1 A motivación do traballador no sector público. 2 O traballador VUCA. 3 Actitudes que se deben analizar nun funcionario VUCA. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 A MOTIVACIÓN DO TRABALLADOR NO SECTOR PÚBLICO

No ámbito privado é moi habitual que o traballador teña unha elevada preocupación pola súa reciclaxe profesional, e esta preocupación é proporcional á inestabilidade no sector; así, o traballador está sempre á expectativa dun cambio repentino na súa situación laboral. Historicamente era necesario que o traballador na empresa privada se actualizase, cousa que a Revolución Dixital acelera de forma exponencial, xa que aparece o perigo de que o mercado expulse un traballador non actualizado, cun difícil retorno ao mundo laboral<sup>1</sup>. Esta necesidade de actualización vese incrementada nun contexto cambiante como é a Cuarta Revolución Industrial; non obstante, no eido público esta inestabilidade é moito menor, polo que a casuística é distinta.

As teorías de motivación asumen que a satisfacción dos traballadores non se vai limitar a un soldo. JOSÉ NAVARRO e outros resumen estes outros criterios en catro “cognicións”: expectativas, metas, eficacia e xustiza. Segundo estes autores “entendidas como funcionan estas cognicións, a motivación convértese nun proceso de toma de decisións; a decisión a tomar é se iniciar ou non o esforzo, que cantidade de esforzo investir e por canto persistir nel. Vexamos en que consisten estas cognicións”<sup>2</sup>. Outro apuntamento interesante é o proposto por ZUBIRI, que indica que “a satisfacción laboral é proporcional ao desempeño do seu posto de traballo”<sup>3</sup>.

Son moitas as teorías sobre motivación, e mesmo nalgúns casos contraditorias; existe un consenso en canto á importancia do soldo que ninguén discute, pero é variable a importancia que se lles concede a outros argumentos, un contorno cómodo, a flexibilidade horaria, darlle ao traballador a oportunidade de desenvolverse na empresa ou a implicación dos traballadores coa organización tamén son significativos<sup>4</sup>.

Nas organizacións públicas as motivacións para o desempeño laboral deben ser matizadas; mentres que as organizacións privadas teñen unhas “necesidades imperativas do mercado de optimizar os recursos dispoñibles mediante un proceso de formación e capacitación exhaustivo”<sup>5</sup>, na Administración pública estes criterios non son idénticos;

así, este mesmo autor recoñece na súa tese de doutoramento que “a descoordinación de funcións, a imprecisión, a falta de coñecemento, a lentitude, a desconfianza cara á introdución de novos sistemas de traballo e a falta de comunicación poden reverter nun continuado proceso de desmotivación e insatisfacción dos empregados”<sup>6</sup>.

Así, a preocupación por parte do Goberno de España é xa antiga neste campo. En 1990 o Ministerio para as Administracións Públicas publicou o documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, no que recolle que un dos puntos críticos desta é a xestión dos recursos humanos<sup>7</sup>. Na mesma liña expresábase tamén a principios desa década MENDOZA, ao propor que a reforma da Administración debería ir en tres liñas<sup>8</sup>:

- Incorporar a “lóxica produtiva” na cultura, os sistemas e os procesos administrativos.
- Necesidade de xestionar a interdependencia e a fragmentación propia dos sistemas descentralizados e pluralistas.
- Necesidade de integrar a “dimensión da competitividade” na xestión pública.

No contexto da Administración pública debemos citar o estudo empírico realizado por PONS e MORALES sobre a influencia das características organizativas nun organismo público como a Tesouraría Xeral da Seguridade Social de España. Neste estudo os autores cren que “os factores de tipo económico se consideran os menos decisivos, mentres que as achegas que o propio traballo e a organización fan ao desenvolvemento integral da persoa e a percepción da utilidade do seu traballo son as verdadeiras causas do seu compromiso e implicación, xunto coa achega de ideas que poidan mellorar o seu traballo e os procesos dos que forma parte”<sup>9</sup>.

