

# 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 de la Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



XUNTA  
DE GALICIA





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

FERNANDO PABLO, Marcos M. (Universidad de Salamanca), «**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

[205-380]

[207-224]

VAQUERO GARCÍA, Alberto (Universidad de Vigo) e CADAVAL SAMPEDRO, María (Universidad de Santiago de Compostela), «**¿Qué podemos esperar de los fondos europeos?**» What can we expect from European funds?

[225-244]

TARRÍO 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**» Long-term European Union budget 2021-2027 and Recovery Instrument Next Generation EU

[245-260]

REGO VILAR, Simón (Xunta de Galicia), «**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?

[261-280]

BARREIRO CASTRO, Luis (Universidad Nacional de Educación a Distancia), «**La influencia electoral del poder local. El caso de Galicia (2000-2020)**» The electoral influence of local power. The Galician case (2000-2020)

[281-298]

CRUZ GONZÁLEZ, Lorena (Ayuntamiento de Ourense), «**La acción pública en el ámbito urbanístico a debate**» Public action in the area of urban development under debate

[299-332]

AMONI REVERÓN, Gustavo Adolfo (Universidad Central de Venezuela), «**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 [323-342]

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**» The new extreme right in Portugal: the case of Chega [343-360]

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**» Territorial diagnosis: an instrument in defense of the provision of local public services [361-380]

**\_ NOTAS / NOTES** [381-390]

BLANCO SILVA, Fernando (Xunta de Galicia), «**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 [383-390]

**\_ RECENSIONES / REVIEWS** [391-400]

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**» Metajuridic dialogues in Strasbourg. The European Court of Human Rights and the Committee for the Prevention of Torture [393-396]


GONZÁLEZ DONA, José Manuel (Universidad de Santiago de Compostela), «**Administración electrónica en el ámbito tributario**» Electronic administration in the field of taxation [397-400]

Proceso de selección e avaliación dos orixinais  
Normas de publicación [401-402]

Proceso de selección y evaluación de los originales  
Normas de publicación [403-404]

Selection of contributions and evaluation process  
Publication requirements [405-406]





# Artículos





Revista Administración & Ciudadanía, EGAP

Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 207-224

Santiago de Compostela, 2021

<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4889>

© Marcos M. Fernando Pablo

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

Recibido: 13/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Atribución 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 Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca  
<https://orcid.org/0000-0003-4985-1060>  
macfer@usal.es

**Resumo:** O artigo describe a longa traxectoria xurídica do tópicoo “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 tópicoo “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 cir-

cunstances 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 El viejo tópico de la colaboración público-privada y su evolución. 2 Fórmulas tradicionales de colaboración público-privada. 2.1 Las concesiones de obras y servicios en el derecho español. 2.2 El contrato de colaboración público-privada. 2.3 El *Libro verde sobre la colaboración público-privada* (2004) y la sistemática resultante. La CPP institucional. 3 La CPP en el actual derecho español. Referencia a las menciones del Real decreto-ley 36/2020. 3.1 La CPP contractual en la LCSP. 3.2 La CPP institucional: consorcios. 3.3 La ampliación de la noción de CPP: la *participación* privada en la tarea pública. 3.4 El Real decreto-ley 36/2020: PERTE, consorcios y contratos. 4 Conclusiones: la superación de la tradicional CPP. Las alianzas industriales estratégicas. 5 Bibliografía.

## 1 EL VIEJO TÓPICO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y SU EVOLUCIÓN

Una definición muy parcial (la de la OCDE) menciona la *asociación público-privada* (APP) como el acuerdo entre un gobierno y un socio privado a largo plazo en el cual el último financia y presta un servicio público usando un activo de capital y compartiendo los riesgos asociados. La noción no incluye, sin embargo, todas las formas de colaboración público-privada de las que se puede dar cuenta, aunque sitúa la atención en la fórmula más extendida históricamente, la de la colaboración mediante la institución contractual en el ámbito de las instalaciones e infraestructuras destinadas a la prestación de un servicio público.

En términos más generales, la APP no es más que una forma particular de colaboración público-privada, aunque esta última se desarrolló históricamente, dentro y fuera de la matriz contractual, en los ámbitos más diversos. Son muchos los ejemplos históricos que pueden manejarse: la explotación de ciertas “regalías” o prerrogativas de la corona, confiada a sujetos privados mediante fórmulas de arriendos; la empresa del descubrimiento o de la conquista de los vastos territorios americanos; el otorgamiento, en forma de privilegio, de una compañía privada que rendía importantes ingresos

al Estado del monopolio comercial en una ruta o con un territorio que inspiraron las compañías coloniales; la participación del capital privado en grandes infraestructuras de transporte fluvial, a cambio de su explotación, en la Francia del seiscientos y setecientos.

El Estado liberal del siglo XIX desarrolló las más conocidas fórmulas de asociación público-privada con ocasión de la necesidad de financiar infraestructuras ferroviarias: en ese momento el perfil jurídico-administrativo de la concesión de servicio gana fuerza, pues se considera que la titularidad de la actividad es pública, aunque sea explotada de forma privada y haya sido el capital privado el que ha contribuido a la financiación y ejecución de la obra. En España, las primeras infraestructuras ferroviarias se construyeron entregando la financiación, construcción y explotación a la iniciativa privada, mediante un sistema en el que la ley de concesión prefijaba una cantidad fija por kilómetro abierto al servicio, que no debía superar el 15 % del presupuesto estimado por el Estado. En este mismo contexto, la justificación de la intervención del Estado liberal en los puertos se remonta a razones históricas (importancia militar de la infraestructura) y en la consideración de la utilización del acceso al mar como derecho personal y comercial.

La ejecución de una obra, pública por su destino, se entendía que había de pertenecer a los fines públicos, pues la ideología smithiana que constituía la extendida ortodoxia (también en España durante todo el siglo XIX) hacía del Estado el encargado de las grandes inversiones que permitieran el desarrollo económico. Tales grandes obras, se resaltaba, no serían afrontadas por la iniciativa privada por sus altos costes fijos (hundidos) y su escaso rendimiento privado a corto plazo. Tampoco el Estado podía por sí mismo, bien por falta de recursos financieros, bien por falta de experiencia y conocimientos técnicos de su personal. En ambos conjuntos de tópicos se justificó la colaboración con el sector privado en la ejecución de obras públicas.

La segunda postguerra mundial es la etapa de políticas económicas keynesianas, del estado del bienestar, del poder público activo en la economía como un agente más o un agente privilegiado. Tal papel se puso a prueba con la crisis económica de los años setenta (crisis del petróleo), que motivó, primero, una recesión económica profunda, luego una inflación descontrolada, posteriormente un importante desempleo más la consiguiente crisis fiscal, y el inevitable incremento de la deuda pública.

La crisis fiscal motivó dos nuevos elementos. Por una parte, la búsqueda de formas de *gestión pública más eficiente*, alejadas del modelo weberiano de ejecución burocrática y jerárquica del sistema legal. El cambio de concepción conllevó que el sistema privado se extendiera a la gestión pública. Lo que se llamó Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) implicaba reformas tomadas del sector privado: estructuras nuevas sometidas a principios orgánicos privados, con énfasis en los resultados y su medición y eficiencia en la gestión de recursos.

Por otra parte, las crisis financieras de finales del siglo XX y los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht (que estableció, en 1992, criterios exigibles a los presupuestos de los Estados miembros de la UE: déficit inferior al 3 % del PIB, deuda

inferior al 60% del PIB) hicieron reverdecer fórmulas de *colaboración financiera del capital privado* en la construcción de infraestructuras públicas con diferentes fórmulas que, entre nosotros, fueron popularizadas bajo su tratamiento jurídico anglosajón (*projects finance initiative*, en sus diferentes modalidades), como parte de la cooperación público-privada (*public-private partnership*) contractual. Adicionalmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento impuso en la UE límites estrictos al gasto público que empujaron igualmente a buscar fórmulas de financiación privada para los servicios públicos. Un poco más tarde (2012), un acuerdo intergubernamental, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Económica (MEE) impuso severas condicionantes (un programa de ajuste macroeconómico) a las posibles medidas de apoyo (rescate) a los Estados.

En este contexto es explicable que, dada la evolución del derecho europeo, surja un movimiento posterior denominado “nueva gobernanza pública” en el que ya no se busca que la Administración actúe al modo empresarial, sino que *la gestión indirecta* parece la forma de producir un mayor valor añadido *al uso de fondos públicos*. Las empresas, además, deben contribuir con su mayor flexibilidad y capacidad de innovación, actuar como *asesoramiento*, *asistencia* y como *think tanks* en la formulación gubernamental de políticas públicas...”<sup>1</sup>.

Es en este nuevo contexto de gestión pública en el que se explica la previsión del Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia conforme al cual (art. 17) “los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al mecanismo incluirán un conjunto coherente y exhaustivo de medidas de ejecución de las reformas y de inversión pública, que podrá incluir también programas públicos destinados a *incentivar la inversión privada*”. Por su parte, el considerando 8.º de este acto comunitario añade: “Las inversiones privadas también podrían *incentivarse a través de programas de inversión pública*, en particular, instrumentos financieros, subvenciones y otros instrumentos, siempre que se respeten las normas en materia de ayudas estatales”.

## 2 FÓRMULAS TRADICIONALES DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

### 2.1 Las concesiones de obras y servicios en el derecho español

Desde mediados del siglo XIX, el derecho español desarrolló una fórmula de colaboración público-privada (en adelante, CPP) de matriz contractual que utilizó la competencia técnica profesional del sector privado (el *know-how*) y el capital privado para servir a finalidades públicas.

Tras distinguir entre obras por contrata, por administración y por concesión, el artículo 7 de la Instrucción general de obras públicas de 10 de octubre de 1845 señalaba: “Las empresas promovidas por particulares serán aceptables en cuanto la vasta extensión

de las obras proyectadas exijan *considerables sumas que la Administración no se halle en estado de aprontar pero que puede suplir ventajosamente por medio de concesiones*". Se diferenciaba entre tres mecanismos de ejecución de obras (administración, contrata y concesión) y se destacaba la figura de la concesión *promovida por empresa particular* allí donde la Administración no pudiera financieramente llegar, dada la complejidad o extensión de las obras: concesión de iniciativa privada, diríamos hoy.

Después de una larga evolución (hay que citar la que generalizó el sistema de concesión, art. 53), el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, artículo 114 y siguientes, supuso un cambio importante: la absorción del régimen de la concesión de obra por la institución de la concesión de servicio. Con ello, la finalidad pública se destacó sobre la aportación privada. La figura no se reguló en la Ley de contratos del Estado de 1965, pero se recupera con ocasión de la Ley de autopistas de peaje para ese tipo de obras. En la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas, la concesión se reguló como modalidades de los contratos de *obra y de servicio*, en función de la retribución que percibe el contratista (la contraprestación a favor del adjudicatario consistía en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio, o en la *explotación del servicio* a su riesgo y ventura). La Ley 13/2003 realizó una puesta al día de la tradicional concesión de obra, incluyéndose ahora mecanismos de CPP que no eran estrictas concesiones según nuestro derecho tradicional: "En la nueva regulación del contrato de concesión de obras públicas, la obra pública, como realidad tangible que admite la posibilidad de su *explotación económica*, constituye el principal factor para definir su objeto".

De esta manera, la CPP atribuyó el protagonismo principal a *la iniciativa y capital privados*, bajo la tutela y control de la Administración, si bien se incorporó la posible obligación adicional para el concesionario de construir una obra u obras diferenciadas de la que es objeto de concesión, pero vinculadas a ella: el propio mecanismo contractual se utiliza como forma de financiación de *otras obras* públicas.

## 2.2 El contrato de colaboración público-privada

La legislación de los contratos públicos evolucionó sobre el marco del derecho europeo (Ley 30/2007, de contratos del sector público; Ley 2/2011, de economía sostenible, Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público), alumbrando la figura del "contrato de colaboración público-privada", que procedía del *Libro verde sobre la colaboración público-privada* (COM(2004) 327), aunque tal documento comunitario no mencionaba un específico contrato público, sino que trataba de sintetizar fórmulas ya existentes.

Durante su vigencia y escasa aplicación, el contrato se caracterizaba (art. 11 del Texto refundido 3/2011) por su complejo objeto, su larga duración y los mecanismos de financiación previstos. En cuanto al primero, incluía, dentro de lo que se mencionaba como "*actuación global e integrada*", tanto prestaciones de servicio innominadas ("prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio

público o actuación de interés general que le haya sido encomendada”) como típicas prestaciones del contrato de obra con prestaciones accesorias (construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión), o incluso prestaciones próximas al contrato de suministro (construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión). Tal falta de definición de su objeto fue quizá una de las causas de su muy escasa utilización.

Desde el punto de vista de su configuración sinalagmática, era nota de este tipo contractual la *financiación privada*, al menos parcial (financiación mixta) de las “inversiones inmateriales, obras o suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general” a que dieran lugar aquellas prestaciones. La fórmula de financiación establecida, por tanto, era un elemento negocial no típico, como tampoco lo era la duración del contrato, ligada a la complejidad y al programa de las amortizaciones y retornos de la inversión. Elemento típico implícito parecía ser el *reparto de riesgos* entre el titular y el colaborador contratista privado. Esta era la filosofía de las fórmulas de colaboración público-privadas mencionadas en aquel documento comunitario en el que parece sustentarse este tipo contractual.

Muy importante resultaría, a la postre, la nueva definición de la concesión de obra o servicio introducida por la Directiva 2024/23 como resultado del propio *Libro verde*<sup>2</sup> sobre la base de afirmar (CDO. 18 de la Directiva 2014/23 relativa a la adjudicación de contratos de concesión) que “la característica principal de una concesión, *el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico* que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador (...) la adjudicación de concesiones mediante normas específicas *no estaría justificada si el poder o la entidad adjudicadores aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos...*”.

### **2.3 El Libro verde sobre la colaboración público-privada (2004) y la sistemática resultante. La colaboración público-privada institucional**

El citado *Libro verde* respondía a un momento de transición en que las formas de colaboración público-privada se habían desarrollado en Europa en aquel contexto de disciplina presupuestaria y control del gasto público ya aludido. El encaje de alguna de las modalidades impuestas por la práctica en el marco de la normativa de los contratos públicos terminaría obligando a las instituciones comunitarias a regular los contratos



de concesión de obra y concesión de servicios, puesto que las figuras no eran exactamente conocidas y reguladas en todos los Estados miembros.

Un documento comunitario complementario al *Libro verde*, la *Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el derecho comunitario*, estableció los criterios aplicables a aquellos actos imputables al Estado miembro por los que una autoridad pública confía a un tercero –ya sea mediante un acto contractual o mediante un acto unilateral con el consentimiento del tercero– la gestión total o parcial de servicios que normalmente son de su competencia y para los que *dicho tercero asume el riesgo de explotación*.

Por su parte, el *Libro verde* caracterizó las operaciones de CPP más allá del marco contractual, indicando que se trata de mecanismos de una duración relativamente larga, que implica la cooperación entre el socio público y el privado en diferentes aspectos del proyecto que se va a realizar, con financiación privada que puede completarse con financiación pública (en vehículos financieros más o menos complejos) y en las que el operador privado actúa en diferentes etapas (diseño, ejecución, financiación, explotación), mientras el socio público define los objetivos de calidad y las finalidades de interés público a alcanzar. Finalmente, el reparto de los riesgos entre el socio público y el privado no implica que el socio privado asuma *todos los riesgos* derivados de la operación, ni siquiera la mayor parte de ellos.

Con esta noción, se examinaron los requerimientos del derecho comunitario, en particular respecto del derecho de los contratos públicos, en dos categorías de CPP: por una parte, aquellas operaciones de CPP de tipo *puramente contractual*, en las que la colaboración entre los sectores público y privado se basa en vínculos exclusivamente convencionales, y, por otra, las operaciones de *tipo institucionalizado*, que implicaban la cooperación entre los sectores público y privado en el seno de una entidad diferente.

El modelo más habitual de la CPP contractual era la fórmula concesional pura, atribuyendo al privado una o varias tareas que incluyen la financiación, diseño, construcción y explotación de la infraestructura *con prestación de un servicio a la población*. Adicionalmente, se detectó otro modelo de CPP contractual, en el que “la tarea del socio privado consiste en realizar y gestionar una infraestructura *para la Administración pública*. En este modelo, la remuneración del socio privado no adopta la forma de cánones abonados por los usuarios de la obra o el servicio, sino de pagos periódicos realizados por el socio público (...) Dichos pagos pueden ser fijos, pero también pueden calcularse de manera variable, en función, por ejemplo, de la disponibilidad de la obra, de los servicios correspondientes o, incluso, de la frecuentación de la obra”<sup>3</sup>.

Un caso particular era el de las operaciones CPP de *iniciativa privada*, en el que “los operadores económicos formulan una propuesta detallada de proyecto, en general de construcción y de gestión de infraestructura, a instancias de la Administración, llegado el caso”, pero “el hecho de que un proyecto de utilidad pública parta de una *iniciativa privada* no cambia la naturaleza de los contratos firmados entre los organismos adjudicadores y los operadores económicos. Si dichos contratos tienen por objeto

prestaciones contempladas en el derecho privado y se firman a título oneroso, han de ser calificados bien de contratos públicos o bien de concesiones”<sup>4</sup>. A este propósito, se indicaba la posibilidad de retribuir al iniciador del proyecto, o bien concederle determinadas ventajas durante la convocatoria destinada al desarrollo del proyecto seleccionado, aunque tales soluciones “merecen ser estudiadas atentamente, para evitar que las ventajas competitivas que se conceden al iniciador del proyecto rompan la igualdad de trato de los candidatos”.

Con relación al segundo tipo de CPP (la colaboración institucionalizada), el documento comunitario<sup>5</sup> señalaba que implica “la creación de una entidad en la que participan, de manera conjunta, el socio público y el privado”<sup>6</sup>. En tales mecanismos, si están dotados de personalidad jurídica, el socio público puede ejercer cierto nivel de control mediante su presencia en los órganos de decisión, mientras el socio privado puede desarrollar su capacidad de gestión, con apoyo, en su caso, del poder público.

La problemática jurídica suscitada era, en lo que aquí interesa, la relativa a los requerimientos de la puesta en marcha de una operación de colaboración que implique la creación de una entidad *ad hoc* en la que participen, de manera conjunta, los sectores público y privado. En tal asunto, se afirma que la *creación* de la entidad de capital mixto no estaba regulada por la normativa de los contratos públicos, sin perjuicio de la aplicación de los principios generales del tratado o determinadas disposiciones de las directivas. Sin embargo, cuando una operación de este tipo “va acompañada de una atribución de misiones a través de un acto que puede calificarse de contrato público o, incluso, concesión”, debía tenerse en cuenta que los principios del derecho en materia de contratación pública y concesiones “se aplican también cuando la adjudicación de una misión se realiza mediante un acto unilateral (por ejemplo, un acto legislativo o reglamentario)”<sup>7</sup>. Por ello advierte: “*La selección de un socio privado para realizar dichas misiones en el marco del funcionamiento de una entidad mixta no puede basarse exclusivamente en la calidad de su aporte en capital o de su experiencia, sino que hay que tener en cuenta las características de su oferta (la más ventajosa económicamente) relativas a las prestaciones específicas que ha de realizar, puesto que la operación de capital, si no se dispone de criterios claros y objetivos que permitan al poder adjudicador seleccionar la oferta más ventajosa económicamente, podría constituir una violación del derecho en materia de contratación pública y concesiones*”<sup>8</sup>.

En lógica consecuencia, la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI)<sup>9</sup> estableció que la simple aportación de fondos por un inversor privado a una empresa pública no constituye una CPPI. Por el contrario, “independientemente de cómo se haya creado una CPPI, las disposiciones de la legislación comunitaria en materia de contratos públicos y concesiones imponen a la entidad adjudicadora la observancia de un procedimiento equitativo y transparente a la hora de seleccionar al socio privado que, en el marco de su participación en la entidad de capital mixto, realiza suministros, obras o servicios”.

A este propósito la Comisión, constatando que en muchos casos la realización de una doble licitación, la primera para la selección del socio privado en la CPPI y la segunda para la adjudicación del contrato público o la concesión, no resultaba práctica, termina indicando la posibilidad de acudir a la figura del “diálogo competitivo” de la Directiva 2004/18.

### **3 LA CPP EN EL ACTUAL DERECHO ESPAÑOL. REFERENCIA A LAS MENCIONES DEL REAL DECRETO-LEY 36/2020**

#### **3.1 La CPP contractual: la LCSP**

Si se examina el derecho español de la CPP siguiendo el esquema del *Raport Besson* citado y, al mismo tiempo, se toman en cuenta las exigencias de la contabilidad pública<sup>10</sup>, parece claro que las fórmulas contractuales de CPP (cuyo régimen debe buscarse sustancialmente en la LCSP) incluyen ahora las siguientes figuras: por una parte, se suprime el contrato de colaboración público-privado (con la afirmación de que el objeto de este contrato se puede realizar a través de otras modalidades contractuales, fundamentalmente el contrato de concesión) y se dibujan las concesiones de obra como contrato caracterizado por la peculiar retribución del contratista (derecho a explotar la obra, que ahora comprende un amplio conjunto de facultades, art. 14.2 LCSP) y la transferencia del riesgo operacional al contratista (art. 14.4).

En la medida en que el contrato conlleva la construcción de la obra a costa del contratista, implica también una financiación privada, una CPP inequívoca, tal como era tradicional<sup>11</sup>. Iguales consideraciones valen para la concesión de servicios (art. 15 LCSP: *Retribución del contratista a través del derecho a explotar los servicios objeto del contrato y transferencia al concesionario del riesgo operacional*). El Real decreto-ley 36/2020 introduce normas singulares en los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios que se financien con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en lo relativo al periodo de recuperación de la inversión privada (art. 56), precepto este que afecta a las normas del artículo 29.6 de la LCSP en lo que se refiere a la duración máxima del contrato de concesión<sup>12</sup>.

Se contempla también en nuestro derecho actual la iniciativa privada en eventuales concesiones de obra (art. 247.5 LCSP) y la problemática peculiar de adjudicación directa de una concesión de obra o servicio a una sociedad de economía mixta (disposición adicional vigésimo segunda), cuya legalidad se condiciona a que “la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto”, siguiendo la jurisprudencia del TJUE (Asunto 196/08 *Acoset*). Debe recordarse aquí que la elección del socio privado en esta peculiar CPP institucional puede realizarse, en los casos del

artículo 167 LCSP, a través del *diálogo competitivo*, que constituye una de las formas de adjudicación de los contratos públicos.

Particular interés tiene examinar si el nuevo procedimiento de asociación para la innovación (AI) debe incluirse, tal como pensamos, en las formas de CPP. Recuérdese que el objeto exclusivo de este mecanismo es la necesidad administrativa de un producto, servicio u obra innovadores que *no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado*. Siendo eso así, la “adquisición” futura pierde el interés “causal” del contrato, hasta el punto de que la Administración puede resolver no adquirir las obras, servicios o productos resultantes de la propia AI (art. 181 LCSP). La retribución del o de los socios seleccionados depende del grado de consecución de los objetivos intermedios (art. 180.1) y no de un producto, servicio u obra realizada.

Todos estos rasgos (y algún otro; por ejemplo, la posibilidad de concertar la asociación con varios contratistas y de “eliminar” en fases posteriores a alguno de ellos, así como la de concluir completamente la asociación con varios de los contratistas iniciales) nos llevan a pensar que se trata de una peculiar forma de CPP contractual en la que *no es la financiación privada*, sino la necesidad no satisfactoriamente cubierta por el mercado (la causa del contrato) lo que impulsa la apelación al sector privado. Ciertamente, este colabora con la Administración proporcionando servicios (investigación y desarrollo) y, finalmente, bienes, servicios y productos innovadores, pero no es la adquisición de estos, sino *su desarrollo* por el sector privado la que ha funcionado como causa del contrato<sup>13</sup>.

En muchas ocasiones la CPP no se articulará conforme a esquemas estrictamente contractuales, y la aplicación de la regla del artículo 6.2 LCSP (“estarán también excluidos del ámbito de la presente ley *los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado*, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta ley o en normas administrativas especiales”) no parece fácil, por más que el artículo 47 de la Ley 40/2015 (régimen jurídico del sector público) insista en que *los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos*. Es ahora, por tanto, el criterio de si la Administración adquiere o recibe algo constitutivo de un bien, una obra o un servicio a cambio de una contraprestación lo que determina la aplicación de los esquemas contractuales.

### 3.2 La CPP institucional

La CPP de matiz institucional tiene dos formas sustanciales en el derecho español actual: la sociedad de economía mixta y el consorcio. Respecto de las primeras, solo interesa destacar aquí lo previsto con carácter general en el artículo 28.3 de la LCSP, conforme al cual, “de acuerdo con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia establecidos en este artículo, *las entidades del sector público podrán*, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos *derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada*, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras

y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta”, además de lo previsto en la ya citada DA vigésimo segunda de la LCSP.

Con relación a los consorcios, recuérdese que los artículos 118 y siguientes de la Ley 40/2015 los regula como “*entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias*”, tipificando, como se ve, los consorcios público-privados.

La posibilidad de crear este tipo de entes mediante convenio, en su caso previa autorización legal (art. 123), su necesaria adscripción a una Administración (art. 9), su caracterización a efectos de la Ley 47/2003 como parte del sector público administrativo o empresarial, más la regla final de que “cuando las administraciones públicas o cualquiera de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, *no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados*” (DA décima de la Ley 40/2015) constituyen normas suficientes para utilizar esta figura como cauce habitual de la CPP institucionalizada. No obstante, como se verá a continuación, la necesidad de agilizar la ejecución de los fondos europeos del plan ha motivado un tratamiento peculiar.

### **3.3 La ampliación de la noción de CPP: la participación privada en la tarea pública**

Si bien tradicionalmente la CPP podía adscribirse a alguno de los dos grandes campos, CPP institucional y CPP contractual (sustancialmente, la figura concesional en todas sus variantes), lo cierto es que hoy debe ampliarse la figura para incluir otras formas en las que el fenómeno se reproduce, aunque con algunas matizaciones. Durante mucho tiempo, la CPP implicaba o bien que el poder público era titular y entregaba la gestión de una actividad o ejecución de una tarea mediante contrato, o bien que el operador privado participaba en la ejecución de alguna tarea pública.

Ahora el fenómeno es notablemente diferente: retirado el poder público incluso de la mera “titularidad” de ciertas actividades (los viejos servicios públicos transformados en servicios económicos de interés general), los agentes privados se ocupan ya con normalidad de tareas que convencionalmente identificamos como “públicas”: contribuyen a la creación misma de la “norma” de ciertas clases de procesos (normas técnicas), se implican en la determinación de la legalidad de la actividad privada (cumplimiento normativo), acreditan el cumplimiento de normas jurídicas (certificación de actividades o productos...) o ejercen privadamente “funciones públicas”. Por otra parte, la necesidad pública a la que contribuye la colaboración privada no radica ya en la financiación, la

agilidad de la gestión, el conocimiento, experiencia y riesgo empresarial que aporta el sector privado en relación con una prestación o conjunto de prestaciones y servicios, sino en otras finalidades (la recuperación y transformación de la economía) que tiene que ver con la estrategia, a largo plazo, del Estado.

La participación privada en la tarea pública se transforma en habitual. Por eso pueden ahora mencionarse también como formas de colaboración público-privada: la participación de los sujetos privados en las *consultas previas* al mercado o en los procesos de observación y vigilancia tecnológica del mercado y la innovación y su contribución a la definición final misma del objeto del contrato (que se materializa en una *prestación en buena parte definida* o desarrollada por el *operador*) en los procedimientos de *diálogo competitivo*, y en la asociación para la innovación. Igualmente puede añadirse al fenómeno la participación en las solicitudes de “*manifestaciones de interés*” que se han implantado entre nosotros, para definir el marco del apoyo financiero público a unos u otros proyectos, dentro de una acción previamente programada por el poder público.

Son otras tantas vías en las que la simple participación competitiva del sector privado en las tareas públicas se diluye y otras tantas formas en las que el tradicional “fomento” pierde sus perfiles tradicionales. Expresión muy acabada de todo ello es el tratamiento del tópico colaboración público-privada en el Real decreto-ley 36/2020.

### 3.4 El Real decreto-ley 36/2020<sup>14</sup>: PERTE, subvenciones, consorcios, convenios y contratos

La norma, específicamente dictada para gestionar la ejecución en España del *Instrumento Europeo de Recuperación*<sup>15</sup>, menciona reiteradamente la CPP desde la exposición de motivos: “*La colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiables con el Instrumento Europeo de Recuperación*”.

Además de otras medidas, como es ya conocido, se introduce una nueva nomenclatura, que quiere ser un nuevo instrumento de CPP: “*Se recoge una nueva figura de colaboración público-privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) (...) Esta nueva figura se crea con vocación de permanencia, para incluir en nuestro ordenamiento nuevos instrumentos de colaboración público-privada que permitan una gestión ágil, si bien resulta especialmente interesante su aplicación en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya que con ella se pretende reforzar aquellos proyectos incluidos en el mismo que contribuyan claramente al crecimiento económico, al empleo y a la competitividad de nuestro país, corrigiendo el fallo de mercado de infrainversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos...*”.

¿Qué es un PERTE?<sup>16</sup> En primer lugar, pese a la declaración de la exposición de motivos del Real decreto-ley 36/2020<sup>17</sup>, se trata de una figura limitada a la ejecución de aquellos proyectos o acciones incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>18</sup>. Así resulta del artículo 8.3 del citado real decreto-ley, pues uno de los criterios para valorar un proyecto como PERTE es que “contribuya de forma concreta, clara e identificable a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, en particular en lo que se refiere a los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación”.

En segundo lugar, es también conocido<sup>19</sup> que no cualquier acción o proyecto puede ser calificado de PERTE, sino que ha de tratarse de un proyecto (único o conjunto de acciones integradas) de carácter estratégico<sup>20</sup>, con gran *capacidad de arrastre* para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española y en el que coincidan los requisitos identificados en ese mismo artículo 8.3: que suponga una *importante contribución* al crecimiento económico, implique un *carácter innovador* o aporte un importante valor añadido en términos de I+D+i, que implique un tamaño o un alcance *particularmente grandes*, o que suponga un nivel de *riesgo tecnológico o financiero muy elevado*.

Más importante que esta caracterización es el complejo mecanismo que permite otorgar esa categoría o calificación al proyecto. A tal efecto, es necesario un acuerdo del Consejo de Ministros, acompañado de una memoria explicativa (ficha), con la planificación de medidas de apoyo y *los instrumentos de colaboración público-privada* proyectados, y con los requisitos para la identificación de los posibles interesados. La regulación de cada PERTE deberá recoger claramente la definición y el alcance del mismo, así como los requisitos cuantitativos y cualitativos que deberán acreditarse y los criterios de valoración de estos.

La condición de partícipe en un PERTE se instrumentaliza en dos fases: inscripción genérica en el Registro Estatal de Entidades Interesadas y acreditación (en la sección correspondiente a cada uno) que permite a la entidad constatar que realiza actividades vinculadas con el interés público que encarna cada uno de los PERTE: la condición de entidad acreditada deberá realizarse para cada uno de los PERTE).

De conformidad con el artículo 11 de la norma comentada, tal inscripción en el registro podrá ser considerada como *requisito necesario para ser beneficiario de ayudas*, si así consta en las bases reguladoras, o en la convocatoria, de acuerdo con la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas.

Finalmente, la norma en su exposición de motivos dice que la formalización e instrumentación jurídica de los PERTE se realizará de conformidad con la legislación aplicable, respetando en cualquier caso los principios de concurrencia, no discriminación y competencia de los mercados, y el artículo 8.4 concluye diciendo: “la ejecución de los PERTE se llevará a cabo a través de cuantos mecanismos estén previstos en el ordenamiento jurídico, salvo las especialidades contenidas en los artículos siguientes”. Del texto se desprenden, en efecto, normas peculiares en diferentes materias (título



IV) de las cuales ahora interesan las previstas en el capítulo VII, “Instrumentos de colaboración público-privada”, que incluye normas particulares en materias de CPP a través de subvenciones, por una parte, y, por otra, consorcios y sociedades de economía mixta (CPPI).

Con relación a las primeras (y recordemos que el acuerdo del Consejo de Ministros que declare un proyecto como PERTE debe contener una referencia a los instrumentos de colaboración público-privada previstos), la novedad reside en la aplicación peculiar del artículo 11.3 de la Ley 38/2003, general de subvenciones (agrupación de entidades públicas o privadas o entidades sin personalidad), exigiéndose un acuerdo interno que regule su funcionamiento con el contenido mínimo indicado en el artículo 67.2 (presupuesto, compromisos de ejecución, representante o apoderado único, organización de la agrupación, acuerdos sobre responsabilidad, propiedad y protección de los resultados). Por otra parte, (art. 67.4) “todos los miembros de la agrupación tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención, y serán *responsables solidariamente respecto del conjunto de actividades subvencionadas* a desarrollar por la agrupación, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reintegro o de reembolso de cuotas de préstamos y las responsabilidades por infracciones”.

A todo esto hay que sumar la urgencia por razón de interés público, con plazos reducidos, y la inaplicación práctica de la valoración comparativa con otros proyectos (art. 62, subvenciones en concurrencia no competitiva), más la simplificación de la documentación y requisitos exigidos, con desembolsos previos a la ejecución.

El primero de los PERTE ya aprobado ha optado por este conjunto de fórmulas subvencionales, con remisión a los citados artículos de la LGS y el RDL 36/2020<sup>21</sup>. La débil capa de legalidad de la que se le ha dotado obligará a fortalecer los controles *a posteriori*, pero este aspecto parece haberse orillado de momento.

Con la misma finalidad de ejecución, se recoge un régimen especial de los consorcios para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, pudiéndose crear previo informe favorable del comité técnico respecto a la creación de cada consorcio y con relación a cada proyecto, *sin necesidad de la autorización legal* que exige el artículo 132.2 de la Ley 40/2015<sup>22</sup>.

Si se prescinde ahora del tratamiento singular de las sociedades de economía mixta, a efectos prácticos, la CPP queda, por tanto, limitada al régimen peculiar de los PERTE, a los *consorcios* (público-privados)<sup>23</sup>, al tratamiento peculiar que se pueda dar a los convenios, a las *subvenciones* (y a las agrupaciones de solicitantes) y a determinados *contratos*. Y, entre estos últimos, además de las concesiones, debe incluirse la asociación para la innovación, de la cual la norma con la que de momento contamos ni dice nada ni añade nada respecto del escaso régimen contenido en la LCSP.

Grave omisión si se piensa que una de las líneas o *políticas palanca* de las incluidas en el Plan Español de Recuperación (IV. Una Administración para el siglo XXI)<sup>24</sup> y muchos de sus componentes (Componente 11: Modernización de la Administración pública) suponen la “*digitalización de las administraciones públicas*, particularmente con



proyectos tractores en ámbitos clave como el empleo, la *seguridad social* y las políticas de *inclusión*, la justicia, simplificando la relación con la ciudadanía y (...) el refuerzo de la ciberseguridad”<sup>25</sup>.

Se trata, por tanto, de otras tantas prestaciones, otros tantos servicios que las administraciones públicas deben *adquirir* a través del esquema contractual<sup>26</sup>. Prescindir del procedimiento específicamente diseñado en el derecho europeo para la innovación para adquirir prestaciones que el mercado no ofrece en el momento presente, con la flexibilidad y el largo plazo que ofrece el procedimiento AI, es también olvidar el *componente estratégico de la contratación pública* recientemente adquirido entre nosotros.

En cualquier caso, a consecuencia de la aplicación de las normas especiales mencionadas a todos los procedimientos contractuales, el régimen resultante, también para el procedimiento de asociación para la innovación, es el siguiente: supresión de la autorización para contratar respecto de los contratos del Estado (art. 49 RDL 36/2020), tramitación urgente y preferente del expediente. Pero, en cualquier caso, la falta de desarrollo reglamentario de ciertos aspectos de la AI hace difícil el recurso a este instrumento contractual, justamente cuando más innovación parece demandar la *Administración pública del siglo XXI*.

#### **4 CONCLUSIONES: LA SUPERACIÓN DE LA TRADICIONAL CPP. LAS ALIANZAS INDUSTRIALES ESTRATÉGICAS**

Nacida en el ámbito de la financiación privada de infraestructuras públicas o en la prestación de servicios *en lugar* de la Administración, hace tiempo ya que la colaboración público-privada ha desbordado ese estricto ámbito y se hace presente no solo en el ámbito de la prestación de servicios a las personas, sino también en el ámbito de la política de investigación, innovación y desarrollo, extendiéndose hasta la política industrial.

Debe recordarse, en primer lugar, el importante papel de las asociaciones público-privadas en el contexto del programa Horizonte 2020, cuyo más acabado ejemplo fueron las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas<sup>27</sup>, en las que la Unión y la industria financiaron iniciativas emblemáticas en aeronáutica, la investigación farmacéutica, las pilas de combustible, el hidrógeno (FCH) y la nanoelectrónica.

La justificación de esta colaboración público-privada, lejos del entorno histórico, radicaba en que “*la importancia de los sectores*, la complejidad de los retos y las tecnologías, la duración de los plazos y la magnitud de las inversiones necesarias son tales que *la ayuda pública a proyectos concretos no es eficaz*. Resultan entonces necesarias unas asociaciones estructuradas entre los sectores público y privado para desarrollar, financiar y ejecutar conjuntamente ambiciosos programas de investigación e innovación”. Las Agendas de Innovación Estratégica acordadas con los Estados miembros y la industria, en el marco de aquellas Asociaciones<sup>28</sup> de Investigación e Innovación, y las *misiones de investigación e innovación* (que involucran no solo a la industria, sino también

a los ciudadanos y sus organizaciones) apuntan a nuevas formas de colaboración, al menos en el Espacio Europeo de Investigación.

Recientemente, aunque con raíces en el siglo pasado, la temática genérica de la colaboración público-privada parece haberse desplazado, en la UE, aún un poco más, como consecuencia genérica de la globalización, por una parte, y de la reciente crisis sanitaria, por otra. A este contexto no es ajeno el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, aunque el plan español no parezca prestarle suficiente atención. La toma de conciencia de las dependencias de la UE ha motivado la búsqueda de un *nuevo modelo de industria* para Europa<sup>29</sup> recién actualizado<sup>30</sup>, en el que se insiste en las alianzas industriales en esferas estratégicas que deberían complementar a las asociaciones público-privadas. Se trata de una nueva perspectiva en la que las alianzas privadas de la industria europea convergen con asociaciones de participación público-privada y con los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE). Ahora la finalidad parece ser, directamente, hacer posible una política de *independencia económica* frente a los riesgos de la globalización. Los ejemplos son en este momento expresión de un deseo europeo de seguir desempeñando un papel protagonista en la evolución industrial: alianza sobre tecnologías de procesadores, semiconductores y computación periférica y en la nube; alianza de lanzadores espaciales; alianza para la aviación de emisión cero y configuraciones disruptivas de aeronaves (por ejemplo, con hidrógeno o electricidad).

Es a todo este contexto al que quizá intentó referirse el Real decreto-ley 36/2020 en su apelación a la trascendencia de la colaboración público-privada, más que a la tradicional CPP, que, tal como se ha expuesto, aunque esté llamada a desempeñar cierto papel en la ejecución del Plan Nacional de Reconstrucción y Resiliencia, no responde ya a las nuevas sinergias de la industria europea y al papel que los poderes públicos quieren asignarle.

## 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 gobernación en el Ayuntamiento de Barcelona 1979-2016. Estudio de caso. (Tesis doctoral)*. Barcelona: Universidad 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 es el fenómeno de fondo que se observa en la idea de los “PERTE” o Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica, a los que se les pide que, a través de la colaboración público-privada, sean capaces de producir un efecto arrastre de crecimiento e innovación cualitativa y cuantitativamente importante en la economía nacional.
- 2 Véase, el *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* (COM(2004) 327) p. 13: “La Comisión podría plantearse proponer una acción legislativa destinada a coordinar los procedimientos de adjudicación de concesiones en la Unión Europea; esta nueva legislación se sumaría a los textos vigentes en materia de adjudicación de contratos públicos...”.
- 3 *Ibidem*, p. 9. Se ejemplifica esta modalidad con la referencia a los peajes sombra del Reino Unido, Finlandia y Portugal.
- 4 *Ibidem*, p. 10.
- 5 Un estudio comparado de las diferentes funcionalidades y figuras de la CPP fue realizado en 2008 por E. Besson para el primer ministro francés bajo el título *Mieux acheter pour un meilleur service public: des marchés publics complexes aux partenariats publics-privés*, con atención a las múltiples modalidades en los derechos alemán, británico, español, italiano y francés.
- 6 Se mencionaban como ejemplos de CPP asociativas o institucionalizadas el *Kooperationsmodell*, las CPP asociativas o las *joint-ventures*.
- 7 El citado *Libro verde* añadia, en la p. 20, nota 51: “El carácter mixto de una entidad que participa en un procedimiento de licitación no implica ninguna excepción a las normas aplicables en el marco de la adjudicación de un contrato público o una concesión. Únicamente los casos en los que la entidad en cuestión responda a las características de entidad *in house*, en el sentido contemplado en la jurisprudencia *Teckal* del Tribunal de Justicia, permitirán que el poder adjudicador no aplique las normas habituales”.
- 8 *Ibidem*, p. 20.
- 9 2008/CE 91/02, DOUE C 91 de 12/04/2008.
- 10 Véase AECA, 9.
- 11 El Tribunal de Cuentas Europeo, en el *Informe especial 09/2018: Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*, apreció importantes deficiencias en el modo en que se había desarrollado la CPP en el ámbito de las infraestructuras públicas.
- 12 El periodo de recuperación de las inversiones que habrá de considerarse para la duración máxima de las concesiones viene determinado, entre otros parámetros, por la aplicación de lo previsto en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía. A estos efectos, la tasa de descuento a aplicar en estos casos será “el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a treinta años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos”. Una nota sobre esta cuestión, en Esteban Ríos, 2021.
- 13 Sobre el imperdonable olvido de la asociación para la innovación como fórmula de ejecución de los nuevos fondos europeos, *vid.* Tomé Domínguez, 2022: 214.
- 14 La norma contiene diferentes habilitaciones de desarrollo reglamentario que no son contempladas aquí. Por ejemplo, el Registro Estatal de Entidades Interesadas en los PERTE, que debe ser objeto de desarrollo reglamentario por parte del Ministerio de Hacienda (disposición adicional primera) o la habilitación a cada uno de los ministros competentes por razón de la materia para desarrollar cada una de las secciones adicionales diferenciadas para cada uno de los PERTE. Igualmente importante es la habilitación implícita para el desarrollo reglamentario del Fondo de Restauración y Resiliencia (disposición final sexta).
- 15 Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DO L 433 de 22/12/2020, p. 23).
- 16 Confiesa la exposición de motivos de la norma que, con esta figura, “se trata de reflejar a nivel nacional los proyectos importantes de interés común europeo”. Se trata, en todo caso, de un muy pálido reflejo, que no obstante ha copiado parte de la terminología propia de la figura. Los PII-CE, de conformidad con la vigente comunicación (*Comunicación interpretativa para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo* 2014/C 188/02, DOUE C188 de 20/06/2004), “están pensados para reunir sectores públicos y privados con el fin de realizar proyectos a gran escala que aporten importantes beneficios a la Unión y sus ciudadanos”, implican un efecto de cierta magnitud de innovación y arrastre e integran grandes iniciativas empresariales disruptivas.
- 17 Véase un primer examen en Rivero Ortega, 2021.  
Debe señalarse que, de conformidad con el artículo 19-3 del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo 5 del mismo, a la hora de evaluar cada uno de los planes nacionales, uno de los criterios que debe manejar la Comisión es el siguiente: “el conjunto de disposiciones propuestas por los Estados miembros en lo que se refiere a la organización de la ejecución de las reformas e inversiones (incluidas las disposiciones para garantizar una dotación de personal suficiente) son fiables”.
- 18 La exigencia de los planes nacionales de recuperación y su régimen se deriva singularmente del capítulo III del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 (DOUE L, n. 57 de 18/02/2021) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- 19 Las más de 15 solicitudes de “manifestaciones de interés” que se han lanzado hasta el momento, en el ámbito industrial, de la transición verde, de la digitalización, del reto demográfico y lucha contra la despoblación, tienen como finalidad principal identificar los proyectos más maduros y de mayor impacto para el despliegue del plan e *identificar un primer grupo* de PERTE, afirma el Plan Español de Recuperación y Resiliencia en el texto que se conoce.
- 20 El primero de los PERTE fue aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021 (BOE del 17), el denominado “vehículo eléctrico y conectado”, que recibió la autorización de la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2021. El apartado 13 de la memoria del denominado PERTE VEC se destina a justificar el cumplimiento de las exigencias del real decreto-ley comentado. También se define un sistema de gobernanza en estos términos: “se requiere de una gobernanza que integre la colaboración público-privada, para contar con la participación de todos los actores relevantes y garantizar un diálogo permanente, para lo que se crea la Alianza para el vehículo eléctrico y conectado. Esta alianza, presidida por la persona titular del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, integrará al Grupo de Trabajo Interministerial y a la Mesa de la Automoción, definida en el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025, en la que ya participan los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, así como las comunidades autónomas”. El acuerdo del Consejo de Ministros crea los organismos aludidos al amparo del artículo 22.3 de la Ley 40/2015 y estima la contribución del sector público en 4.295 millones más una inversión privada de 19.714 millones de euros. La publicación en el BOE no incluye los anexos a los que se refiere el propio acuerdo del Consejo de Ministros, que han de localizarse en la memoria (no incluida).