As rixideces da Administración pública impiden a aplicación dos principios xerais de motivación; non é dar unha gratificación por un traballo ben feito, adaptar as súas funcións á súa situación persoal ou mesmo un recoñecemento por un éxito laboral; a compensación económica na Administración pública está vinculada habitualmente á negociación colectiva, e a mellora do posto débese en xeral a procesos lentos e burocráticos ligados a concursos de méritos ou á confianza por parte do responsable político. No lado contrario debemos indicar a estabilidade do traballador público, unha estabilidade que non dependerá habitualmente dunha decisión que pode ser caprichosa ou temporal por parte dun superior que condicione a súa situación laboral.

## 2 O TRABALLADOR VUCA

A expresión VUCA busca transmitir a excelencia no traballador mediante un acrónimo que expresa catro conceptos como son a volatilidade (*volatility*), a incerteza (*uncertainty*), a complexidade (*complexity*) e a ambigüidade (*ambiguity*)<sup>10, 11, 12</sup>. Este concepto está vinculado a un traballador dixital, que cre na actualización e que é imprescindible no ámbito privado; non sería posible que un traballador no eido privado descoidase estes conceptos, aínda que na esfera pública deben ser matizados.

No ámbito público son interesantes as publicacións de CAMPOS ACUÑA, nas que utiliza o concepto “funcionario líquido” para describir este traballador capaz de adaptarse a un ámbito cambiante<sup>13</sup>, en contraposición coa “obsolescencia programada dos empregados públicos”<sup>14</sup>.

Neste artigo propónse a caracterización VUCA nos traballadores públicos (funcionarios, persoal laboral, estatutario, subrogado...) e mesmo podería aplicarse a grandes empresas nas que o traballador confía nunha estabilidade a longo prazo, e que non lle exige manterse ao día. O funcionario, e por extensión o traballador público, é unha garantía de imparcialidade na Administración, xa que as súas decisións non van depender do goberno correspondente, pois o traballador seguirá no sector independentemente dos cambios deste.

Sobre a aplicación do concepto VUCA ao eido público, é interesante o post “Y tú, ¿eres un funcionario VUCA?”, de CAMPOS ACUÑA, no que se expón que este concepto é “perfectamente trasladable ao sector público, porque, a pesar do que creamos, ese ámbito VUCA tamén afecta á xestión pública, aínda que os seus tempos, reacción e accións non se movan ao mesmo ritmo”<sup>15</sup>.

Unha crítica que se repite habitualmente é que no sector público moitos traballadores non actualizan os seus coñecementos, ou non asumen as responsabilidades que lles corresponden; é unha crítica inxusta porque son poucos os traballadores públicos que se atopan nesta situación, e en ningún caso representan o traballador público. O caso contrario é o traballador responsable, actualizado, que ten un compromiso co organismo no que traballa, e despois de demostrar a súa capacidade nun proceso selectivo segue adquirindo coñecementos para a mellora no desempeño, e é o que identificaríamos co traballador VUCA. A inmensa maioría dos traballadores públicos cumpren con estes requisitos, e incluíriáanse dalgún xeito neste grupo; nalgúns casos esta filosofía é unha simple declaración de intencións, noutras trátase dun medio para mellorar a súa situación laboral (sexo nun concurso de méritos ou sexo para a obtención dun ascenso) e finalmente estarían aqueles traballadores nos que estes compromisos VUCA formarían parte do seu desempeño de forma natural. Neste artigo facemos unha proposta dalgúns criterios obxectivos para considerar que un traballador público entra neste grupo; mediante procesos de recoñecemento obxectivos (concursos de méritos) a nosa proposta vai moito máis alá e busca a identificación do traballador co seu desempeño laboral.

De forma xenérica, poderíamos falar de moitas calidades que un traballador público debe ter: resiliencia, puntualidade, compromiso co seu posto de traballo, empatía co administrado ou traballo en equipo, pero eses conceptos non son sinxelos de demostrar e a interpretación pode ser subxectiva de cada persoa, polo que debe cuantificarse mediante obxectivos claros, concretos e medibles. Nesta proposta seleccionáronse un total de sete actitudes significativas nos funcionarios que cremos que deben cumprir para consideralos como traballadores VUCA: cumprimento horario, reciclaxe profesional no seu desempeño ordinario, formación continua, aprendizaxe doutras disciplinas,

comunicación, organización de actividades formativas/divulgativas e participación en actividades de responsabilidade social.