- 21 Dice así la memoria descriptiva del PERTE VEC (disponible en: <https://acortar.link/Qze51d>, p. 79): “Las entidades interesadas en presentar una propuesta para desarrollar un proyecto en el marco de la línea de actuación integral para el desarrollo y la fabricación del VEC se deberán constituir como una agrupación de empresas sin personalidad jurídica y suscribir con carácter previo a la formalización de la solicitud un acuerdo interno que debe incluir, al menos, lo dispuesto en el artículo 67.2 del Real decreto-ley 36/2020. Este acuerdo de agrupación podrá condicionarse a ser declarada la entidad beneficiaria de la ayuda por resolución de concesión definitiva tal y como contempla el citado Real decreto-ley 36/2020. Las agrupaciones así definidas son las beneficiarias de los apoyos que se den en el marco de esta línea del PERTE VEC, de conformidad con el artículo 67 del Real decreto-ley 36/2020 y el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (en adelante, LGS). No podrá disolverse la agrupación hasta que haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los artículos 39 y 65 de la LGS, y, en los casos en que el apoyo sea en forma de préstamo, hasta que se haya amortizado por completo. Además, las agrupaciones deberán reunir los siguientes requisitos: a) Estar organizadas en torno al sector industrial de automoción con una composición, como mínimo, de cinco empresas. b) La entidad debe estar integrada, al menos, por un 40 % de pymes participantes. c) Deberán contar con la colaboración de, al menos, una entidad que sea proveedora de conocimiento y que como tal tenga la capacidad técnica y organizativa suficiente para la realización de las actividades de I+D+i que incorpore el proyecto tractor. Esta entidad proveedora de conocimiento puede ser una de las empresas. d) Tener implantación en un ámbito geográfico que abarque al menos a dos CC.AA.”
- 22 Quizá el próximo PERTE que se anuncia como inminente, el ligado al idioma español como recurso, especialmente en el ámbito de la inteligencia artificial, se acoja a la fórmula consorcial, que parece más adecuada dado el carácter de “bien común” del objeto que quiere utilizarse como recurso económico.
- 23 El ejemplo más cercano a estos nuevos consorcios son los bien conocidos consorcios CIEN del CDTI (Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial, entidad pública empresarial que se rige en sus relaciones con terceros por el derecho privado). Se trata de proyectos de investigación industrial y de desarrollo experimental desarrollados en colaboración efectiva por agrupaciones empresariales en los que, sin embargo, la colaboración público-privada no aparece inicialmente, sino por la *obligatoria subcontratación de parte de su ejecución en favor de organismos públicos de investigación*.
- 24 Gobierno de España: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, de 27 abril de 2021, p. 26, “plantea por ello una modernización de la Administración para responder a las necesidades de la ciudadanía y la economía en todo el territorio. Se basa en la digitalización de los servicios y del funcionamiento de la Administración, y la transición energética de la infraestructura y parque público”.
- 25 *Ibidem*, p. 66.
- 26 Piénsese, simplemente, si no será necesario un esquema contractual de colaboración público-privada, articulado bajo la fórmula asociación, para la innovación si el sistema de seguridad social demanda un sistema de inteligencia artificial a fin de detectar el fraude en la percepción de sus prestaciones.
- 27 Véanse la Comunicación COM(2011) 572 final *Las asociaciones en la investigación y la innovación* y la Comunicación COM(2013) 0494 *Las asociaciones público-privadas en Horizonte 2020: una potente herramienta para la innovación y el crecimiento en Europa*.
- 28 COM(2020) 628 *Un nuevo EEI para la investigación y la innovación* de 30/09/2020.
- 29 COM(2020) 102, 10/03/2020.
- 30 COM(2021) 350 *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, 5/05/2021.



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 225-243  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4880>  
© Alberto Vaquero García  
© María Cadaval Sampedro  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 7/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

# Que podemos esperar de los 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 – Universidad de Vigo  
<https://orcid.org/0000-0002-8697-4847>  
vaquero@uvigo.es

#### MARÍA CADAVAL SAMPEDRO

Profesora contratada doctora de Economía Aplicada  
Universidad 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 El diseño de los fondos europeos. 3 El nuevo andamiaje institucional para la gestión de los Fondos Next Generation EU. 4 El grado de ejecución de los fondos europeos, expectativas y recomendaciones. 5 Conclusiones. 6 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

La crisis de la COVID-19 no solo ha puesto a prueba a los sistemas sanitarios de todos los países, sino que también ha forzado las costuras de algunas democracias, suponiendo una prueba de fuerza para la economía mundial. Los principales indicadores económicos se desplomaron, las cadenas globales de valor se vieron interrumpidas y el temor a una nueva gran recesión hizo reaccionar a la Unión Europea (UE) de una manera muy distinta a la anterior.

Al primer *shock* de oferta derivado de las medidas restrictivas que adoptó China le siguió un segundo, a consecuencia de las restricciones impuestas en la mayor parte de los países, con confinamientos totales, parciales, cierres de actividad en comercio, hostelería, etc. A estos dos se ha añadido un *shock* de demanda preventiva y contagiada por el miedo y la incertidumbre que vivió la población, al que hay que sumar un cuarto, durante el proceso de recuperación. Todos estos impactos han tenido efectos sobre la liquidez y la capacidad de reacción del tejido productivo, más aún cuando este se compone principalmente por pequeñas y medianas empresas, como sucede en España.

Ante la previsión de este círculo vicioso de consecuencias de la pandemia en la economía, el 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo aprobó un plan para impulsar la convergencia, la resiliencia y la transformación en la UE, acordando un ambicioso paquete de medidas de gran alcance que se aúnan en torno a dos pilares: el marco financiero plurianual y la activación del Instrumento Europeo de Recuperación, Next Generation EU, con una dotación de 750.000 millones de euros.

Precisamente, este instrumento puede suponer que España reciba 140.000 millones de euros entre transferencias y préstamos hasta el año 2026, destinados a la recuperación y reparación de daños, al impulso de la inversión privada y ayudas a empresas en dificultades, con el objetivo puesto en el refuerzo del mercado único en la transición ecológica y digital. Se trata de un programa ambicioso que exige inteligencia política y agilidad administrativa.

Para estudiarlo, en esta colaboración se ha seguido este esquema: tras la introducción, el segundo apartado aborda el diseño de los fondos europeos. El tercero trata su organización y capacidad de gestión. El cuarto epígrafe señala una serie de recomendaciones de interés, tanto a nivel europeo como particularmente para España con relación a estos fondos. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones.

## 2 EL DISEÑO DE LOS FONDOS EUROPEOS

Junto a las actuaciones que han venido aplicando a nivel interno los diferentes Estados para tratar de relanzar sus respectivas economías, desde la Comisión Europea se ha aprobado un ambicioso plan de choque para recuperar el pulso de la actividad económica, que ya mostraba algunos síntomas de debilidad antes de la pandemia de la COVID-19.

Este plan elaborado por la Comisión Europea tiene un doble objetivo: por un lado, relanzar la economía europea; por el otro, no hacerlo de cualquier forma, sino posibilitar que esta actuación favorezca la transición digital y ecológica, permitiendo un marco de desarrollo económico más justo, resistente y sostenible para las nuevas generaciones, todo esto en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Este paquete de medidas tiene un conjunto de rasgos novedosos que los distingue de los fondos europeos tradicionales, al tratarse de recursos vinculados a hitos y objetivos, donde se identifican una serie de inversiones a realizar por la UE, concernientes a unas recomendaciones específicas y sin cofinanciación. En consecuencia, son un instrumento financiero diferente.

Desde la UE se establecen dos tipos de recursos que permitirán aprovechar el potencial del presupuesto de la UE como instrumento para fomentar la recuperación económica: los Fondos Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual. El primero se articula como una dotación especial para paliar los efectos de la COVID-19; el segundo es el instrumento presupuestario tradicional de la UE. Considerando ambas partidas, la dotación global asciende a 1.824.300 millones de euros.

Los Fondos Next Generation EU son el Instrumento Europeo de Recuperación de emergencia, a 3 años, que está dotado con 750.000 millones de euros (390.000 millones en subvenciones y 360.000 millones en préstamos). Estos recursos deben ser canalizados a través de programas de la UE para apoyar las medidas inmediatas necesarias para proteger los medios de subsistencia de la población europea, especialmente la más afectada por los impactos económicos y sociales de la pandemia. Por este motivo, su reparto por países se ha diseñado según el impacto sufrido por la COVID-19 y por las mayores necesidades de resiliencia.

Su actuación y políticas se aglutinan bajo tres pilares:

– Primero. Ayudar a los Estados miembros a recuperarse de la crisis económica, social y sanitaria, reparando las consecuencias de esta, con el objetivo de poder salir reforzados. Para poder ser beneficiario de estas ayudas, los planes de resiliencia y recuperación que han estado presentado los Estados miembros deben necesariamente adecuarse a las dos prioridades definidas por la UE: digitalización y transición verde.

– Segundo. Relanzar la economía y ayudar a dinamizar la inversión privada, permitiendo que la economía mejore a través del apoyo a sectores y tecnologías clave y, a la par, movilizándolo capital hacia las empresas viables.

– Tercero. Aprender de las crisis y abordar los retos estratégicos de Europa. Para ello se contempla el fortalecimiento de los programas de salud y reserva de suministros esenciales de la UE, además de impulsar la innovación e investigación en el sector sanitario.

Los programas de ayuda Next Generation EU podrán articularse en siete programas: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU, por sus siglas en inglés), Fondo de Transición Justa, Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural, InvestEU, Horizon Europe y RescEU (tabla 1).

Tabla 1. Programas de ayuda Next Generation EU.

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

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

El MRR tiene como objetivo apoyar las inversiones y las reformas esenciales para una recuperación duradera, favorecer la resiliencia económica y social de los Estados miembros y apoyar las transiciones ecológica y digital (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021<sup>2</sup>). El importe asciende a 672.500 millones de euros para financiar los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros. La cantidad anterior se divide en partidas: 360.000 millones de euros para préstamos y 312.500 millones para transferencias no reembolsables. Con estas dotaciones se busca que los Estados miembros puedan aumentar sus inversiones públicas y privadas tras la crisis de la COVID-19.

Para poder participar en el MRR, es necesario que los Estados miembros elaboren planes nacionales que indiquen los programas de reforma e inversiones hasta 2026. Estos fondos del MRR se asignan en dos tramos. El 70% sobre indicadores económicos previos a la emergencia sanitaria y el 30% restante, asignados en 2022, se basarán en la evolución económica hasta ese momento.

Además, se establece la obligación de que el 37% de los fondos que reciban los Estados se destinarán a proyectos que posibiliten alcanzar los objetivos europeos para combatir el cambio climático, y que un 20% se dediquen a iniciativas que potencien la



transición digital. Asimismo, está prevista la publicación de un cuadro de indicadores con el objetivo de informar sobre los avances en la aplicación del MRR y de los planes nacionales. Finalmente, conviene indicar que los Estados recibirán un anticipo del 13% del total asignado cuando se aprueben los planes de recuperación y resiliencia.

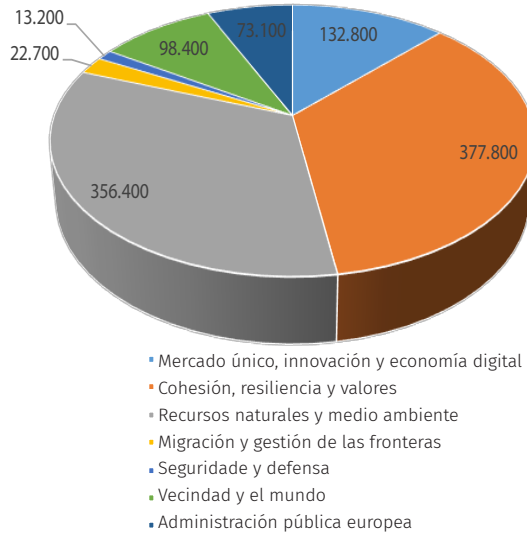
Al MRR lo acompañan una serie de programas como el REACT-EU, dentro de las políticas de cohesión para ayudar a las regiones más castigadas por la crisis, para financiar el gasto sanitario, las políticas de empleo, los servicios básicos y el soporte a las dos transiciones que se buscan: ecológica y digital. Con esta medida se pretende aportar 47.500 millones de euros. Estos fondos se dotarán con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Estas actuaciones pretenden ampliar las medidas e iniciativas de inversión en respuesta a la COVID-19 (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+), para la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

Por lo que respecta al Fondo de Transición Justa, que tiene como objetivo paliar los efectos socioeconómicos de la transición hacia la neutralidad climática, la Comisión Europea tiene previsto destinar 10.000 millones de euros. Una de las actuaciones más importantes que contempla esta partida es apoyar la formación continua y el reciclaje de los trabajadores, ayudando a las pymes a crear nuevas oportunidades. Con los 7.500 millones de euros del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural, la Comisión Europea tiene como objetivo impulsar los cambios estructurales necesarios que se requieren para implementar el Pacto Verde Europeo.

El Horizon Europe viene a reforzar la financiación de la investigación en los objetivos prioritarios, con la mirada puesta en los cambios estructurales de las zonas rurales, mientras InvestEU es el mecanismo diseñado para financiar proyectos de inversión en sectores estratégicos claves vinculados a la transición ecológica y digital a través del Banco Europeo de Inversiones o el Fondo de la Transición Justa. Mientras, el RescEU se fija en la necesidad de dotar de infraestructuras para que, en el futuro, puedan hacer frente a emergencias y crisis.

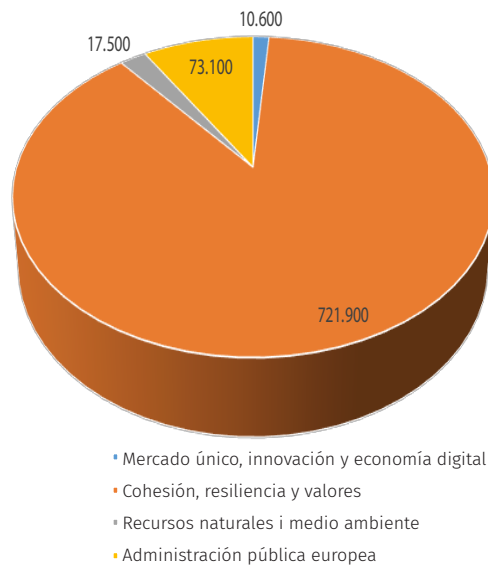
En total, si se suma a la dotación global de los Fondos Next Generation EU el marco financiero plurianual de la UE27 para el período 2021-27 (1,074 billones de euros), el importe global asciende a los 1,8 billones de euros, que se repartirán por objetivos, tal y como se resume en los gráficos 1 y 2. De este reparto se desprende que el objetivo de cohesión, resiliencia y valores es el más importante de todos los que se contemplan (426.700 y 776.500 millones de euros, a través del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Next Generation EU, respectivamente), con el mayor apoyo financiero destinado a la inversión orientada a la transformación digital y ecológica de los Estados.

Gráfico 1. Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (millones de euros).



Fuente: Cadaval (2021).

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



Fuente: Cadaval (2021) y Comisión Europea (2021).

Prácticamente la mitad de estos recursos tienen forma de subvención, de los cuales las dos terceras partes debieran estar comprometidos entre los ejercicios 2021 y 2022, mientras que el resto deberá quedar asignado en 2023. Todos los planes que presenten los Estados miembros serán evaluados por el Comité Económico y Financiero de la Comisión, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 16, párrafo 3.º de la propuesta remitida por la Comisión: “A efectos del informe de revisión (...) la Comisión tendrá en cuenta el cuadro de indicadores a que se refiere el artículo 30, los informes de los Estados miembros a que se refiere el artículo 27 y cualquier otra información pertinente sobre el cumplimiento de los hitos y objetivos de los planes de recuperación y resiliencia disponibles a partir de los procedimientos de pago, suspensión y resolución a que se refiere el artículo 24”. Para poder contar con seguimiento adecuado, desde la Comisión se establecerán planes de monitorización de los resultados obtenidos y, al mismo tiempo, los Estados miembros remitirán informes trimestrales sobre los avances de la consecución de los fines acordados en las bases del Semestre Europeo. La tabla 2 recoge los indicadores clave a tener en cuenta a la hora de monitorizar los planes de cohesión, resiliencia y valores. Estos indicadores tratan de ser una herramienta que permita a la ciudadanía conocer la aplicación del MRR y, al mismo tiempo, posibilitará información para que la Comisión Europea elabore el informe anual sobre la ejecución del MRR y el informe de revisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La información recogida en esta batería de indicadores será tanto de naturaleza cualitativa, basándose en análisis temáticos, como cuantitativa.

Tabla 2. Indicadores para monitorizar los planes de cohesión, resiliencia y valores.

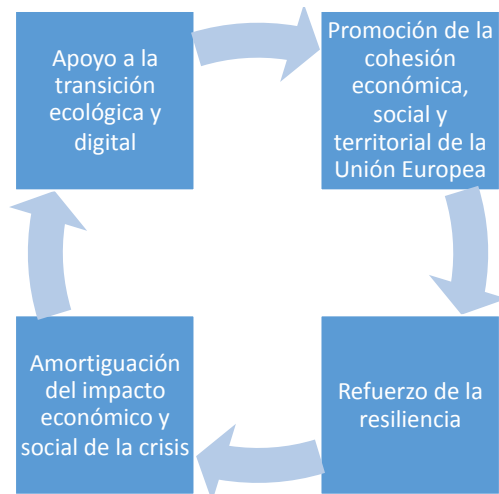
<b>Recuperación</b>	Inversión pública como porcentaje del PIB sobre promedio 2017-2019.
<b>Resiliencia</b>	Reformas, objetivos y metas alcanzadas.
<b>Transición ecológica</b>	Construcciones renovadas para eficiencia energética, incremento de la capacidad de producción de energía renovable y puntos de carga habilitados.
<b>Transición digital</b>	Porcentaje de hogares conectados a través de red fija de muy alta capacidad o 5G y beneficiarios de actividades de formación en habilidades digitales.

Fuente: Comisión Europea (2021).

Tras la aprobación de los distintos fondos, la Comisión Europea hizo pública la guía para que los países elaborasen los planes de recuperación, de acuerdo con los condicionantes para la obtención de recursos, para hacer frente a la crisis causada por la COVID-19<sup>3</sup>, que los Estados tuvieron que haber remitido antes del 30 de abril de

2021. Todas las propuestas deben contener los retos, el plan de recuperación y el logro que se pretende conseguir de acuerdo con los cuatro objetivos marcados (gráfico 3).

Gráfico 3. Objetivos del Plan de Recuperación.



Fuente: Cadaval (2021).

En consecuencia, y atendiendo a los objetivos propuestos en los distintos programas europeos mencionados, englobados dentro de Next Generation EU, cabe destacar cuatro puntos como los principales elementos de este compromiso:

- Primero. Más del 50% del importe total se destina a la modernización, a través de políticas que fomenten la investigación y la innovación; transiciones climáticas y digitales justas, así como preparación, recuperación y resiliencia.
- Segundo. El 30% de los fondos deben consignarse a la lucha contra el cambio climático, así como a la protección de la biodiversidad biológica y a la igualdad de género.
- Tercero. Se establecen mecanismos de flexibilidad reforzados, para que este presupuesto esté preparado no solo para la realidad actual, sino también para las incertidumbres del futuro<sup>4</sup>.
- Cuarto. Se mantendrán los apoyos a aquellas políticas tradicionales, tales como la política de cohesión y la política agrícola común.

Del conjunto de estos fondos, de acuerdo con el reparto acordado, a España le corresponderían 140.000 millones de euros, 72.700 millones en subvenciones a fondo perdido (siendo el segundo país más beneficiado por este fondo, solo por detrás de Italia, por ser también uno de los más impactados por la pandemia) y 67.300 millones de euros en préstamos, lo que supone el 1% del PIB español. La combinación de Fondos Estructurales más los Fondos Next Generation podría permitir que lleguen a España cerca de 35 mil millones de euros durante el período 2021-2023, lo que representa el 3% del PIB español en el año 2020.

Por su parte, el Plan España Puede se articula en cuatro ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, igualdad de género y cohesión social y territorial, además de en diez políticas palanca, que comprenden 30 líneas de actuación (tabla 3).

Tabla 3. Políticas palanca y líneas de actuación del Plan España Puede.

Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación	Plan de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana centrado en la eficiencia. Transformación y digitalización de la cadena logística del sistema agroalimentario y pesquero.
Infraestructuras y ecosistemas resilientes	Conservación y restauración de ecosistemas y su diversidad. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos. Movilidad sostenible, segura y conectada.
Transición energética justa e inclusiva	Despliegue masivo de generación renovable. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de flexibilidad y almacenamiento. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.
Una Administración para el siglo XXI	Estrategia de Transición Justa.
Modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas	Política industrial España 2030. Impulso a las pymes. Plan de modernización y competitividad del sector turístico. Conectividad digital, impulso de ciberseguridad y despliegue del 5G.
Pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud	Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial. Reforma institucional para fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación. Renovación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.
Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	Impulso de las capacidades digitales del conjunto de la población. Impulso de la FP. Modernización y digitalización del sistema educativo.
Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión. Desarrollo de políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo.
Impulso a la industria de la cultura y el deporte	Revalorización de la industria cultural. Posicionamiento de España como centro de referencia de la producción audiovisual y videojuegos. Fomento del sector del deporte.
Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal. Adaptación del sistema impositivo al siglo XXI. Mejora de la eficacia del gasto público. Sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Fuente: Plan España Puede.

El planteamiento que ha avanzado el Gobierno de España es movilizar los 72.700 millones de euros de transferencias en los próximos tres años (hasta 2023) para incentivar la recuperación económica<sup>5</sup>. A esta cantidad hay que sumar los 79.000 millones de euros adicionales previstos en los Fondos Estructurales y por la Política Agraria Común para 2021-2027. Como resulta evidente, la concesión de estos fondos dependerá de la capacidad del Gobierno de España para seguir las recomendaciones del Consejo Europeo (tabla 4).

Tabla 4. Recomendaciones del Consejo Europeo para España.

RECOMENDACIÓN	CONTENIDO
Digitalización multisectorial	Apostar por la digitalización para facilitar el acceso a los servicios y, al mismo tiempo, fomentar la actividad económica y la competitividad.
Investigación e innovación	Reforzar la gobernanza en materia de investigación e innovación.
Transición ecológica	Apostar por inversiones en los sectores de energías renovables, infraestructuras energéticas, eficiencia energética y transporte sostenible. Inversiones medioambientales para la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático.
Sanidad	Reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario y la digitalización.
Transporte sostenible	Fomentar el transporte sostenible, apostando por la movilidad eléctrica y mayores inversiones que posibiliten un mayor uso del ferrocarril para el transporte de mercancías.
Educación	Aumentar la cooperación entre las empresas y el sector educativo para mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado. Garantizar el aprendizaje digital. Incrementar la proporción de estudiantes en titulaciones de ciencias y tecnologías digitales.
Gobierno	Reforzar la coordinación entre las diferentes administraciones públicas para aumentar la eficacia de las políticas encaminadas a facilitar la recuperación.
Unidad de mercado	Fomentar la mejora de la reglamentación y la competencia durante la recuperación a través de la Ley de unidad de mercado.
Fiscalidad	Aplicación de actuaciones fiscales para preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo.
Empleo	Establecimiento de medidas de apoyo al empleo como la eliminación progresiva de la regulación temporal de empleo, la revisión del sistema de incentivos a la contratación para fomentar formas de empleo sostenibles y la flexibilización de las condiciones laborales.

Fuente: Consejo Europeo.

### 3 EL NUEVO ANDAMIAJE INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION EU

La gestión de fondos europeos para España no ha sido antes tarea sencilla y no parece que lo vaya a ser ahora, básicamente por las condiciones exigidas, el importante volumen asignado, los reducidos plazos para su ejecución y la lentitud administrativa que es habitual. En este sentido, el Banco de España (2021)<sup>6</sup> señala el notable reto que implica su gestión para las administraciones españolas, puesto que multiplica por tres el volumen de los fondos gestionados en cualquiera de los Fondos Europeos de Inversiones Estratégicas (FEIE) de los programas correspondientes a los períodos 2000-2006 y 2007-2013.

Como punto de partida, hay que tener en cuenta el complejo entramado normativo, tanto a nivel europeo como nacional. La gestión de los fondos del programa Next Generation EU viene regulada en el ámbito europeo por el Reglamento 2020/2094, de 14 de diciembre de 2020, que establece el Instrumento de Recuperación de la UE tras la crisis de la COVID-19, a lo que hay que añadir los reglamentos de cada programa específico.

A nivel nacional, la referencia básica es el Real decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, que recoge las medidas urgentes adoptadas para la modernización de la Administración pública y la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene como objetivo agilizar la gestión de la Administración y posibilitar que los fondos europeos permitan una rápida recuperación de la economía española. Respecto a lo anterior, es preciso valorar la existencia de normativa reguladora específica del procedimiento por el que se canalicen los fondos; entre otra, la Ley de contratos del sector público o la Ley general de subvenciones.

Según consta en la exposición de motivos del Real decreto-ley 36/2020, es “evidente el papel protagonista de las administraciones públicas para el impulso, seguimiento y control de los proyectos del plan, y para la necesaria absorción de los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación. Esta absorción será el reflejo del éxito de la ejecución del plan con las correspondientes transferencias de ingresos al presupuesto nacional. Pero, además, la absorción de fondos plantea un verdadero reto país para todos los actores implicados, puesto que la capacidad de España para diseñar proyectos elegibles, llevarlos a cabo, desarrollarlos alcanzando los hitos y objetivos establecidos para generar impactos estructurales y canalizar inversiones, al mismo tiempo que se protegen los intereses financieros del país y de la UE, es un desafío clave sobre todo considerando el importe de las inversiones y el breve periodo de tiempo establecido para la ejecución”. En este sentido, las administraciones públicas españolas deben jugar un papel clave, ágil, eficaz y eficiente para el éxito de la ejecución y el control, además de salvar los cuellos de botella existentes en los procedimientos e instrumentos de gestión pública<sup>7</sup>.

Se han articulado, por primera vez, los llamados Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), como iniciativas de carácter estratégico que posibilitan mejorar la economía, el crecimiento del empleo y la mejora de la competitividad. Cada PERTE que se realice se hará por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del titular o de los titulares del departamento o departamentos competentes por razón de la materia. En todos debe constar una memoria con las medidas de planificación, los elementos de colaboración público-privada y el encaje en el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia de la Economía Española.

El engranaje de todos los órganos de gobierno es necesario, del mismo modo que la colaboración de todos los niveles de gobierno, con el fin de garantizar una buena gobernanza multinivel que aporte transparencia y coherencia a las actuaciones públicas. Así, a partir de las medidas de actuación marcadas por la UE y señaladas con anterioridad, España se ha dotado de los siguientes órganos de gobernanza para definir, ejecutar y coordinar las acciones de los distintos niveles de administración<sup>8</sup>:

- Comisión para la recuperación, transformación y resiliencia. Es presidida por el presidente del Gobierno y participan todos los miembros del Ejecutivo que sean titulares de cartera ministerial, a quienes acompaña también la persona encargada de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Secretaría de Estado de Hacienda, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, la responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y la del Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Cuenta con un Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de apoyo a la Comisión, para dar asistencia y seguimiento al cumplimiento de las propuestas que se acuerden.

- Conferencia sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, donde participan las CC.AA. Es presidida por la persona titular del Ministerio de Hacienda y tiene como función principal canalizar la gobernanza multinivel territorial, además de establecer los medios de cooperación y coordinación que han de tenerse en cuenta para la ejecución del plan. Puede convocar a los consejeros autonómicos competentes por razón de la materia y también a los representantes de la Administración local designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

- Foros y consejos de alto nivel, en los que participan actores titulares de proyectos, con el objetivo de impulsar la colaboración público-privada.

- Participación social, constituye un foro de participación específico para favorecer el diálogo social con las organizaciones empresariales y sindicatos para el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su participación y adopción de medidas estructurales.

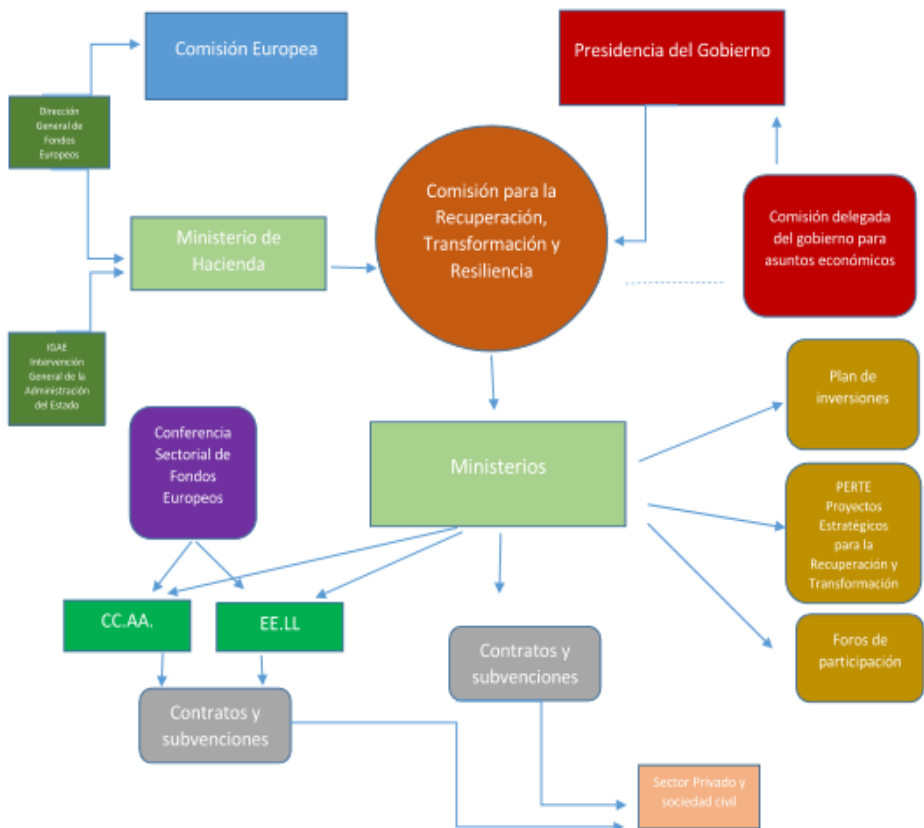
- Comisión mixta para la UE-Cortes Generales, como mecanismo concomitante de control, a través de la que se articulan los mecanismos de rendición de cuentas.

De manera permanente y como bisagra, mientras dure la ejecución de los Fondos Next Generation EU, el centro directivo del Ministerio de Hacienda y Función Pública



con competencia en materia de fondos europeos, en la actualidad, la Dirección General de Fondos Europeos, será la autoridad responsable de las relaciones con la Comisión Europea, de la coordinación con los ministerios, organismos, entes territoriales y otras entidades implicadas; de la supervisión de los progresos y la presentación de informes. Mientras, el control para la fiscalización de la asignación de fondos según las directrices del Instrumento Europeo de Recuperación será ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. El Ejecutivo central informará, cada tres meses, sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la UE-Cortes Generales. En conjunto, el esquema de funcionamiento global es el que se describe a continuación:

Gráfico 4. Estructura de planificación, coordinación y control de los fondos.



Fuente: Cadaval (2021).

Esta preparación para la ejecución de los Fondos Next Generation EU debería permitir un cambio notable en la gestión pública volcada hacia una mayor profesionalización,

lo que supone una oportunidad, al tiempo que el momento para su digitalización. Con todo, es preciso tener en cuenta que la inyección de fondos europeos es una cuestión de naturaleza coyuntural, mientras que la modernización de la gestión pública es estructural y de largo recorrido. De ahí la necesidad de seguir apostando por actuaciones a medio y largo plazo para mejorar la actividad del sector público<sup>9</sup>.

## 4 GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS, EXPECTATIVAS Y RECOMENDACIONES

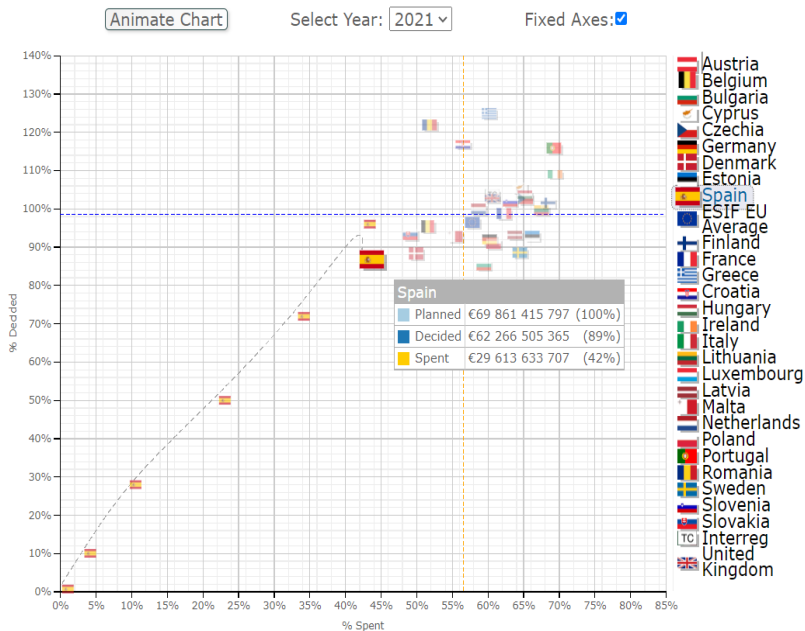
En este sentido, el desempeño pasado no deja mucho margen al optimismo. España es el Estado miembro más atrasado en la gestión de fondos de cohesión del último presupuesto comunitario para el período 2014-2020. La trayectoria de ejecución y gestión de los fondos comunitarios en España durante ese período, a fecha 23 de diciembre de 2021, ha sido el 42% del importe asignado en el anterior Marco Financiero Plurianual (MFP)<sup>10</sup>, mientras que la media comunitaria es del 57% (gráfico 5).

Gráfico 5. Grado de ejecución de los fondos comunitarios.

ESIF 2014-2020: EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (scatter plot)

Explore this Data

Export Image Share to twitter Embed Chart



The chart axes will dynamically update to fit the data range for that year when "fixed axes" is not selected

Period Covered: up to 30/09/2021

Refresh Date: 23/12/2021

Fuente: European Commission (2021)

Esto supone un porcentaje muy bajo, que tiene que ser mejorado si se pretende ejecutar una gran cantidad de recursos en un tiempo muy limitado. Resulta evidente que el entusiasmo generado por los Fondos Next Generation EU puede verse notablemente disminuido si no hay la capacidad suficiente para gestionarlos y ejecutarlos. En consecuencia, el éxito del programa y de la recuperación económica dependerá claramente de estas dos cuestiones.

La Comisión Europea ha entregado los primeros 9.000 millones de euros de prefianciación a España, lo que supone el 13 % de las transferencias previstas de 69.528 millones de euros del MRR de los fondos que recibirá España hasta 2026<sup>11</sup>, si bien el 70% de ellos debe estar comprometido en el período 2021-2023, por lo que quedan apenas dos años para que se materialicen unos compromisos tan ambiciosos como aparentemente inalcanzables.

Las inversiones que durante el año 2021 se han contemplado bajo el paraguas del Plan España Pueden están pendientes del desembolso efectivo de los fondos MRR por parte de la Comisión Europea, si bien los fondos se han anticipado con cargo a una mayor generación de deuda pública<sup>12</sup>. Pese a todo, con un mero cotejo entre la Ley de presupuestos generales del Estado y las convocatorias de ayudas con cargo a los fondos europeos publicadas hasta el mes de diciembre de 2021, se puede concluir que queda una ingente cantidad de recursos sin ejecutar al cierre de este ejercicio que, a diferencia de otros fondos europeos, podrán volcarse en el presupuesto de 2022, y habrán de sumarse a los 26.900 millones de euros que se rubrican para el Plan España Puede.

El año 2022 será especialmente importante para activar la palanca V del plan, que afecta a la “modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, la recuperación del turismo y el impulso a una España nación emprendedora”. Su desarrollo está directamente relacionado con la capacidad de diseño e implementación de los PERTE, como los grandes proyectos tractores capaces de dar un cambio al tejido productivo y el impulso que precisa la industria española.

Un segundo dato invita a la reflexión: a 31 de septiembre de 2021, de los 24.200 millones de euros de los Fondos Next Generation EU presupuestados, el 41 % estaba comprometido, aunque ejecutado tan solo el 18 % del total, a tres meses de finalizar el ejercicio. Cabe señalar que existe la posibilidad de trasladar estos fondos a ejercicios siguientes, previa autorización de la UE. Así, aunque pertenezcan al Marco Financiero Plurianual 2016-2020 (es lo que se conoce como regla del N+3), hay margen para ejecutarlos hasta el año 2023.

En tercer lugar, la petición de fondos por parte de las CC.AA. ha sido ingente, se han presentado miles de proyectos al Ministerio de Hacienda y Función Pública. Esto ha provocado que desde el Ejecutivo se haya solicitado a los gobiernos regionales la priorización de líneas de actuación en unos pocos proyectos (no más de tres), ante la imposibilidad material de abordarlos todos.

En cuarto lugar, la falta de líneas estrategias comunes y ordenadas entre autonomías ha derivado en una atomización de proyectos, muchas veces solapados, que necesitarán

de una cierta ordenación bajo un paraguas que englobe la visión total de país con un mismo denominador.

En quinto lugar, somos de la opinión de ir mejorando el contenido y los indicadores planteados para monitorizar los planes de cohesión, resiliencia y valores. Es cierta su necesidad, pero también mejoras en su aplicación, para poder cumplir con los objetivos que se persiguen.

En sexto lugar, los fondos europeos no son un cheque en blanco. España se ha comprometido a cumplir con los compromisos de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, más de 200 actuaciones y reformas cuya inejecución significaría el fin de las ayudas y, por lo tanto, el incumplimiento de las expectativas de crecimiento generadas.

Como séptimo punto a señalar, con fecha 30 de septiembre de 2021, se han publicado dos órdenes para regular el sistema de gestión de los fondos europeos. Se trata de normas que establecen y definen el sistema de información y gestión. Además, en ambos instrumentos normativos se define el procedimiento que se debe seguir para aportar la información que posibilite la necesaria evaluación sobre dicho plan, tal y como exige la Comisión Europea para transferir recursos, de forma que se facilite el seguimiento y la gestión del plan para mejorar la gestión de los fondos asignados a España.

La primera de ellas, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, recoge una serie de medidas para facilitar el seguimiento y la gestión del plan, basándose en los principios de seguridad jurídica, coordinación y responsabilidad, buscando una correcta utilización de los fondos asignados a España en el MRR<sup>13</sup>. La segunda orden ministerial, Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información que deben proporcionar las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, hace referencia al suministro de información y seguimiento del Plan de Recuperación. Ambas normas eran necesarias desde el inicio de la ejecución de los fondos, es decir, desde el día 1 de enero de 2021.

En octavo lugar, debe tenerse en cuenta que, según el Banco de España, en 2021 apenas serán ejecutados 12.000 millones de euros de los presupuestados por el Gobierno<sup>14</sup>, lo que repercute directamente sobre la tímida recuperación del PIB. El supervisor monetario estima que el impacto de los fondos europeos en el conjunto del ejercicio se limitará a seis décimas del PIB según la estimación realizada en septiembre de 2021, cuando en junio era de 1 punto. En el mismo sentido se pronuncia la AIReF, quien señala la incertidumbre sobre el impacto del Plan de Recuperación. De hecho, este organismo ya rebajó en julio el impacto macroeconómico para 2021 hasta 7 décimas del PIB, frente a los 1,5 puntos de la estimación de marzo<sup>15</sup>.