### **3 ACTITUDES QUE SE DEBEN ANALIZAR NUN FUNCIONARIO VUCA**

Nesta proposta imos cuantificalas, cuns obxectivos concretos e medibles, e consideramos que un bo funcionario debe cumprir todos estes criterios:

- O cumprimento horario é importante. Desde hai décadas as administracións controlan fisicamente a asistencia ao traballo, de forma obrigatoria; durante os últimos anos incorporáronse con éxito novas modalidades como o teletraballo, altamente compatibles cun desempeño eficiente. No eido privado existe a posibilidade de traballar segundo proxectos ou fitos, pero no ámbito público é moi complexo de aplicar; un traballo por obxectivos exige un forte compromiso por parte do traballador e do(s) seu(s) superior(es), pero ademais tamén que estes obxectivos sexan claros, medibles e que exixan unha ocupación plena do traballador. En España o traballador público ten un horario laboral de 37,5 horas semanais, e é imprescindible que estea no seu posto de traballo, sexa fisicamente ou en teletraballo. Esta medida non trata de aplicar unha rixidez espartana e asegurar 37,5 horas semanais sentado nunha cadeira, porque evidentemente certas licenzas son necesarias e recoñecidas por lei, ademais doutras dispensas moi xustificables, pero o traballador que adoita desaparecer durante horas, fichar a deshora ou que lle fichen por el non é un exemplo a seguir, igual que os que usen o teletraballo de forma fraudulenta.

- É imprescindible a reciclaxe profesional no ámbito do seu desempeño ordinario. En función do posto de traballo, cada traballador debe estar actualizado no seu ámbito, pero ademais hai contidos transversais, como os informáticos, xestión de calidade e mellora continua, atención ao administrado ou a Administración electrónica, que se aplican en todos os eidos da función pública, desde o tradicional funcionario ao médico ou a un profesor. Cómpre que o traballador público estea ao día tanto en temas específicos como transversais; sería conveniente realizar polo menos unha acción formativa ao ano, cunha duración mínima dunhas 30 horas lectivas.

- É recomendable facer polo menos un curso de longa duración con posterioridade ao ingreso na función pública. Unha vez que xa forma parte da Administración, existe o risco de relaxación por parte do traballador, é dicir, que chegue a un punto no que prescinda da formación continua ou se contente con formación de “baixa intensidade”. Actualmente a oferta de formación continua, másteres universitarios ou graos compatibles co traballo e a vida familiar é moi ampla, xa sexa formación en liña, semipresencial ou concentrada en fins de semana, ofertados por universidades, escolas privadas ou escolas de formación pública (EGAP, INAP...). O traballador público debe ser experto nalgún campo específico, para o que sería recomendable que polo menos unha vez na vida o traballador realice un curso formativo longo (polo menos 120 horas) despois

de acceder á función pública. Esta formación debe ser exigente, recoñecida por unha Administración pública ou entidade privada de recoñecida solvencia e tendo que superar un exame, xa que é onde o alumno vai demostrar a súa capacitación neste ámbito.

- Cursar aprendizaxes en disciplinas que non sexan estritamente a súa. É obvio que os traballadores públicos van desenvolver as súas aptitudes na rama na que se formaron ou que superaron o proceso selectivo, pero non é suficiente, porque no desempeño público son moitísimos os aspectos colaterais cos que se pode atopar. É recomendable que se realicen outras tarefas formativas en temas que non son propios da súa especialidade; un exemplo sería formación xurídica ou financeira para aquelas persoas que non proveñen deste campo. Como obxectivo realizable, sería unha acción fóra do seu ámbito cada cinco anos, considerando esta como un curso de polo menos 30 horas lectivas.

- Comunicación. O traballador público ten moitas cousas que contar: trátase dun profesional con ampla experiencia, que demostrou sobradamente a súa cualificación e con forte presenza na sociedade. O funcionario debería implicarse no propio organismo no que traballa, aínda que non sempre é posible; nestes casos pode comunicar a través de blogs, redes sociais, revistas, congresos... que nos permiten publicar sen necesidade de ser un científico, e é recomendable que o funcionario teña esta iniciativa divulgativa. O criterio que se debe aplicar é que polo menos unha vez ao ano se participe nun evento deste tipo, con contidos relativos ao seu traballo diario, sempre que poida facelos públicos.

- Ter iniciativa propia participando na organización de actividades divulgativas ou formativas. O funcionario pode ser organizador de actividades, ben dentro da súa propia Administración ou en entidades externas, desde colexios e asociacións profesionais a asociacións culturais ou de veciños. O funcionario está moi cualificado para a mellora da sociedade en xeral, en particular polo valor engadido que supón ser un coñecedor dos procedementos administrativos. Nalgúns casos estas actividades poden partir do seu propio centro de traballo, noutros casos as propias administracións públicas dispoñen dunha escola de formación que admite propostas. Fóra da esfera laboral, a sociedade ofrece múltiples ferramentas para realizar este tipo de actividades, sexa en forma de cursos de formación, congresos ou un *webinar* en liña. Pomos como criterio participar nesta organización dunha actividade polo menos unha vez cada cinco anos.

- Participar en actividades de responsabilidade social. A responsabilidade social corporativa é un aspecto que o funcionario non debe descoidar, ben como simple asistente ou como organizador. Entrarían neste ítem as actividades en materia de xénero, desenvolvemento sustentable, igualdade... Consideramos conveniente participar nunha formación de ámbito con periodicidade cada dous anos, ben como asistente ou ben como relator.

## 4 CONCLUSIÓNS

Nesta proposta faise un pequeno achegamento á necesidade que teñen os funcionarios de se manteren actualizados. Aínda que a propia natureza da Administración pública permitiría que un traballador público cesase a súa formación no momento de superar o correspondente proceso selectivo, isto non é o habitual, xa que a inmensa maioría busca mellorar o seu desempeño profesional realizando actividades de reciclaxe; nuns casos o traballador busca a actualización por compromiso persoal, mentres que noutros o fai pola mellora do seu posto de traballo mediante concursos de méritos, sendo válidas as dúas posturas. Neste artigo propomos un total de sete variables medibles e obxectivas para considerar que un traballador se mantén ao día no seu desempeño laboral, identificándoas cun ámbito VUCA.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, F., Castro, J.M., Gayoso, R.A. e Santana, W. 2019. *Las Claves de la Cuarta Revolución Industrial: Cómo afectará a los negocios y a las personas*. Barcelona: Libros de Cabecera.
- Campo Castañedo, A. 2017. «Cómo mantener la motivación de los trabajadores dentro de la empresa», en *Repositorio de la Universidad de Cantabria*. Disponible en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/13616> (2-5-2021).
- Campos Acuña, C. 2017. «Obsolescencia programada de funcionarios públicos», en *Blog Concepción Campos*. Disponible en: <https://concepcioncampos.org/obsolescencia-programada-de-los-empleados-publicos/> (15-4-2021).
- Campos Acuña, C. 2018. «Funcionarios líquidos para una sociedad líquida», en *Cinco Días*, 24/09/2018. Disponible en: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/09/24/legal/1537774757\\_263066.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/09/24/legal/1537774757_263066.html) (2-5-2021).
- Campos Acuña, C. 2019. «Y tú, ¿eres un funcionario VUCA», en *Blog Concepción Campos*. Disponible en: <https://concepcioncampos.org/y-tu-eres-un-funcionario-vuca/> (15-4-2021).
- Navarro, J., Ceja, L., Curioso, F. e Arrieta, C. 2014. «Cómo motivar y motivarse en tiempos de crisis», en *Papeles del psicólogo*, 35(1): 31-39. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/778/77830184005.pdf> (5-5-2021).
- Mendoza Mayordomo, X. 1990. «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España», en *Documentación administrativa*, 223. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5200> (10-5-2021). <https://doi.org/10.24965/da.v0i223.5200>.
- Ministerio para as Administracións Públicas. 1990. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*. Madrid: Ministerio para as Administracións Públicas.
- Platas Ruiz, V. 2017. «Digitalización de personas», en *Oikonomics. Revista de economía, empresa y sociedad*, 8: 81-89. Disponible en: <https://oikonomics.uoc.edu/divulgacio/>

oikonomics/\_recursos/documents/08/Oikonomics\_8\_cast\_OpenCMS\_a4.pdf (2-5-2021).