Es preciso señalar que ciertos retrasos en la ejecución son habituales e incluso pueden ser recomendables, siempre dentro de una horquilla coherente, si la demora responde

a un planteamiento riguroso de los proyectos, para elegir aquellos con mayor capacidad de generar crecimiento y ayudar en la recuperación económica. En consecuencia, si se trata de ligeras demoras y es posible trasladar la ejecución a 2022 o 2023, el riesgo de perder esos fondos no sería tan elevado.

Debe tenerse en cuenta también la complejidad organizativa que implica la ejecución de los fondos europeos. El diseño de los proyectos, su desarrollo y consecución, su impacto estructural y la canalización de inversiones, así como la compatibilidad con las exigencias de la UE, precisan importantes cambios en la cultura administrativa del país. Es necesario encontrar el punto de equilibrio entre, por una parte, agilidad, eficacia y eficiencia y, por la otra, justificación y control.

En este sentido, será clave el papel de la Dirección General de Fondos Europeos, departamento responsable de las relaciones con la Comisión Europea, de la coordinación con los ministerios, organismos, entes territoriales y otras entidades implicadas. Esta dirección general también tiene la responsabilidad de supervisar los progresos y la presentación de informes, en conexión con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que fiscalizará la correcta asignación de fondos, para cumplir los compromisos de España con relación a lo establecido en el Instrumento Europeo de Recuperación.

Como noveno punto, y tal y como señala la AIReF<sup>16</sup>, si bien parece que los fondos europeos posibilitan un impacto positivo, no es tan sencillo prever los efectos sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal, puesto que no todas las reformas estructurales se encuentran claramente definidas, como es el caso de la reforma laboral o de la reforma del sistema de pensiones.

Finalmente, cerrando este decálogo, y también en línea con lo expuesto por la AIReF, es preciso mejorar la coordinación con las CC.AA. y entidades locales, apostar por una programación presupuestaria más allá de 2021 y por una evaluación integral de la pluralidad de las iniciativas que se lleven a cabo<sup>17</sup>.

## 5 CONCLUSIONES

España tiene un importante reto con relación a los fondos europeos. Frente a escenarios pretéritos donde los recursos eran muy limitados e imperaban las políticas de austeridad, se ha pasado a la situación contraria, caracterizada por una amplia cantidad de fondos que deben ser ejecutados y gestionados con la mayor diligencia y eficiencia, al tiempo que se atiendan las obligaciones y compromisos que la Comisión Europea ha puesto a los Estados beneficiarios.

Hacerlo no será sencillo. La organización se ha desarrollado de manera tardía, sin tener en cuenta que, aunque los fondos no son territorializables, sí tendrán un fuerte impacto territorial. En este sentido, han sido muchas y de muy diversa índole las propuestas e iniciativas presentadas por las CC.AA., a las que tendrá que dar salida y respuesta el Gobierno central.

A esto hay que añadir que España no se ha caracterizado por su capacidad para ejecutar los programas de gasto europeo, lo que ha provocado un porcentaje elevado de inejecución del gasto, que no se puede volver a repetir si no quiere perder el tren de la competitividad económica y el desarrollo social y sanitario.

Para el año 2022 cabe esperar mayor agilidad en la ejecución de los fondos de recuperación, una vez que capilaricen hacia el nivel autonómico y local, de acuerdo con sus ámbitos competenciales. Los resultados pasados no pueden condicionar los desempeños futuros y, para ello, la simplificación de los procesos administrativos debe ser un hecho, al tiempo que se garantiza el cumplimiento del rigor y los objetivos marcados por la 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. y 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*, noviembre.
- Comisión Europea. 2021. *Plan de recuperación para Europa*. Comisión Europea.
- Forte-Campos, V. y 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 y el Desarrollo 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).

Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las entidades del sector público estatal, autonómico y local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y 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 Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de las dos personas evaluadoras de este artículo.
- 2 Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/MRR.aspx>.
- 3 Cadaval, 2021.
- 4 Así, se posibilita que este instrumento pueda ser utilizado para financiar acciones que no puedan ser costeadas con otras partidas presupuestarias europeas. Además, se establecen una serie de instrumentos de emergencia, como el Fondo de Ajuste Global Europeo, la Ayuda de Reserva para la solidaridad y emergencia y la reserva para los ajustes provocados por el Brexit. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-es>.
- 5 A finales de noviembre de 2021 España habría recibido un anticipo de 9.000 millones de euros a cargo de los Fondos Next Generation EU, una cifra inferior a la esperada inicialmente, a lo que la Comisión Europea ha reaccionado, en línea con el Banco de España o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), con la advertencia de los "riesgos" que percibe en la recuperación de la economía española por la "velocidad y el impacto de la aplicación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia".
- 6 Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/Articulos%20Prensa/art-arce010321.pdf>.
- 7 No es la primera vez que se intenta una simplificación administrativa en España. Se debe, en este punto, hacer referencia a trabajos anteriores en este ámbito, como la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA), creada en 2012 con el objetivo de realizar un diagnóstico de la situación de las AA.PP. en España y proponer las reformas necesarias. En el informe elaborado se recogieron 218 medidas de diverso tipo para la reforma de la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas. Se creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma Administrativa (OPERA) y, desde entonces, se han ido implantando algunas de esas propuestas, con un balance poco esperanzador en el avance y la transformación de la Administración, más allá de sumar un conjunto de medidas heterogéneas y reformas normativas sin demasiada aplicación ni concreción práctica (INAP-OCDE, 2014).
- 8 Cadaval, 2021.
- 9 Cadaval, 2020.
- 10 European Structural and Investment Funds, 2021. Disponible en: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.
- 11 Estos 9.000 millones de euros corresponden a la prefinanciación, no sujeta al cumplimiento de hitos y objetivos, esperando recibir en diciembre de 2021 otros 10.000 millones. A partir de enero de 2022, los desembolsos serán semestrales, de forma que en el trienio 2021-2023 se alcance el 80% de las transferencias previstas (18.000 y 17.000 en 2022 y 2023, respectivamente).
- 12 Cantalapiedra y Domínguez, 2021.
- 13 Entre otros objetivos, se encontrarían integrar las actuaciones de gestión que correspondan a las AA.PP. y, en su caso, a los actores privados; diseñar los mecanismos de planificación, coordinación y formación, imprescindibles para la ejecución del plan y habilitar un sistema de información que haga posible el seguimiento del plan.
- 14 Portillo, 2021.
- 15 Disponible 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. 245-260  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4886>  
© Ángel Luis Tarrío Tobar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 10/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo 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 General de Planificación y Presupuestos  
Consellería de Hacienda y 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 financiero 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.

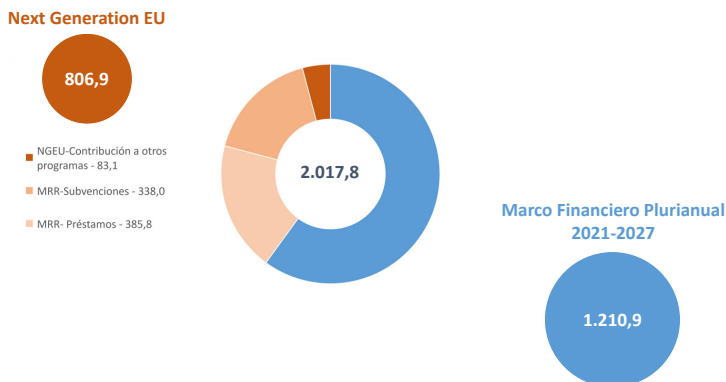
**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 El instrumento de recuperación europeo – Next Generation EU. 2.1 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. 2.2 El instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-UE). 3 La política de cohesión de la Unión Europea 2021-2027. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Tras la aprobación del Parlamento Europeo, el 17 de diciembre de 2020, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2020/2093, por el que se establece el marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea (UE) para el período 2021-2027.

El reglamento prevé un presupuesto de la UE a largo plazo de 1,211 billones de EUR<sup>1</sup>. Junto con el instrumento temporal para impulsar la recuperación europea Next Generation EU (NGEU), de 806.900 millones de EUR, el presupuesto permitirá a la UE aportar una financiación sin precedentes de 2,018 billones de EUR en los próximos años para ayudar a reparar la economía y los daños sociales causados por la pandemia de COVID-19 y financiar las prioridades a largo plazo de la UE en diferentes ámbitos de actuación, como las transiciones digitales y ecológica y la mayor resiliencia de las economías y sociedades europeas.

Gráfico 1. MFP e NGEU. Miles de millones de EUR a precios corrientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Más del 50% del importe total apoyará la modernización de la UE mediante la investigación y la innovación, una transición climática justa y digital, y medidas de recuperación, transformación y resiliencia de las economías. Además, el 30% del presupuesto de la UE se destinará a la lucha contra el cambio climático y se prestará especial atención a la protección de la biodiversidad y a las cuestiones relacionadas con el género. Por otro lado, el 20% de NGEU se invertirá en la transformación digital y, por primera vez, las prioridades nuevas y reforzadas tienen la mayor participación dentro del presupuesto a largo plazo, un 31,9%.

El presupuesto comunitario se estructura por rúbricas, que son las categorías de gasto, que se corresponden con los ámbitos de intervención de la UE y que se instrumentalizan a través de distintos instrumentos y programas.

Tabla 1. Asignaciones financieras por rúbrica de gasto.  
Miles de millones de EUR a precios corrientes.

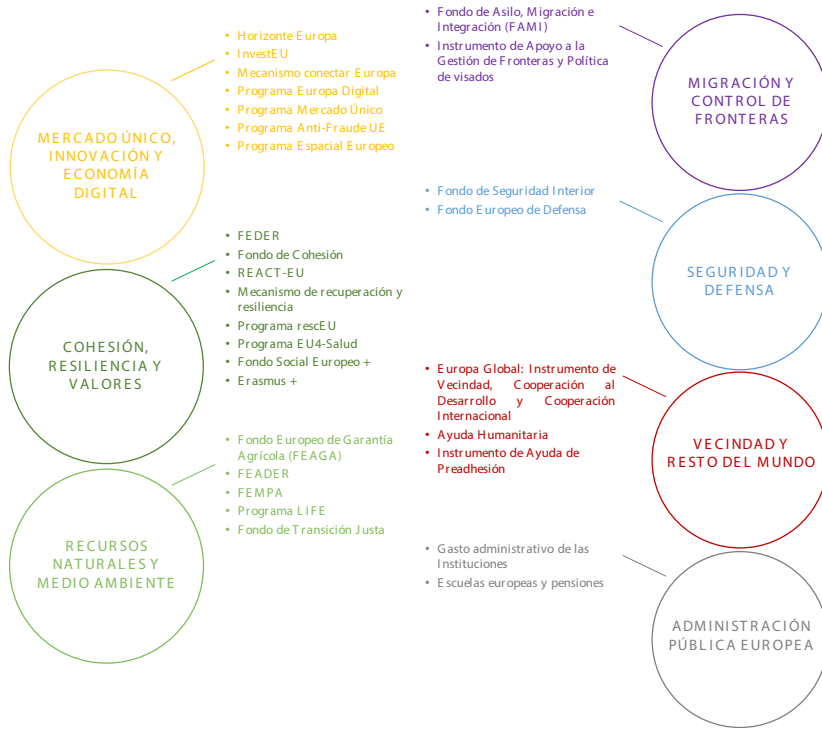
	RÚBRICAS DE GASTO	MFP	NGEU	TOTAL
1.	Mercado único, innovación y economía digital	149,5	11,5	161,0
2.	Cohesión, resiliencia y valores	426,7	776,5	1.203,2
3.	Recursos naturales y medio ambiente	401,0	18,9	419,9
4.	Migración y gestión de las fronteras	25,7		25,7
5.	Seguridad y defensa	14,9		14,9
6.	Vecindad y resto del 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 precios de 2018</b>	<b>1.074,3</b>	<b>750,0</b>	<b>1.824,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Con los programas de la rúbrica “Mercado único, innovación y economía digital”, la UE busca incrementar la inversión en áreas como la investigación y la innovación, la transformación digital, las infraestructuras modernas y sostenibles y el mercado único. En la rúbrica de “Cohesión, resiliencia y valores” se refuerza la resiliencia y la cohesión de los territorios de la Unión y se promueve un desarrollo territorial sostenible. El presupuesto dedicado a los recursos naturales y al medio ambiente invierte en la agricultura sostenible y en los sectores marítimos, en la acción climática, en la protección ambiental, en la seguridad alimentaria y en el desarrollo rural.

En el resto de las rúbricas se abordan los retos relacionados con la inmigración y gestión de fronteras, la seguridad y defensa de Europa, y las relaciones socioeconómicas y de cooperación de la Unión con los países en desarrollo y con el resto del mundo.

Ilustración 1. Principales instrumentos y programas de las rúbricas de gasto del presupuesto comunitario.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

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

Con un presupuesto de 806.900 millones de EUR, NGEU ayudará a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de coronavirus y a construir una UE post-COVID-19 más verde, más digital, más resistente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros.

El núcleo de NGEU es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR o Mecanismo), un fondo para proporcionar subvenciones y préstamos para apoyar reformas e inversiones en los Estados miembros de la UE, con unos recursos financieros de 723.800 millones de EUR, de los cuales 338.800 millones de EUR se constituirán como transferencias no reembolsables y 385.800 millones se destinarán a proporcionar préstamos a los Estados miembros en condiciones favorables, que serán reembolsados por ellos.

Además, NGEU reforzará varios programas y políticas de la UE de la siguiente manera:

– A la política de cohesión a través de REACT-EU con 50.620 millones de euros, en el marco de la ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa, prestando asistencia para favorecer la reparación a corto plazo de la crisis, en el contexto de la pandemia de COVID-19, y sus consecuencias sociales, así como para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía;

– Al Fondo de Transición Justa (FTJ) con 10.868 millones de euros, con el objetivo de prestar apoyo a los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición a la neutralidad climática y contribuir a la aplicación del Pacto Verde Europeo<sup>2</sup>, cuyo objetivo es lograr una Unión climáticamente neutra de aquí a 2050;

– Al Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) con 8.070 millones de euros, para seguir apoyando a los agricultores;

– Al programa InvestEU con 6.074 millones de euros, para apoyar los esfuerzos inversores de las empresas;

– Al programa de Protección Civil de la UE (rescEU), para reforzar la capacidad de responder a gran escala a las emergencias derivadas de catástrofes naturales;

– Al programa marco de investigación e innovación Horizonte Europa con 5.412 millones de euros, para asegurarse de que la UE tiene la capacidad de financiar la excelencia en la investigación.

Para financiar NGEU, la UE tomará préstamos en los mercados. El reembolso se realizará durante un período a largo plazo, hasta 2058. Este calendario trata de evitar la presión inmediata sobre las finanzas de los Estados miembros y les permite centrar sus esfuerzos en la recuperación.

## 2.1 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

El Mecanismo se establece en el Reglamento (UE) 2021/241, y su objetivo general es lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, impulsando la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo.

El ámbito de aplicación del Mecanismo incluye prioridades de la UE estructuradas en seis pilares:

- a) transición ecológica;
- b) transformación digital;
- c) crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas;
- d) cohesión social y territorial;
- e) salud y resiliencia económica, social e institucional, con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y la capacidad de reacción ante las crisis; y

- f) políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades.

Los fondos del Mecanismo se desarrollarán según los planes nacionales de recuperación y resiliencia elaborados por cada Estado miembro, en colaboración con la Comisión Europea, y en línea con la asignación financiera establecida.

Alguno de los aspectos más destacables en los que se sustentan los planes son:

- En el contexto del Semestre Europeo, los planes deben abordar las recomendaciones específicas por país y ser coherentes con los planes nacionales de reformas. Además, deben recoger los retos y prioridades que refuerzan el potencial de crecimiento, la creación de empleo de calidad, el refuerzo de los sistemas sanitarios, la resiliencia económica y social y la cohesión regional.

- Al menos, el 37% de la dotación financiera del plan debe contribuir a cuestiones relacionadas con el clima, en los ámbitos de energía, transporte, descarbonización, economía circular, gestión hídrica y biodiversidad.

- Como mínimo, el 20% de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia debe contribuir a la transición digital y a los retos que se derivan de esta.

- El proceso de recuperación y transición debe ser equitativo, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, impulsando una asistencia sanitaria de calidad y contribuyendo a la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades para todos.

- Debe garantizarse que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión incluidos en el Plan de Recuperación y Resiliencia cause un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852.

- El Plan debe contribuir a las siete iniciativas emblemáticas europeas identificadas en la Comunicación sobre la Estrategia anual de crecimiento sostenible de 2021: activación; renovación; recargo y reposición; conexión; modernización; expansión; reciclaje y perfeccionamiento profesional.

- Deben recoger los objetivos intermedios de carácter cualitativo y las metas o resultado cuantitativo de indicadores, con un calendario de su cumplimiento que permita hacer un seguimiento de los avances del plan. Los pagos estarán vinculados al rendimiento, en función de los objetivos intermedios y las metas establecidas.

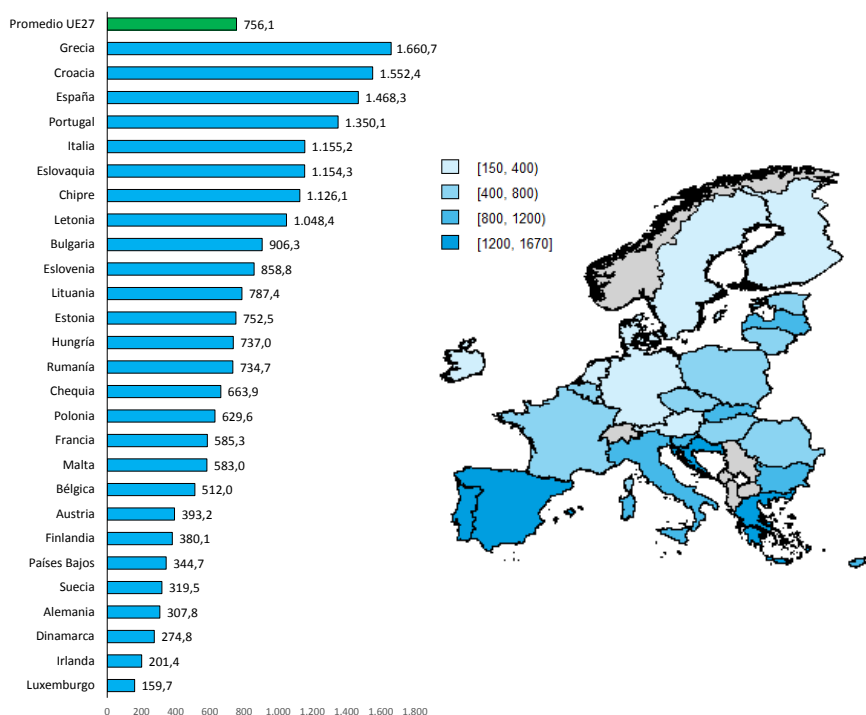
- El 70% de las transferencias no reembolsables concedidas por el MRR deberá estar comprometido en 2021 y 2022. El 30% restante se comprometerá enteramente a finales de 2023 y podrá ejecutarse hasta 2026.

El método de reparto por Estado miembro de los recursos del Mecanismo correspondientes a transferencias no reembolsables tiene en cuenta variables como la población, la inversa del PIB per cápita, la tasa media de desempleo de los últimos cinco años en comparación con el de la Unión en el período 2015-2019 y la caída del PIB real en 2020 y 2021. Así, a España le corresponde una asignación de 69.500 millones de EUR a precios corrientes, el 20,6% del total, para financiar las inversiones y las reformas

incluidas en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaborado por el Gobierno de España y aprobado por la Comisión Europea en junio de 2021.

España es el Estado que recibe más recursos del Mecanismo y el tercero en términos per cápita, tan solo por detrás de Grecia y Croacia. En general, los países del sur de la Unión Europea son los mayores perceptores de los recursos del Mecanismo, debido fundamentalmente a la mayor caída en el PIB y a los mayores niveles de desempleo que presentan.

Gráfico 2. EUR por habitante del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Precios corrientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

## 2.2 El Instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-UE)

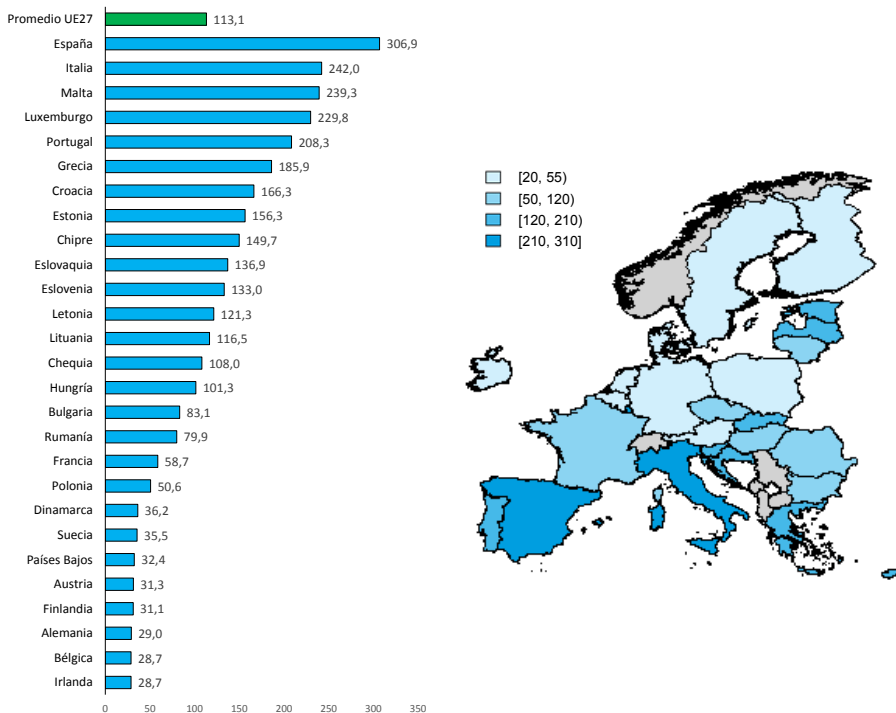
REACT-UE<sup>3</sup> es un programa dotado con 50.620 millones de EUR y destinado a reparar de manera inmediata los daños sociales y económicos causados por la pandemia de COVID-19 y a preparar una recuperación ecológica, digital y resiliente. Estos fondos operan como recursos adicionales a la política de cohesión que se integran en los

programas operativos (PO) 2014-2020 de los fondos estructurales –Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE)– y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD), aunque con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución.

REACT-UE debe utilizarse para financiar el apoyo al mantenimiento del empleo, fomentar la creación de empleo y las medidas de empleo juvenil, reforzar los sistemas de asistencia sanitaria y para facilitar capital circulante y apoyo a la inversión a las pymes, en particular en los sectores más afectados por la crisis, como el turismo y la cultura. Esta ayuda adicional servirá también para invertir en el Pacto Verde Europeo y en la transición digital.

Los criterios de reparto de REACT-UE entre los Estados miembros son el impacto de la pandemia en la riqueza, en el empleo en general y en el empleo juvenil. De este modo, España es el país que recibe una mayor asignación financiera, tanto en términos absolutos (28,5% del total) como por habitante. El mayor impacto de la pandemia en la actividad y en el empleo y el peso que en la estructura productiva tienen los sectores más afectados por las medidas de contención de la pandemia son factores que explican estos datos. Los países del sur y del este de la UE son los que reciben una mayor financiación por habitante.

Gráfico 3. EUR por habitante de REACT-EU. Precios corrientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.



Del importe asignado a España, ligeramente por encima de los 14.500 millones de EUR, 10.000 se han distribuido entre las comunidades autónomas para gestionarlos en los programas operativos FEDER y FSE regionales, mientras que el resto son gestionados por el Ministerio de Sanidad en el programa plurirregional de España, fundamentalmente para financiar la adquisición de vacunas.

Galicia gestionará 441 millones de EUR, el 79 % en el PO FEDER Galicia 2014-2020 y el 21 % restante en el PO FSE Galicia 2014-2020.

### **3 LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 2021-2027**

La política de cohesión es la principal política de inversión de la UE. Contribuye a reforzar la cohesión económica, social y territorial, y su objetivo es corregir los desequilibrios entre países y regiones, atendiendo a las prioridades políticas de la Unión, especialmente las transiciones verde y digital.

La adopción definitiva del paquete legislativo de la política de cohesión para 2021-2027 por el Consejo, el 28 de mayo, y su aprobación por el Pleno del Parlamento Europeo, el 23 de junio de 2021, marcan la etapa final del procedimiento legislativo y permiten la entrada en vigor de la legislación sobre cohesión el 1 de julio.

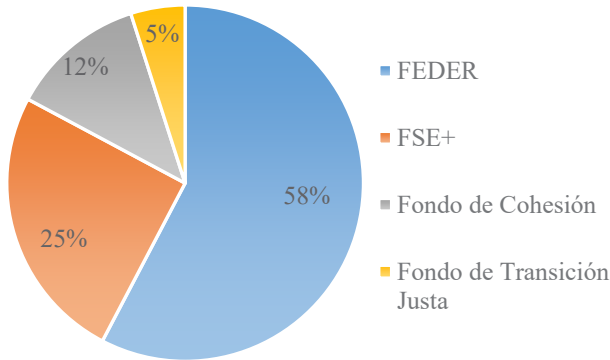
La política de cohesión 2021-2027 apoya las prioridades de la UE concretadas en cinco objetivos políticos:

- a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
- b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente;
- c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad;
- d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación de la base europea de derechos sociales;
- e) una Europa más cercana a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

La política de cohesión se desarrolla a través del FEDER para invertir en el desarrollo social y económico de todas las regiones y ciudades de la UE; del Fondo de Cohesión (FC), para invertir en medio ambiente y en el transporte en los países menos prósperos de la UE<sup>4</sup>; del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para apoyar el empleo y crear una sociedad justa y socialmente inclusiva; y del FTJ, para apoyar a las regiones más afectadas por la transición hacia la neutralidad climática.

Los recursos totales de la política de cohesión ascienden a 391.894 millones de EUR (381.026 procedentes del MFP y 10.868 de NGEU para reforzar el FTJ) y se destinan a los objetivos de Inversión en empleo y crecimiento, el 97,7%, y al de Cooperación territorial europea (Interreg), el 2,3%, que se financia con el FEDER.

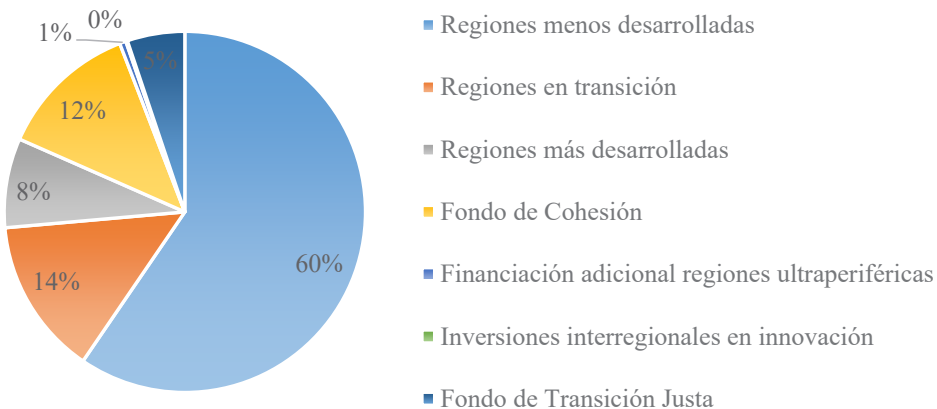
Gráfico 4. Distribución porcentual de los recursos de la política de cohesión por fondo.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Dentro del objetivo de empleo y crecimiento, los recursos del FEDER y del FSE+ se distribuyen por categorías de región, clasificación determinada en función del porcentaje del PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo (PIBpc PPA), respecto a la media de la UE27 en el período 2015-2017.

Gráfico 5. Distribución de los recursos de la política de cohesión para el objetivo de empleo y crecimiento.

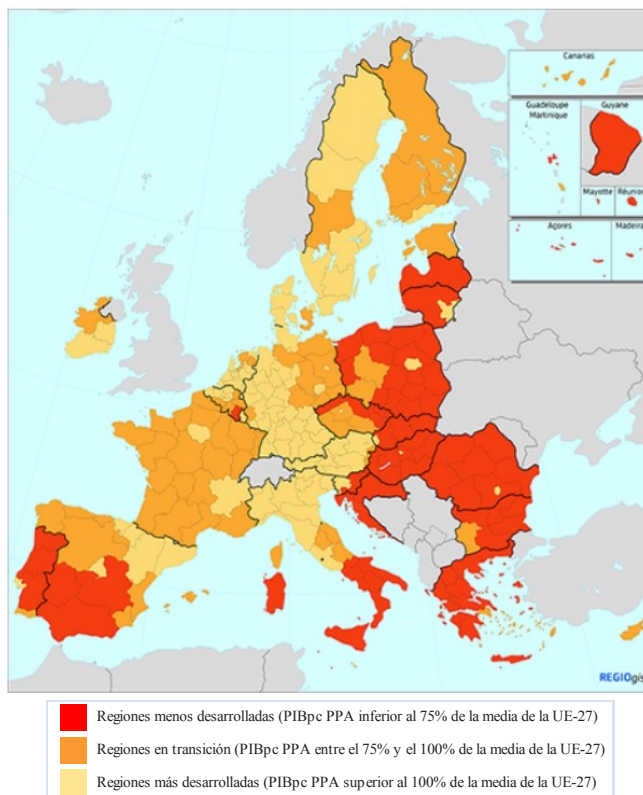


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Dada su finalidad de reducir las diferencias socioeconómicas territoriales, en los criterios de reparto de los fondos estructurales (FEDER y FSE+) por Estado miembro, la variable que tiene mayor peso es el diferencial del PIBpc PPA de las regiones respecto

a la media de la UE y, en menor medida, otras variables del mercado laboral, educativas y demográficas<sup>5</sup>.

Ilustración 2. Mapa de elegibilidad para el objetivo de empleo y crecimiento (FEDER e FSE+) 2021-2027.

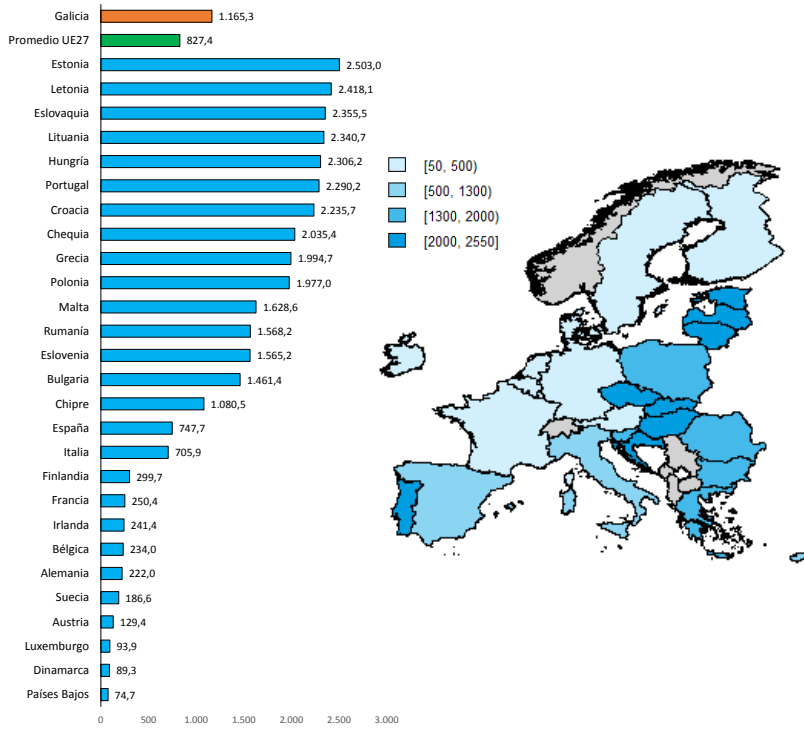


Fuente: Comisión Europea.

En el período 2021-2027 Galicia es una región en transición<sup>6</sup>, con un porcentaje de cofinanciación para el objetivo de inversión en empleo y crecimiento del 60%.

La asignación financiera que recibirá España dentro de los recursos de la política de cohesión asciende a 36.249 millones de EUR a precios corrientes, lo que representa un 9,2% del total de la UE. Por otro lado, la RNB per cápita de España, en paridades de poder adquisitivo, supera el 92% de la media de la UE-27 y, por lo tanto, no es perceptora de la ayuda del Fondo de Cohesión.

Gráfico 6. EUR por habitante de los fondos FEDER, FSE+ y Fondo de Cohesión. Precios corrientes.

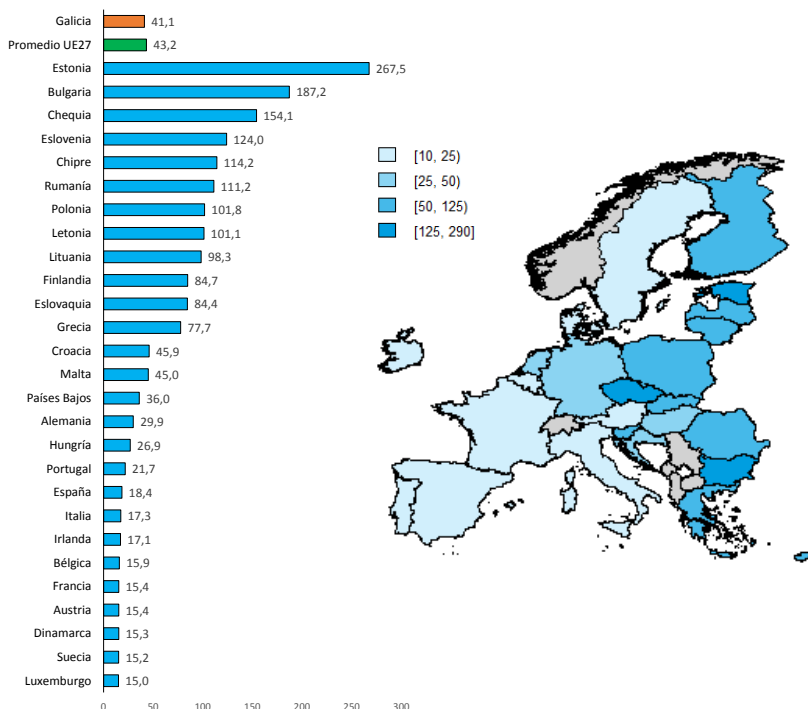


Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Como se puede apreciar en el gráfico 6, los países con mayor financiación per cápita de los recursos de la política de cohesión son los países del este y sur de Europa, especialmente los menos desarrollados, que son perceptores del Fondo de Cohesión.

En lo que se refiere al FTJ, la asignación financiera se concentra en los países con las regiones más dependientes del carbón, y con la finalidad de avanzar hacia economías más ecológicas y competitivas (gráfico 7).

Gráfico 7. EUR por habitante del Fondo de Transición Justa. Precios corrientes.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea.

Recientemente, el Ministerio de Hacienda y Función Pública comunicó la asignación por comunidad autónoma de los fondos europeos de la política de cohesión para el objetivo de inversión en empleo y crecimiento: FEDER<sup>7</sup>, FSE+ y FTJ<sup>8</sup>.

Galicia tiene asignado un importe global de 3.261 millones de euros a precios corrientes y, en términos absolutos, es tras Andalucía la comunidad autónoma que recibe más fondos.

Tabla 2. Recursos de la 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 Justa	8.453	10.868	19.321	873	4,5	111	12,8
TOTAL	381.026	10.868	391.894	36.249	9,2	3.261	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea y del Ministerio de Hacienda.

El tramo regional, correspondiente a la gestión de la Comunidad Autónoma de Galicia en dicha asignación, es del 46 %, lo que significa que se programarán 940 millones de EUR en el programa operativo FEDER de Galicia 2021-2027, 449 millones de EUR en el programa operativo FSE+ de Galicia 2021-2027 y 111 millones de euros en la prioridad correspondiente a la provincia de A Coruña en el programa operativo de Transición Justa de España.

En términos per cápita, Galicia recibirá 1.207 EUR por habitante para el conjunto del período 2021-2027 a precios corrientes, un 60,6 % superior a la media del conjunto del Estado, y un 60,7 % superior a la media de las regiones en transición (ver tabla 3).

De este modo, reciben más financiación por habitante que Galicia las regiones menos desarrolladas, salvo Castilla-La Mancha y Ceuta, que son ligeramente inferiores, y Canarias, que recibe una financiación adicional por ser región ultraperiférica.

Hay que tener en cuenta que el período de elegibilidad de estos recursos comienza el 1 de enero de 2021 y se extiende hasta el 31 de diciembre de 2029, fecha en la que tendrán que estar completamente ejecutados los fondos.

Respecto al anterior período 2014-2020, en el que los recursos asignados a Galicia ascendieron a 2.930 M€ a precios corrientes del período 2014-2020 (FEDER, FSE, Iniciativa de Empleo Juvenil y FEAD) y la Xunta gestionó el 44,3 % de ellos, tanto la asignación global como el importe gestionado por la Xunta a precios de 2018 en el período 2021-2027 presentan un descenso próximo al 5 % respecto a la asignación 2014-2020.

Tabla 3. Asignación territorial de los recursos 2021-2027 del objetivo de inversión en empleo y crecimiento.

Tipología de región	Comunidad Autónoma	Asignación del FEDER y FSE+ a precios corrientes (M€)	Asignación del FTJ a precios corrientes (M€)	Tramo regional	Tramo Adm. General do Estado	Asignación total precios 2018 (M€)	Población (millones personas)	Asignación per cápita € precios corr.
Menos desarrolladas	Extremadura	2.725		1.344	1.381	2.418	1,062	2.566
Menos desarrolladas	Andalucía	12.710	154	5.689	7.175	11.277	8,478	1.499
Menos desarrolladas	Ciudad Autónoma de Melilla	108		45	63	96	0,084	1.279
Transición	Canarias	2.785		1.157	1.628	2.471	2,237	1.245
Menos desarrolladas	Castilla-La Mancha	2.459		1.069	1.390	2.182	2,046	1.202
<b>Transición</b>	<b>Galicia</b>	<b>3.150</b>	<b>111</b>	<b>1.500</b>	<b>1.761</b>	<b>2.795</b>	<b>2,703</b>	<b>1.166</b>
Menos desarrolladas	Ciudad Autónoma de Ceuta	98		40	58	87	0,084	1.165
Transición	Región de Murcia	1.231		508	723	1.092	1,505	818
	<b>ESPAÑA</b>	<b>34.692</b>	<b>869</b>	<b>16.982</b>	<b>18.579</b>	<b>30.781</b>	<b>47,333</b>	<b>733</b>
Transición	Principado de Asturias	584	263	658	189	518	1,019	573
Transición	Castilla y León	1.205	197	722	680	1.069	2,401	502
Transición	Comunidad Valenciana	2.473		1.063	1.410	2.194	5,029	492
Transición	Illes Balears	485		251	234	430	1,211	401
Transición	Cantabria	186		116	70	165	0,582	319
Transición	La Rioja	96		59	37	85	0,316	304
Más desarrolladas	Aragón	361	92	315	138	320	1,330	271
Más desarrolladas	Cataluña	2.052		1.241	811	1.821	7,652	268
Más desarrolladas	Comunidad de Madrid	1.475		892	583	1.309	6,747	219
Más desarrolladas	País Vasco	398		245	153	353	2,189	182
Más desarrolladas	Comunidad Foral de Navarra	111		68	43	98	0,657	169

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea, del Ministerio de Hacienda y del Instituto para la Transición Justa.

## 4 CONCLUSIONES

La respuesta de la Unión Europea a las consecuencias de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 es el mayor paquete de estímulo jamás financiado en Europa.

Los fondos europeos serán fundamentales en los próximos años para acelerar la recuperación de las economías y de las sociedades europeas, y permitirán afrontar las inversiones y las reformas precisas para avanzar de manera equitativa e inclusiva en las transiciones ecológica y digital, aplicando los principios del pilar europeo de derechos sociales.

España es el Estado miembro que va a recibir más financiación de los fondos del instrumento de recuperación. Por tanto, proporcionan una oportunidad extraordinaria para contrarrestar el impacto de la pandemia sobre la actividad económica y el empleo, y, fundamentalmente, para impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española que permita retomar la senda de progreso y prosperidad durante las próximas décadas.

Respecto a los recursos de la política de cohesión 2021-2027, a Galicia le corresponde una asignación financiera similar a la del período anterior 2014-2020, lo que permitirá seguir desarrollando medidas que contribuyan a la convergencia con las regiones más avanzadas de Europa.

En definitiva, el uso eficaz y eficiente de estos recursos europeos y su orientación a resultados serán clave para alcanzar los objetivos que permitan mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, tanto en Galicia como en España y en el conjunto de la 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. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4616>.

Comisión Europea. 2020. *Plan de recuperación para Europa*. Disponible 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*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/2021_2027/) (4-11-2021).

DOUE. 2020. *Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027*. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00011-00022.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2020. *Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar*

*asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE).* Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2020/437/L00030-00042.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2021. *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.* Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/057/L00017-00075.pdf> (12-11-2021).

DOUE. 2021. *Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.* Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2021/231/L00159-00706.pdf> (12-11-2021).

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

## NOTAS

- 1 Todos los precios se expresan en términos corrientes, excepto mención concreta a los precios de 2018.
- 2 El Pacto Verde Europeo pretende transformar la UE en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, garantizando que se dejen de producir emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y un crecimiento económico que esté disociado del uso de recursos sin que haya personas ni lugares que se queden atrás.
- 3 Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-EU).
- 4 Países con una renta nacional bruta (RNB) per cápita inferior al 90% de la media de la UE-27.
- 5 La metodología de asignación de los recursos globales por Estado miembro figura en el anexo XXVI del Reglamento de disposiciones comunes 2021/1060.
- 6 El PIBpc en PPA de Galicia es del 82% de la media de la UE-27 en el período 2015-2017. En el período 2014-2020, Galicia estaba dentro de las regiones más desarrolladas, ya que su PIBpc en PPA en el período 2007-2009 superaba el 90% de la media de la UE-27, porcentaje que diferenciaba las regiones en transición de las más desarrolladas.
- 7 El dato de Galicia no incluye la territorialización de los recursos asociados al objetivo de cooperación territorial europea.
- 8 Los territorios beneficiarios del FTJ se definen a nivel de NUTS-3, por lo que en el caso de Galicia es la provincia de A Coruña.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 261-280  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4892>  
© Simón Rego Vilar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 16/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia 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@ccontasgalicia.es](mailto:srego@ccontasgalicia.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 vinculados 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 El marco de gobernanza de los fondos NGEU en el caso español. 1.1 El contexto comunitario NGEU. 1.2 El contexto español NGEU. 2. La financiación basada en rendimiento. 2.1 La condicionalidad *ex ante*. 2.2 La reserva de eficacia. 2.3 Modelos de financiación basados en el rendimiento. 3. Nuevo modelo de control y el rol de los OCEX. 3.1 Auditorías de legalidad y regularidad del gasto. 3.2 La calidad de los datos de rendimiento. 3.3 Auditorías operativas más allá de la economía, eficacia y eficiencia. 4 Bibliografía.