Pons Peregrort, O. e Morales Tamaral, A. 2002. «Influencia de la organización en la motivación laboral: Aplicación al caso de una Administración Pública», en *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 15(151): 26-37.

Robina Ramírez, R. 2002. *Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la administración regional extremeña (Doctoral dissertation)*. Cáceres: Universidade de Extremadura. Disponible en: [https://www.academia.edu/32321036/2002\\_CONDICIONANTES\\_SOCIOLABORALES\\_DE\\_LOS\\_EMPLEADOS\\_P%C3%A9BLICOS](https://www.academia.edu/32321036/2002_CONDICIONANTES_SOCIOLABORALES_DE_LOS_EMPLEADOS_P%C3%A9BLICOS) (8-5-2021)

Rolín Díaz, C.D. 2021. «El liderazgo innovador como método para enfrentar los nuevos entornos VUCA», en *Business Innova Sciences*, 2(1): 53-66. Disponible en: <https://innovasciencesbusiness.org/index.php/ISB/article/view/33> (2-5-2021).

Simón, C. 2015. «¿Ya eres un trabajador VUCA? Cuando la curiosidad es poder», en *Estrategia & Negocios*, 24/7/15. Disponible en: <https://www.estrategiaynegocios.net/inicio/862271-330/ya-eres-un-trabajador-vuca-cuando-la-curiosidad-es-poder> (5-5-2021).


Zubiri Sáenz, F. 2013. «Satisfacción y motivación profesional», en *Anales del sistema sanitario de Navarra*, 36(2): 193-196). <https://dx.doi.org/10.4321/S1137-66272013000200002>.

---

## NOTAS

- 1 Blanco, Castro, Gayoso e Santana, 2019.
- 2 Navarro, Ceja, Curioso e Arrieta, 2014.
- 3 Zubiri, 2013.
- 4 Campo, 2017.
- 5 Robina, 2002.
- 6 Robina, 2002.
- 7 Ministerio para as Administracións Públicas, 1990.
- 8 Mendoza, 1990.
- 9 Pons e Morales, 2002.
- 10 Rolín Díaz, C.D. 2021.
- 11 Simón, 2015.
- 12 Platas Ruíz, 2017.
- 13 Campos Acuña, 2018.
- 14 Campos Acuña, 2017.
- 15 Campos Acuña, 2019.





# Recensiones





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 193-194  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4877>  
© Alejandro Villanueva Turnes  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 2/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Atribución 4.0 International License

## **Diálogos metaxudiciais en Estrasburgo. O Tribunal Europeo de Dereitos Humanos e o Comité para a Prevención da Tortura**



Diálogos metajudiciales en  
Estrasburgo. El Tribunal Europeo  
de Derechos Humanos y el Comité  
para la Prevención de la Tortura

Metajuridic dialogues in  
Strasbourg. The European Court of  
Human Rights and the Committee  
for the Prevention of Torture

**ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES**

Profesor interino de substitución de Dereito Administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0002-8044-6189>  
alejandro.villanueva@usc.es

Ignacio Álvarez Rodríguez  
Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021  
167 pp.  
ISBN: 978-84-1345-934-9

A obra obxecto desta recensión leva por título *Diálogos metajudiciales en Estrasburgo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura*. Trátase dun estudo elaborado por Ignacio Álvarez Rodríguez, profesor de Dereito Constitucional na Universidade Complutense de Madrid, no cal se aborda un tema complexo e de sumo interese que procederemos a analizar aquí de xeito sucinto.

A obra estrutúrase en catro capítulos diferenciados precedidos dunha introdución e tras os cales se elaboran unhas conclusións que implican o peche do estudo. Centrémonos agora nos distintos capítulos.

O primeiro deles leva por nome “O marco do diálogo”. Nel, o autor dá inicio ao estudo de xeito preciso cunha referencia a qué debe ser entendido por “diálogo”, tanto desde unha perspectiva xeral como no concernente ao que ten lugar entre o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos e o Comité de Prevención da Tortura. Entre outros aspectos, examinan os suxeitos e o obxecto que rodean o dito diálogo.

O segundo capítulo titúlase “Implementación do diálogo”. Ao longo das páxinas que conforman este segundo capítulo, trátase de afondar en como se leva a cabo o diálogo entre os dous órganos mencionados en relación co disposto no artigo 3 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos. Así, préstase atención a distintos supostos e á influencia dos informes do Comité de Prevención da Tortura na súa resolución. Entre outros, terá especial importancia o concernente ao asunto *Mursic*. Xunto con isto, tamén se fará alusión a diferentes casos resoltos en relación coas “condicións de reclusión en réxime extraordinario”, destacando o relativo a aqueles de presos condenados a cadea perpetua e a pena de morte; tamén acerca das “condicións derivadas da situación persoal do recluso”, onde se aludirá á saúde física e mental, facendo fincapé en situacións de adicións e folgas de fame. Igualmente, trataranse as “condicións derivadas da actuación do funcionariado” e dentro diso focalízase a atención no que concirne ao uso da forza, así como ás medidas de seguridade, referíndose ao uso de *sprays*, esposas e exploracións corporais, entre outros, referenciando tamén o concernente ao traslado dos reclusos, a situación do recluso fóra e a folga dos funcionarios.

O capítulo terceiro denomínase “Radiografía do diálogo”. Aquí o autor examina unha serie de puntos que permiten ter unha visión esencial do diálogo. Deste xeito, procédese a responder a cuestións básicas como onde e como se leva a cabo o diálogo. Pola súa vez, abórdanse aspectos sumamente interesantes, como o valor probatorio. Xunto con estas dúas cuestións, tamén se trata o tema das “sentenzas-piloto”. Finalmente, e como entendemos que non podía ser doutro xeito no exame do diálogo, analízanse as consecuencias que van derivar deste.

O capítulo de peche da obra é o cuarto: “Balance do diálogo”. O seu propio título representa á perfección o pretendido nas páxinas que o conforman. Deste xeito, realízase un balance xeral, así como a un positivo e negativo, rematando as páxinas desta parte da obra cunha visión de futuro do que podemos esperar.

Toda esta estrutura responde a unha obra que é froito dun estudo pormenorizado dos distintos aspectos dos diálogos que se producen entre os dous órganos europeos que nela se abordan. Pódese observar o encomiable labor que realizou o autor tratando de xeito minucioso e claro os diversos elementos fundamentais que rodean o asunto.

Ao longo das páxinas que conforman o libro, pódese observar todo o traballo de investigación que se desenvolveu e que ve a luz nesta obra que constitúe un estudo de referencia na materia, situándose como bibliografía imprescindible para os estudosos do funcionamento do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos respecto da prevención da tortura considerada no propio Convenio Europeo de Dereitos Humanos.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 195-198  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4862>  
© José Manuel González Dona  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 11/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



## **Administración electrónica no ámbito tributario**

### **Administración electrónica en el ámbito tributario**

### **Electronic administration in the field of taxation**

**JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ DONA**

Doutorando en Dereito Financeiro e Tributario  
Universidade de Santiago de Compostela  
[josemanuel.gonzalez.dona@rai.usc.es](mailto:josemanuel.gonzalez.dona@rai.usc.es)

Rafael Oliver Cuello

Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021

245 pp.

ISBN: 978-84-1390-236-4

Por medio deste traballo procédese a realizar unha recensión acerca da obra *Administración electrónica en el ámbito tributario*, monografía desenvolvida polo catedrático en Dereito Fiscal e avogado Rafael Oliver Cuello, artífice de múltiples obras doutrinais de gran calidade nesta rama do ordenamento xurídico.

Co traballo obxecto de análise o autor examina desde múltiples puntos de vista o funcionamento da Administración electrónica no eido fiscal, cuestión de candente transcendencia nos momentos actuais no que respecta ás relacións entre os obrigados tributarios e a Administración.

A obra está integrada por unha introdución e un total de catorce apartados –en palabras manifestadas polo autor, aínda que podería falarse de verdadeiros capítulos–, de distinta extensión, e que, en termos comparativos coa literatura xurídica nestes temas, resultan en xeral máis breves, o que permite acertadamente, a xuízo do que subscribe, indagar en múltiples aspectos de interese sobre a relación electrónica no ámbito tributario sen supor un atordamento cognitivo para o lector, o cal incrementa notoriamente o seu atractivo.