Hace unos meses, en un artículo conjunto de Klaus-Heiner Lehne, presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, y Pierre Moscovici, presidente del Tribunal de Cuentas Francés, en el diario *Le Monde*<sup>1</sup> –el diagnóstico es realmente certero, más allá de si estamos o no en un momento hamiltoniano para la Unión Europea–, plantean que no se trata solo de reparar los daños causados por la pandemia, sino de financiar inversiones para preparar el futuro al servicio de los intereses de las generaciones futuras, mediante transiciones económicas bien orquestadas en el ámbito del desarrollo sostenible, la educación, la investigación y la transformación digital.

En este contexto, señalan los representantes de las máximas instituciones de auditoría externa comunitaria y jurisdiccional financiera francesa, “(...) *las promesas y acciones emprendidas por la Unión Europea deben ser supervisadas para garantizar la responsabilidad de los dirigentes, la transparencia de las medidas y la confianza de los ciudadanos en la acción pública*”, reservando un papel no menor a los órganos de control externo, tradicionalmente acostumbrados a mirar por el retrovisor, por cuanto el trabajo se centra en el examen y análisis de los proyectos *ex post*, con el fin de arrojar luz sobre el uso de los fondos públicos y garantizar la transparencia. Sin embargo, en el actual contexto adquiere especial relevancia el papel que existe, y de importancia creciente, de los órganos de control externo de mirar al presente y al futuro, mediante la identificación de posibles riesgos y formulación de recomendaciones de mejora.

A esto dedicaré esta contribución, a valorar el posible papel tractor de los organismos de control externo para contribuir a evitar, en palabras del profesor Muñoz-Machado, el riesgo del “paso fugaz” por nuestra economía de los fondos Next Generation de la

Unión Europea y valorar la aplicabilidad a este nuevo contexto de esquemas de control ya conocidos en el ámbito del control externo.

## **1 EL MARCO DE GOBERNANZA DE LOS FONDOS NGEU EN EL CASO ESPAÑOL**

Antes de entrar a analizar el posible papel de los órganos de control externo, convendría efectuar una referencia al contexto de dicha intervención, siquiera con carácter introductorio, partiendo de un enfoque puramente cuantitativo en torno a la respuesta europea, para concluir con el marco de gobernanza de dicha respuesta en el caso español.

### **1.1 El contexto comunitario NGEU**

Desde el punto de vista cuantitativo, de los 1,8 billones de euros de inversión que se prevén para el período 2021-2027, excluyendo los fondos del primer pilar de la política agrícola común financiados a través del Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA), España recibirá en torno a 200.000 millones de euros.

Siguiendo los cálculos efectuados por FEÁS y STEINBERG<sup>2</sup>, el marco financiero de la contribución comunitaria para el período 2021-2027 será el siguiente, teniendo en cuenta la flexibilidad en cuanto a la extensión temporal a los tres ejercicios posteriores de los plazos de ejecución del gasto comprometidos en los respectivos programas operativos de los fondos estructurales y de inversión (regla n+3 para la liberación automática de los compromisos; en síntesis, podrán efectuarse gastos imputables al marco financiero plurianual 2021-2027 hasta finales de 2030).

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

CONCEPTO	Importe (MEUR)	Comprometidos antes de...	A ejecutar antes de...
<b>NGEU</b>	<b>154.996</b>		
REACT-EU	12.800	2020-2021	Finales 2022
MRR, donaciones	69.528		
– primer tramo (70%)	46.603	2021-2022	Finales 2024
– segundo tramo (30%) (1)	22.925	2022-2023	Finales 2026
MRR, préstamos (1)	71.600	2021-2026	No aplicable
Fondo de Transición Justa (2)	339	2021-2023	Finales 2026
FEADER (Desarrollo Rural)	729	2021-2023	Finales 2026
<b>MFP 2021-2027 (salvo FEAGA)</b>	<b>43.813</b>	2021-2027	Finales 2030
FSE (Fondo Social Europeo)	11.153	2021-2027	Finales 2030
FEDER	23.540	2021-2027	Finales 2030
Cohesión (ETC)	683	2021-2027	Finales 2030
FEADER (Desarrollo Rural)	7.802	2021-2027	Finales 2030
Fondo de Transición Justa	451		
Fondo de Ajuste del 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
Pagos directos	37.412
Otros pagos (1)	1.781
SURE	21.300

Notas: (1) estimación; (2) el Fondo de Transición Justa cuenta con 790 millones, 339 de los cuales corresponden a Next Generation EU y los 451 restantes al MFP 2021-2027; y (3) el Fondo del Brexit (incluido en esta figura como parte del MFP, aunque jurídicamente es extrapresupuestario) se divide en dos tramos (del primero, de un 79%, España recibirá 184 millones).

Fuente: Feás y Federico, 2021.

Resulta asimismo especialmente interesante destacar la relevancia de los fondos asignados al Marco Financiero Plurianual (MFP) para España, refrendado por unanimidad por el Consejo de la Unión Europea, previa aprobación del Parlamento Europeo, en virtud del foco autonómico en la gestión de dichos fondos, y, en consecuencia, la responsabilidad del control externo por parte de los OCEX autonómicos. De los 36.245 millones de euros que España recibirá dentro del MFP para la política de cohesión en el período 2021-2027, centrándonos en el FEDER y FSE+, se ha asignado a las comunidades autónomas 34.693 millones de euros, teniendo en cuenta los criterios de clasificación regional en función del PIB per cápita respecto al PIB medio de la UE (regiones menos desarrolladas: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Ceuta y Melilla; regiones en transición: Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Región de Murcia y La Rioja; y regiones más desarrolladas: Aragón, Cataluña, Navarra, Comunidad de Madrid y País Vasco), con el siguiente desglose.

Figura 2. Asignación territorializada de los fondos estructurales y de inversión 2021-2027.

	MFP 2021-2027 FEDER y FSE+	% variación MFP 14-20
Andalucía	12.710	22,3 %
Castilla-La Mancha	2.459	22,3 %
C.A. Ceuta	98	22,3 %
Extremadura	2.725	22,3 %
C.A. Melilla	108	22,3 %
Menos desarrollada	18.100	22,3 %
Asturias	584	8,1 %
Islas Baleares	485	8,1 %
Canarias	2.785	14,3 %
Cantabria	187	8,1 %
Castilla y León	1.204	8,1 %
C. Valenciana	2.473	8,1 %
Galicia	3.150	8,1 %
Murcia	1.231	8,1 %
La Rioja	97	8,1 %
Transición	11.522	8,1 %
Transición más 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 %
Más desarrollada	4.398	-6,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>34.693</b>	<b>13,2 %</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

¿Cuál es el marco de gobernanza de estos fondos? Partiendo de lo inmediato, en concreto en los fondos Next Generation, dado que existe la confirmación de que el acuerdo de partenariado y los proyectos de programas del MFP 21-27 relativos a España se han pospuesto al segundo trimestre de 2022 y al final del tercer trimestre de 2022 respectivamente.

Si partimos del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), se aprecia, tal y como ha destacado el *Informe de Comunidades Autónomas 2020* del Observatorio de Derecho Público IDP Barcelona (2021), una clara tendencia a la centralización de la toma de decisiones en las instituciones comunitarias, especialmente en dos, Consejo y Comisión Europea.

El Reglamento del MRR fija el marco de actuación para los Estados miembros por cuanto se define no solo un objetivo general<sup>3</sup> ambicioso, un objetivo específico<sup>4</sup>, seis pilares en ámbitos de actuación de importancia europea (transición ecológica: transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e integrador; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud), sino también los principios horizontales que han de guiar la actuación de los Estados miembros, en concreto el principio de adicionalidad y el de “no causar un perjuicio significativo”.

En este esquema de gestión en el que se prevé la gestión directa del mecanismo por la Comisión Europea, debe destacarse el rol arbitral atribuido al Consejo (art. 20), ya que es a este al que le corresponde, previa evaluación de la Comisión Europea centrada en la eficacia, eficiencia y coherencia del plan, la decisión de ejecución del mismo (*Council implementing decision - CID*) en la que se establecen las reformas y los proyectos de inversión a ejecutar, incluidos los hitos (cualitativos) y objetivos (cuantitativos).

Esta decisión de aprobación del Plan de Recuperación y Resiliencia (CID) se concreta posteriormente en un acuerdo Comisión-Estado miembro (*operational arrangements*<sup>5</sup>) que integra todos los aspectos operativos relativos a la ejecución del Plan; entre otros, convendría destacar el acceso a los datos relevantes para la verificación del cumplimiento de los hitos y objetivos, así como el marco de indicadores comunes que integran el sistema de información del mecanismo (art. 30), incluyendo el calendario exacto de los desembolsos de las contribuciones financieras al Plan en función del cumplimiento de los hitos y objetivos previstos:

Figura 3. Calendario de contribuciones financieras PRTR España.

	Contribución financiera (€)	Trimestre
Solicitud de pago para el primer desembolso	11.494.252.874	Q42021
Solicitud de pago para el segundo desembolso	13.793.103.448	Q12022
Solicitud de pago para el tercer desembolso	6.896.551.724	Q32022
Solicitud de pago para el cuarto desembolso	11.494.252.874	Q12023
Solicitud de pago para el quinto desembolso	8.045.977.011	Q32023
Solicitud de pago para el sexto desembolso	9.195.402.299	Q12024
Solicitud de pago para el séptimo desembolso	3.995.348.232	Q12025
Solicitud de pago para el octavo desembolso	4.597.701.149	Q32026

Fuente: *Operational Arrangement*.

Estos desembolsos estarán ligados no ya a la tradicional perspectiva vinculada a los gastos contraídos, en otras palabras: capacidad de absorción financiera en plazo, sino a parámetros no financieros, esto es, al cumplimiento de forma satisfactoria de los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución del Consejo de aprobación del plan.

Las correspondientes solicitudes de pago de los Estados miembros serán objeto de evaluación preliminar por la Comisión Europea en un plazo máximo de dos meses, centrándose en el cumplimiento de los hitos y objetivos. Si esta evaluación es positiva, se somete a dictamen del Comité Económico y Financiero del Consejo (integrado por representantes de los Estados miembros), que debe ser tenido en cuenta por la Comisión a la hora de realizar la evaluación definitiva de la solicitud de pago efectuada.

Por tanto, se plantea un nuevo esquema de gestión de fondos europeos o, cuando menos, se profundiza en un modelo ya anticipado, como veremos posteriormente en torno a la condicionalidad del gasto, en el que los desembolsos no están vinculados a los pagos efectuados previamente por los Estados miembros, es decir, a los costes estimados de las medidas adoptadas, sino a la evaluación favorable de la Comisión Europea, teniendo en cuenta la documentación aportada por el Estado miembro y aquellas otras fuentes de información que la Comisión estime como relevantes que alimentan el sistema de información del mecanismo, en torno a si los hitos y objetivos acordados han sido cumplidos “satisfactoriamente”. Del énfasis en los *inputs*, estamos en plena transición a un modelo basado en los *outputs* y empezamos a vislumbrar la preocupación por los *outcomes* o resultados de las políticas públicas.

## 1.2 El contexto español NGEU

Esta centralización a nivel comunitario del MRR plantea la cuestión, esencial para la labor de los OCEX autonómicos, de si llevará aparejada su proyección a nivel interno en los Estados miembros, y especialmente en el caso español, es decir, si este *spending power* extraordinario del Estado miembro a través de los Fondos NGEU determinará una nueva gobernanza en la gestión de los fondos europeos, de forma que se plantearía un modelo para los fondos de nueva generación y otro para los fondos estructurales y de inversión vinculados al MFP 21-27, con gestión eminentemente territorializada conforme al reparto constitucional de competencias.

Este debate ha sido resuelto no solo por el Tribunal Constitucional, señalando desde el primer momento que el orden constitucional de distribución de competencias no se altera por la promulgación de normas de derecho comunitario (STC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 146/1996, 235/1999, entre otras), sino también por la propia ejecución del plan; en el año 2021 de los 19.000 millones que recibe España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia un 55% se canalizarán a través de los presupuestos autonómicos.

De forma sintética, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) para canalizar los fondos asignados a España establece un marco de gestión de las 102 reformas, 109 inversiones y los 416 “hitos y objetivos” que se concretan en torno a:

a) Desde el punto de vista funcional, 4 ejes transversales, que se desagregan en 30 componentes integrados por medidas que articulan los proyectos/subproyectos de inversiones y reformas. El primer nivel de desagregación se define con los correspondientes hitos y objetivos en el CID a nivel de medida, que han sido objeto de desarrollo y

concreción en el OA aprobado por la Comisión Europea (hitos y objetivos OA), de forma que permiten el seguimiento y concreción del sistema de información del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y, en concreto, el seguimiento y monitorización de los hitos y objetivos acordados en el CID.

Cada componente del plan tiene asignados hitos y objetivos de primer nivel (CID), relacionados con hitos y objetivos de segundo nivel (OA), vinculados mediante indicadores de progreso asociados. Existe un tercer nivel de desagregación de hitos y objetivos, con indicadores asociados, anudados a los proyectos y subproyectos integrados en las medidas del plan. Todos los indicadores se relacionan jerárquicamente, de tal suerte que el progreso de los indicadores de nivel superior se obtiene basándose en el cumplimiento de los de nivel inferior, por agregación.

b) Desde el punto de vista orgánico, se diferencia entre entidades decisoras (departamentos ministeriales responsables de componentes del plan, con funciones de planificación y seguimiento de las reformas e inversiones asociadas) y entidades ejecutoras del plan (responsables de la ejecución de proyectos (Administración general del Estado – AGE) y subproyectos (AGE, Administración autonómica, entidades locales y otros participantes del sector público). En cada entidad decidora existirá un órgano responsable que asume el marco de obligaciones de la entidad decidora en el esquema de gestión y, de forma análoga, en cada entidad gestora, deberá individualizarse un órgano gestor.

c) Desde el punto de vista del control, el sistema de control descansa sobre dos pilares fundamentales; en primer lugar, la asunción de que la finalidad principal del control será garantizar la fiabilidad de los hitos y objetivos, y, en segundo lugar, el mantenimiento de la arquitectura institucional del control; el sistema de control no implica la generación de una estructura de control, sino el mantenimiento de la existente, a diferencia, por ejemplo, del caso portugués<sup>6</sup>. En esencia, se adapta la estructura del control al hecho de que este nuevo esquema de financiación europea se basa en esencia en parámetros no financieros, reformas e inversiones, en lugar del tradicional enfoque de gastos contraídos.

## 2 LA FINANCIACIÓN BASADA EN RENDIMIENTO

Uno de los grandes consensos que se ha fraguado en torno a la gestión de los fondos Next Generation es que se trata de un modelo de financiación no vinculada a los costes, sino al cumplimiento de reformas e inversiones, hasta el punto de que en el programa español se señala expresamente que *"(...) se trata de un sistema totalmente diferente del que ha venido resultando de aplicación respecto de los fondos estructurales y resto de fondos europeos de gestión compartida, en la medida en que el propio plan se separa de la gestión de estos fondos europeos"*<sup>7</sup>.



¿Es realmente eso así, o estamos ante una profundización en un modelo ya existente en el ámbito de la política de cohesión del período de programación 2014-2020, e incluso con antecedentes en el período 2007-2013?

Recientemente el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) ha publicado un informe especial sobre la financiación basada en rendimiento en la política de cohesión (2021), en el que se analizan precisamente los resultados de tres esquemas de financiación basado en el rendimiento ya presentes en el período de programación 2014-2020, a saber:

- La condicionalidad *ex ante*.
- La reserva de eficacia.
- Tres modelos de financiación basados en el rendimiento que anudaban la ayuda financiera a realizaciones o resultados predefinidos.

A título ilustrativo, resulta interesante de cara a la gestión de los fondos NGEU efectuar una mención a estos esquemas y a la evaluación de los mismos que efectúa el Tribunal de Cuentas Europeo.

## 2.1 La condicionalidad *ex ante*

Fue una de las grandes novedades del período de programación 2014-2020, de cara a garantizar un entorno propicio a la inversión asociada a los fondos estructurales y de inversión europeos desde el inicio de los programas. Se establece un marco de condiciones que deben cumplirse antes de la adopción de los correspondientes programas operativos o, en caso de no cumplimiento, proponer planes de acción y justificar su cumplimiento antes del 31 de diciembre de 2016. Se trata de un prerequisite que solo se verificaría antes de la adopción de los programas, en un único momento y no a lo largo de todo el período. Se establecen veintinueve condiciones *ex ante* de temáticas vinculadas a inversiones en determinados ámbitos (I+D+i, cambio climático, educación, empleo, capacidad institucional y eficiencia del sector público...) y siete condiciones *ex ante* generales (lucha contra la discriminación, igualdad de género, discapacidad, contratación pública, ayudas de Estado, evaluación ambiental y sistemas estadísticos e indicadores de resultados).

Teniendo en cuenta la vinculación de esta condicionalidad a la presente en el esquema de los fondos NGEU cuando se plantea la condicionalidad del gasto, la condicionalidad vinculada al semestre europeo y la condicionalidad vinculada a objetivos, resulta de interés ver la evaluación del TCE de esta condicionalidad *ex ante* de la política de cohesión.

En este sentido, el TCE plantea el potencial del instrumento, en cuanto elemento de garantía previo a la ejecución del gasto; no obstante, destaca los retrasos en la ejecución (solo dos Estados miembros cumplían todas las condiciones *ex ante* antes de la aprobación de los programas operativos), las deficiencias vinculadas a su definición como un ejercicio único y aislado, no continuado en el tiempo, la falta de análisis del impacto de dichas condiciones sobre la eficacia del gasto y, por último, el hecho de que el incumplimiento de dichas condiciones no ha llevado aparejadas, como regla general, consecuencias financieras.

Para el período 2021-2027 estas condiciones *ex ante* han sido sustituidas por las denominadas condiciones favorecedoras (*enabling conditions*<sup>8</sup>), reduciendo su número de 36 a 20, destacando las condiciones horizontales vinculadas a la contratación pública y las ayudas de Estado y la constatación de su aplicabilidad durante todo el período y no en un único momento previo, de forma aislada.

## 2.2 La reserva de eficacia

Consiste en una reserva de rendimiento del 6 % del gasto en cohesión (aproximadamente 20.200 millones de euros) que, basándose en cuatro tipos de indicadores (de recursos financieros, de realizaciones, de resultados y de etapas clave en la ejecución), se liberarían en 2019 en función de los datos de rendimiento notificados por los Estados miembros para el período 2014-2020, en virtud del cumplimiento de los hitos establecidos en los programas operativos para cada eje prioritario.

De esta reserva de eficacia se liberó un 82 %; de este aparente éxito a efectos del esquema NGEU cabe extraer conclusiones relevantes:

a) De no haberse producido cambios en los hitos e indicadores de forma previa al examen de rendimiento, se habría liberado un 56 % de la reserva, en lugar del 82 % definitivo. En el caso de España, por ejemplo, se habrían liberado 458 M€ en lugar de los 1.220 M€ efectivos basándose en las modificaciones efectuadas de los hitos e indicadores durante la ejecución de los programas operativos.

b) Solo 13 de los 5.802 indicadores empleados medían el rendimiento de los programas en cuanto a sus resultados: 3.260 eran indicadores financieros (*inputs*); 1.920, indicadores de realizaciones (*outputs*); y 609, indicadores de etapas clave en la ejecución.

## 2.3 Modelos de financiación basados en el rendimiento

Se plantean dos modelos de financiación que vinculan la financiación comunitaria a resultados predefinidos, dado que los costes simplificados se configuran, en puridad, más como una simplificación de la gestión en torno a la reducción de la carga administrativa:

### a) Planes de acción conjuntos<sup>9</sup>

Se trata de un modelo de financiación basado en resultados en torno a los objetivos específicos de un programa operativo, no vinculado a infraestructuras. La productividad y los resultados de un plan de acción conjunto deben ser acordados entre el Estado miembro y la Comisión y contribuir a la consecución de objetivos específicos de los programas operativos, constituyendo la base de la ayuda de los fondos. Los resultados harán referencia a efectos directos del plan de acción conjunto.

Se restringió a grandes operaciones con un umbral mínimo de gasto de 10 millones de euros, que posteriormente se redujo a 5 millones de euros. En todo el período 2014-2020, solo Polonia presentó un Plan de Acción Conjunto, finalmente retirado. Ha tenido que ser la Comisión Europea directamente la que impulsase un proyecto piloto de planes de acción conjuntos en Portugal ("*Training2Work*") y los Países Bajos

(“Promoción del crecimiento sostenible e inclusivo activando el talento oculto de los ninis y los migrantes”).

*b) Financiación no vinculada a los costes*

Se configura como un modelo de financiación para inversiones del FEDER o del Fondo de cohesión en los ámbitos de la eficiencia energética y energía procedente de fuentes renovables, proporcionando financiación por kWh de ahorro de energía o tonelada de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. Solo Austria ha planteado un modelo en torno a este esquema en el ámbito de la eficiencia energética.

A los efectos del presente análisis interesa destacar cómo la financiación está acordada con carácter previo con la Comisión Europea y los desembolsos no están vinculados a gastos subyacentes, sino a parámetros no financieros, correspondiendo a los Estados miembros garantizar la legalidad y regularidad del gasto, por cuanto las condiciones para el pago están asociadas al cumplimiento de los hitos y del objetivo predefinidos de antemano.