Entrando de xeito máis prolixo no exame do corpo do libro, o primeiro apartado (ou capítulo) alude á regulación, *grosso modo*, da relación electrónica entre obrigados e Administración Tributaria existente na Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria. Para iso, partindo do feito de que este corpo legal non cita o sintagma “Administración electrónica” no seu articulado, iso non implica que a norma sexa allea a este fenómeno, o cal se manifesta con consumado desenvolvemento en termos comparativos con outras administracións públicas (*vid.* p. 21). Precisamente, destaca o autor que a LXT no seu artigo 96 pretende fomentar o emprego das novas TIC tanto pola Administración como polos obrigados, non debendo quedar á marxe aquela dos avances tecnolóxicos, malia ser certo que non se establece un dereito do obrigado tributario a relacionarse coa Administración polos ditos medios. A análise ábrese, nun momento posterior do capítulo, á relación telemática nos procedementos tributarios e á aprobación pola Administración Tributaria do *software* que se deba utilizar e á validez xurídica do documento dixital.

No segundo capítulo o autor procede a unha análise máis pormenorizada do dereito a relacionarse por vía electrónica coa Administración. Para iso, acode á Lei 39/2015, do 1 de outubro, fundándose na supletoriedade do texto en relación coas normas tributarias.

Tras este contexto normativo, examínase o dereito á relación electrónica polos administrados e a obriga das administracións de dispor dos recursos para iso, así como outros dereitos dos administrados en relación co principal examinado, como son o dereito a comunicarse a través do Punto de Acceso Xeral Electrónico, o dereito á asistencia técnica no uso dos devanditos medios<sup>1</sup> –extremo no que considera inoportuno que este se proclame soamente respecto dos que non teñan obriga de utilizalos (p. 45), cuestión na que coincido con rotundidade–, o dereito a utilizar os medios de identificación e sinatura electrónica, e o dereito á protección de datos (a cal desenvolve de xeito máis pormenorizado no capítulo sexto).

Nun momento posterior, conclúese este capítulo cunha sección dedicada aos dereitos do interesado no procedemento administrativo, como son o de coñecer o estado de tramitación do expediente electrónico, a obter copia dos documentos e a cumprir as obrigas de pagamento por medios telemáticos. Segundo o autor, o exercicio destes dereitos vese fortemente condicionado ao transformarse o formato de tramitación, o cal insire relevantes modificacións prácticas mesmo a pesar de que se conserve a dicción empregada polo lexislador (pp. 49-50).

Efectuadas esas apreciacións, o autor escapa do seo do dereito administrativo, que toma como base das relacións e insírese máis no ámbito tributario, ao aludir en primeiro lugar á determinación e ao exame dos suxeitos obrigados e supostos nos que existe obriga de empregar medios telemáticos.

Considerando que iso entraña unha obriga formal para estes suxeitos, o seu incumprimento xera unha infracción administrativa, motivo polo cal o autor procede ao exame do réxime sancionador establecido na LXT, ao que acusa nun primeiro momento de excesivamente gravoso (p. 65), analizando nun momento posterior as condutas tipificadas como ilícitos administrativos neste contexto.

Pola súa banda, no capítulo sétimo o autor procede a expor as actuacións de información tributaria por Internet, as cales considera transcendentais debido á dificultade que entraña a interpretación e aplicación da normativa tributaria para os suxeitos pasivos, o cal conduce en múltiples ocasións a custos fiscais indirectos por contratar profesionais na materia. Por iso, a publicidade destas cuestións que permiten axudar aos suxeitos nun instrumento tan accesible como resulta Internet supón un grande avance na aplicación dos tributos (pp. 131-133). Nesta parte da obra o autor examina as publicacións telemáticas de normativa e doutrina administrativa, a realización de campañas divulgativas na rede e alude á publicación de consultas tributarias, entre outras cuestións.

Pódese apreciar como nos seguintes capítulos da obra o autor pretende incidir de xeito especial no funcionamento dos procedementos tributarios mediante o soporte informático. Así, nun primeiro momento efectúase un exame pormenorizado dun elemento tan transcendental para os procedementos tributarios como son a práctica de notificacións en formato electrónico, interesándose de forma especial no que respecta a aquelas que, segundo a normativa, teñen carácter obrigatorio.

Neste punto débese destacar unha apreciación do autor relativa aos criterios xustapostos á regulación das notificacións. Así, a pesar de que a regulación xeral debe garantir o dereito do cidadán a ser notificado sen que se produza indefensión e o principio de eficacia administrativa evitando comportamentos que dificulten a actuación administrativa na práctica de notificacións, a regulación das notificacións electrónicas acóllese ao principio de cognición, aínda que con matices, posto que se o administrado non accede ao contido no prazo sinalado se entenderá rexeitada (pp. 176-177).

Tras as referidas análises, efectúase o exame de diversas cuestións relativas a fontes de información nos procedementos tributarios, como son as facturas expedidas electronicamente e a subministración inmediata de información, ambos como elementos que son ou poden ser constitutivos de proba das pretensións tanto dos suxeitos pasivos como da Administración Tributaria.

Expostos estes extremos, destina o autor o capítulo 13 á presentación telemática de recursos, centrándose tanto no de reposición como nas reclamacións económico-administrativas. Resulta na actualidade este tema de interesante relevancia posto que algúns suxeitos pasivos, como se apreciou con anterioridade, se achán obrigados

a manter estas relacións electrónicas coa Administración Tributaria, e a revisión en vía administrativa non pode quedar á marxe desta situación.

Finalmente, o libro destina un último capítulo ao uso do *big data* e da intelixencia artificial na aplicación dos tributos. O autor sinala neste punto que o emprego dos macrodatos ten unha enorme repercusión na aplicación tributaria, igual que grandes consecuencias xurídicas para a actuación da Facenda Pública, posto que permitiu modificar radicalmente o sistema de almacenamento de datos pola Administración e o tratamento de toda esa información, así como para utilizar modelos predictivos do risco de incumprimento dos obrigados tributarios (pp. 213-219). Pola súa banda, a repercusión para os suxeitos pasivos está na asistencia ao contribuínte e no emprego de asistentes virtuais nas interfaces das administracións, o cal mellora a calidade da información e reduce os custos de persoal para estas tarefas (pp. 221-223).

Examinando de modo xenérico a obra, pódense extraer unha serie de afirmacións. A primeira de todas é que o autor pretende analizar a realidade que nos ofrece a tecnoloxía no eido fiscal desde unha perspectiva aberta, sen centrarse en ningunha figura impositiva concreta nin en ningunha clase de procedemento tributario, sexa de xestión, de inspección ou de recadación –a excepción dalgúns puntos concretos xa expostos–.

Iso permite, acertadamente, que o lector poida obter unha serie de coñecementos multidisciplinares sobre o funcionamento da Administración Tributaria no medio informático, o cal resulta moi útil nos momentos actuais, dado o incremento de interaccións telemáticas que se desenvolven no seu seo, especialmente incentivadas polo desenvolvemento cada vez máis acelerado das TIC. Precisamente, a lectura deste tipo de obras pode resultar dun grande interese tanto para académicos como para profesionais do ámbito tributario, xa que facilitará o emprego destas tecnoloxías e invitará á reflexión sobre certos aspectos de procedementos tributarios nos que o exame da norma xurídica podreía mesmo chegar a resultar insuficiente.

Con carácter conclusivo, ao ter elaborado o autor un traballo no que se poñen de manifesto todos os aspectos da relación telemática entre suxeitos pasivos e Administración, analizando as cuestións máis conflitivas en procedementos tributarios, os dereitos e obrigas das partes, dun xeito sinxelo e sistematicamente ben ordenada, non cabe senón facela completamente recomendable para a súa lectura e estudo.

---

## NOTAS

- 1 En relación con iso, a obra dedica capítulos posteriores a tratar esta cuestión, aludíndose a actuacións informáticas tales como a confección de borradores e declaracións e a regulación xurídica do *software* deses programas de axuda. Do mesmo xeito, efectúase un exame pormenorizado da presentación telemática de declaracións e autoliquidacións polos suxeitos pasivos, así como do pagamento telemático, extremo que considero moi acertado ante a multiplicidade de casos que se están a dar na casuística de pagamentos por pasarelas electrónicas tales como tarxetas virtuais ou o emprego da banca electrónica, sen necesidade de acudir á realización de xestións físicas nas entidades financeiras.











ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

 Xacobeo 21-22