El TCE destaca la muy limitada aplicación de estos modelos innovadores de financiación que van a ser cuasiexclusivos (financiación no basada en costes) en relación con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tal y como se señala expresamente en el considerando 18 del Reglamento MRR “(...) *Los pagos de la Comisión a los Estados miembros como beneficiarios deben constituir financiación no vinculada a los costes, independientemente del reembolso, en cualquier modalidad, de las contribuciones financieras de los Estados miembros a los perceptores finales*”.

Esta limitada aplicación de este modelo de financiación obedece a las dificultades de adaptar el rol tradicional de control de legalidad y regularidad del gasto vinculado a parámetros eminentemente financieros, con desembolsos asociados básicamente a la capacidad de absorción financiera y en el que la comprobación del cumplimiento de la normativa en materia de contratación pública y ayudas de Estado se configuraban como auténticas condiciones para el pago, a un modelo de gestión basado en resultados en los que la comprobación de los mismos se configura como la última *ratio* para efectuar los desembolsos previamente acordados.

Las dificultades de aplicación de este nuevo modelo de financiación vinculada al rendimiento, generalizado en el marco de los fondos del MRR, se aprecia en el hecho de que la propia Comisión, en los debates iniciales en torno a la política de cohesión post-2027, lo plantea como uno de los escenarios posibles, en ningún caso como la única alternativa al pago basado en los costes reales, al modelo centrado en parámetros eminentemente financieros.

Figura 4. Escenarios de la 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 automaticity	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

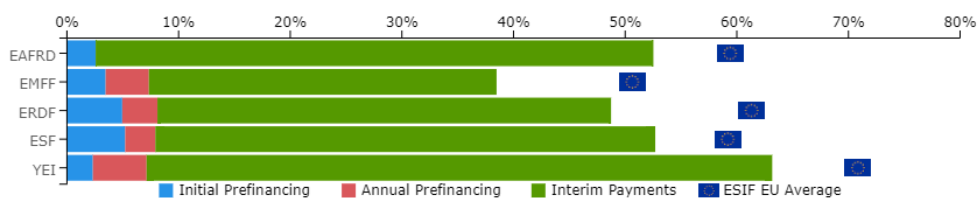
Fuente: Comisión Europea.

### 3 NUEVO MODELO DE CONTROL Y EL ROL DE LOS OCEX

Tal y como se ha señalado en el apartado anterior, el esquema de gestión del MRR centrado en el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos obligará a redefinir el control interno. Hasta este momento, las experiencias de financiación basada en rendimiento son muy limitadas en cuanto a alcance y eficacia y no centradas en resultados (*outcomes*).

España, con el modelo anterior, en los dos últimos MFP cerrados 2000-2006 y 2007-2013 ha sido capaz de absorber en torno al 92 % de sus compromisos de gasto, nivel ligeramente inferior al de Alemania y Francia (95 %), pero superior al de Italia por ejemplo (90 %). A pesar de cierto tono catastrofista en el análisis de los niveles de ejecución de los programas operativos para el período 2014-2020, desconociendo la regla de gasto N+3 para la liberación automática de los compromisos, y la tendencia histórica de incremento significativo de la ejecución en el último ejercicio en el que es posible comprometer gasto, el modelo comunitario anterior de gestión y control de los pagos ha constituido una experiencia de éxito en el caso español.

Figura 5. Ejecución financiera de los fondos previstos en el MFP 2014-2020 España (datos actualizados a 14/12/2021).



Fuente: Comisión Europea.

Para la adaptación al nuevo modelo (hitos y objetivos), en el marco del PRTR de España se mantiene la estructura de control interno, pero se reorientan los roles tradicionales vinculados a la legalidad y regularidad del gasto, por cuanto la finalidad principal del control será la fiabilidad de los hitos y objetivos, así como prevenir, detectar y corregir (*ciclo del fraude*) las irregularidades relativas al fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.

El control previo al pago a efectuar por la Comisión Europea se basará en este cumplimiento de hitos y objetivos, y, *a posteriori*, la declaración de fiabilidad de las cuentas anuales de la Comisión por el Tribunal de Cuentas Europeo en torno a la legalidad y regularidad del gasto se pronunciará bajo una seguridad razonable o limitada, en función de si los sistemas de control y pruebas sustantivas garantizan que menos del 2% del gasto declarado al MRR se ha efectuado basándose en el cumplimiento no satisfactorio de hitos y objetivos.

El cumplimiento de los principios de legalidad, tanto nacional como europea, en materia de, por poner dos ejemplos significativos, ayudas de Estado y contratación pública, de buena gestión financiera, de adicionalidad y complementariedad no se tratarán como condiciones para el pago, atribuyéndoseles a los Estados miembros la responsabilidad directa de ofrecer garantías suficientes de la ejecución conforme a dichos principios del mecanismo, pero, a diferencia del marco habitual, los errores con impacto financiero para la Comisión Europea estarán vinculados al incumplimiento de hitos y objetivos.

Tal y como se señala en el considerando 54 del Reglamento del MRR: “La Comisión debe velar por la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión. Si bien es principalmente responsabilidad del propio Estado miembro garantizar que el mecanismo se ejecute de conformidad con el derecho de la Unión y nacional pertinente, la Comisión debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros en ese sentido. A tal fin, a la hora de ejecutar el mecanismo, los Estados miembros deben garantizar el funcionamiento de un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperar los importes pagados o utilizados indebidamente. A ese respecto, los Estados miembros deben poder recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria. Los Estados miembros deben recopilar categorías armonizadas de datos e información que permitan prevenir, detectar y corregir

*irregularidades graves, tales como el fraude, la corrupción y los conflictos de intereses en lo que respecta a las medidas financiadas por el mecanismo. La Comisión debe poner a disposición un sistema de información y seguimiento, que incluya una única herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos, para acceder a estos datos e información y analizarlos, con miras a una aplicación generalizada por parte de los Estados miembros”.*

Teniendo en cuenta este esquema, ¿cuál puede ser el papel de los órganos de control externo autonómicos para contribuir al enorme desafío que implica la gestión de los fondos NGEU?

Partiendo de la Declaración de Moscú de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de septiembre de 2019, en el que se alienta a las entidades de fiscalización a contribuir a una rendición de cuentas sobre los resultados más eficaz, transparente e informativa, a desarrollar un enfoque estratégico en materia de auditoría pública y a fomentar una mentalidad experimental para reforzar la innovación y el desarrollo, se avanza tres escenarios posibles para los OCEX autonómicos en el ámbito NGEU, de menor a mayor nivel de innovación: el primero, de reforzamiento de las garantías de legalidad y regularidad del gasto; el segundo, en torno a la potenciación de la información de resultados y de la exhaustividad, coherencia y plausibilidad de los datos de rendimiento facilitados; y, por último, un tercer escenario más prospectivo, la aplicación en este contexto de modelos de auditorías ya conocidas en el ámbito de los OCEX, como son los relativos a la preparación para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

### **3.1 Auditorías de legalidad y regularidad del gasto**

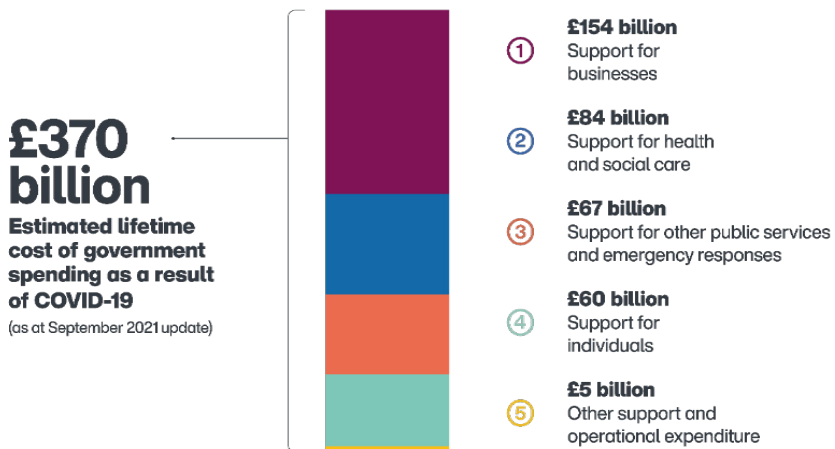
En un contexto de control como el señalado, el papel del control externo como mecanismo adicional para verificar el funcionamiento del sistema de control interno, y la recuperación de los importes pagados indebidamente, resulta esencial. Y ello a través de las auditorías de cumplimiento en la gestión territorializada de los fondos NGEU, centradas en comprobar si las actividades, operaciones financieras e informaciones cumplen, en todos los aspectos significativos, con la normativa que regula la actividad de las entidades fiscalizadas. En otras palabras, y conforme a normas internacionales de auditoría, garantizar la fiabilidad de las cuentas, la legalidad y regularidad de las transacciones financieras, y el funcionamiento satisfactorio de los sistemas de control interno, con especial mención a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, el cumplimiento de la normativa en materia de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación y la identificación de los perceptores finales de los fondos.

De este modo, se configura un cuarto nivel de control y garantía, adicional a los tres previstos en el PRTR: en primer lugar, el control por los propios gestores y sistemas de apoyo; en segundo lugar, el control de los órganos independientes de la propia gestión (órganos de control interno); y el tercer nivel, de control *ex post* a través de las auditorías de la autoridad de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

### 3.2 Calidad de los datos de rendimiento

Un segundo escenario estaría vinculado al reforzamiento del papel externo en el marco del modelo de financiación por rendimiento del MRR. Se trataría de examinar en las auditorías financieras y operativas, en su caso, vinculadas a la gestión de fondos europeos la fiabilidad de los datos de rendimiento facilitados a nivel de subproyecto por las entidades ejecutoras del plan a nivel territorial. Este análisis debería llevar a un reforzamiento de las estrategias de datos abiertos de los órganos de control externo, de forma análoga a la realizada por la National Audit Office del Reino Unido en el marco de la respuesta pública a la pandemia, de forma que se facilite la legibilidad, en palabras de ROSANVALLON<sup>10</sup>, de los resultados de la gestión de los fondos y de los impactos de las reformas e inversiones acometidas, esto es, no solo que la información sea de conocimiento público, sino que sea inteligible para la ciudadanía.

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



Fuente: National Audit Office.

### 3.3 Auditorías operativas más allá de la economía, eficacia y eficiencia

El Tribunal de Cuentas francés en su Plan Estratégico 2021-2025 se compromete a multiplicar por cuatro los trabajos de evaluación de políticas públicas, a los que en la actualidad dedica el 5% de los recursos, hasta el punto de convertirla en la segunda actividad principal de las jurisdicciones financieras francesas en 2025.

Desde el año 2015, el Consello de Contas de Galicia asume, junto a las funciones nucleares de fiscalización y asesoramiento, la función de colaboración en materia de prevención del fraude y la corrupción y el fomento de marcos de integridad pública<sup>11</sup>.

Desde el año 2016, la INTOSAI ha destacado el rol de las entidades de fiscalización en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, basándose en cuatro enfoques:

- a) La evaluación de la preparación de los gobiernos para implementar los ODS.
- b) La realización de auditorías operativas en el contexto de los ODS.
- c) La evaluación y el soporte de la aplicación de los ODS 16, que prevé instituciones transparentes, eficientes y responsables.
- d) La configuración de las entidades de fiscalización en modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus operaciones.

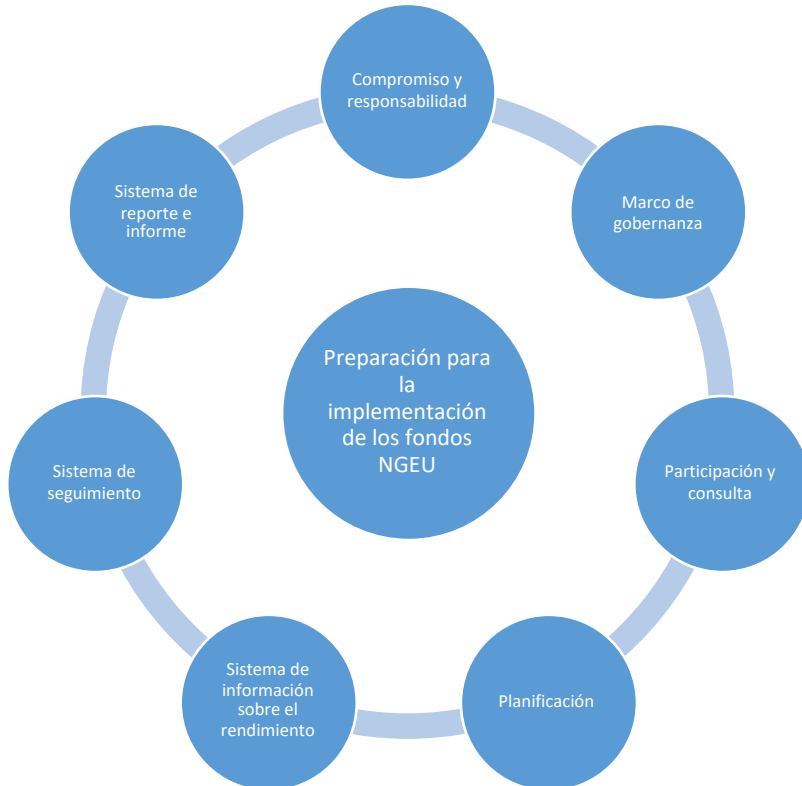
Es en este contexto de redefinición del rol de los órganos de control externo, más allá de las auditorías de regularidad, financieras y operativas clásicas, por así decirlo, en el que se plantea un nuevo papel de los OCEX autonómicos en el marco de la gestión territorial de los fondos NGEU, un papel prospectivo, complementario al del retrovisor tradicional de las entidades de fiscalización, con el que se iniciaba este trabajo, acostumbradas incluso en el ámbito de las auditorías operativas a evaluar la economía, eficacia y eficiencia *ex post* de los programas de actuación pública.

Centrándonos en el momento actual inicial de la gestión de los fondos NGEU, en el modelo de gestión de dichos fondos, así como en el sistema de información asociado a estos, se trataría de aplicar un modelo de auditorías operativas prospectivas basadas en la experiencia, amplia a nivel internacional, de evaluación de la preparación para el cumplimiento de los ODS, para, en un segundo estadio, plantear auditorías operativas en torno a la ejecución de los subproyectos.

En este sentido, la INTOSAI ha adoptado un modelo en siete etapas para la evaluación de la preparación de los gobiernos en relación con los ODS.



Figura 7. Adaptación del modelo de las siete etapas para la evaluación de la preparación de las entidades ejecutoras de subproyectos en relación con la gestión de los fondos NGEU.



Fuente: Elaboración propia, a partir del modelo INTOSAI.

De esta forma, se trataría de analizar la infraestructura de gestión desde un marco conceptual y otro operativo, más allá del mero cumplimiento de las exigencias previstas en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

- Mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.
- Mecanismos para el cumplimiento de la normativa en materias de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.
- Seguimiento de los valores comprometidos en los proyectos y subproyectos y evaluación de los mismos a partir de las líneas de base de los correspondientes indicadores.
- Identificación del perceptor final de los fondos.

De forma esquemática, adaptando el modelo de las siete etapas de la INTOSAI, estrechamente vinculado a los cinco componentes del control interno integrado del modelo COSO<sup>12</sup> (entorno de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación y supervisión y control):

- *Objeto de la auditoría*  
Evaluación de la preparación de las entidades ejecutoras de subproyectos para la gestión de los fondos NGEU.
- *Alcance*  
Muestra de entidades ejecutoras de subproyectos a nivel regional.
- *Criterios y etapas*  
Marco de gestión  
Elementos clave: infraestructura ética de la organización, sistema de gestión de riesgos y medidas de prevención, marco de evaluación.  
Marco analítico  
Elementos clave: sistema de información sobre el rendimiento en la ejecución de los subproyectos.

A modo tentativo, se trataría de evaluar con carácter previo la preparación para la gestión de los fondos, mediante la revisión del entorno interior de la organización, su estructura organizativa, recursos humanos y eventuales delegaciones de funciones en agentes internos o externos; las actividades de control de la gestión y la adecuada pista de auditoría de estas; la evaluación, gestión y seguimiento de los riesgos, la seguridad de los sistemas de información y, finalmente, el seguimiento continuo del todo el proceso mediante actividades de control interno.

Sin ánimo exhaustivo, por ejemplo en el ámbito del entorno interior de la organización, se trataría de verificar la asignación clara de funciones y competencias, la formación del personal en la gestión de fondos comunitarios, la sensibilización ante el fraude y la existencia de una política de integridad institucional, la disposición de políticas de rotación del personal en puestos sensibles o de incremento de la supervisión, la existencia de manuales de procedimientos, listas de controles de las verificaciones a efectuar, planes de controles financieros, la identificación, evaluación y análisis de riesgos de gestión, entre otros aspectos, para en una segunda etapa transitar hacia un modelo de auditoría con enfoque evaluador<sup>13</sup> centrado en los efectos e impacto de las intervenciones financiadas por el marco NGEU.

Hasta aquí el análisis tentativo. En cuestión de meses esperamos que tenga su reflejo en los sucesivos planes de trabajo de los órganos de control externo, para transitar de las teorías a las prácticas de auditoría y evitar el “tránsito fugaz” al que se aludía al comienzo.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

- Carreiras Souto, C. 2021. «El Consejo 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. y Steinberg, F. 2021. «Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 25.
- Forte-Campos, V. y 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. y 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 Derecho Público IDP. 2021. *Informe Comunidades Autónomas 2020*.
- Rosanvallon, P. 2018. *Good government. Democracy beyond elections*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Tribunal de Cuentas 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 mayo de 2021.
- 2 Feás y Steinberg, 2021.
- 3 “Fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión mejorando la resiliencia, la preparación frente a las crisis, la capacidad de ajuste y el potencial de crecimiento de los Estados miembros, mitigando el impacto social y económico de dicha crisis, en particular en las mujeres, contribuyendo a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, apoyando la transición ecológica, contribuyendo a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión para 2030 establecidos en el artículo 2, punto 11, del Reglamento (UE) 2018/1999 y cumpliendo el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y de transición digital, contribuyendo así al proceso de convergencia económica y social al alza, a la restauración y a la promoción del crecimiento sostenible y la integración de las economías de la Unión, fomentando la creación de empleo de calidad, y contribuyendo a la autonomía estratégica de la Unión junto con una economía abierta y generando valor añadido europeo”.
- 4 Proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera para que alcancen los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia.
- 5 Disponible 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 En el caso portugués, se crea una Comisión de Auditoría y Control específica para el programa presidida por un representante de la Inspección General de Finanzas e integrada por un representante de la agencia encargada de la coordinación y monitorización del programa (*Agência de Desenvolvimento e Coesão*, I. P.) y una personalidad de reconocido prestigio en el área de la auditoría y el control, conforme a lo establecido en el Decreto-ley n. 29-B/2021 de 4 de mayo.

- 7 Disponible 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 Reglamento (UE) n. 2021/1060, anexos III y IV.
- 9 Artículo 104 del Reglamento (UE) n. 1303/2013.
- 10 Rosanvallón, 2018.
- 11 Carreiras Souto, 2021.
- 12 El Comité de las Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, en su versión COSO III, plantea un modelo integral de control interno en torno a cinco componentes que se articulan en 17 principios que lo conforman, sobre la base de un concepto de control interno amplio, que engloba al conjunto de la organización y al conjunto de los procesos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la organización.
- 13 Genaro Moya y López Hernández, 2019: 17.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 281-298  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>  
© Luís Barreiro Castro  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 1/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia 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>**

Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Funcionario del Cuerpo Superior de la 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 traballo propone, en primer lugar, una metodología innovadora que permite estimar la prima electoral que obtienen los partidos que ostentan el goberno 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 y metodología. 4 Resultados y discusión de estos. 5 Conclusiones. 6 Bibliografía. 7 Anexo.

## 1 INTRODUCCIÓN

La literatura existente, tanto a nivel nacional como internacional, es abundante en lo referente al estudio del comportamiento electoral. Dentro de este cuerpo de investigación, diversos autores han centrado su interés en las diferencias observadas en función del hábitat. Así, diversos estudios refieren un mayor apoyo, en las entidades de menor población, a los partidos conservadores en el Reino Unido y en los Estados Unidos<sup>2</sup>. En España, por su parte, desde los años 90 el PSOE presentaba una mayor implantación electoral en los municipios de mediano tamaño, mientras que el PP dominaba en las grandes ciudades y pequeños núcleos<sup>3</sup>. No obstante, esta visión de conjunto oculta grandes diferencias entre los diversos territorios de España. Por ejemplo, en Andalucía, tanto la afluencia a las urnas como el voto socialista se reducen conforme ascendemos en la escala urbana, desde los asentamientos rurales hasta los centros de las áreas metropolitanas<sup>4</sup>. Un volumen mucho menor de trabajos ha incidido en las posibles causas del comportamiento diferencial en función del tipo del hábitat. Un ejemplo de esto, en España, es la obra de TRUJILLO y ORTEGA<sup>5</sup>, que relaciona el voto al PSOE en Andalucía a la inestabilidad y precariedad económica de las localidades, en términos de desempleo y población agraria subsidiaria. También, referido a Andalucía, el estudio de CORZO<sup>6</sup> relaciona el éxito socialista con el clientelismo. Este mismo fenómeno ha sido estudiado por JABLONSKI<sup>7</sup> para el caso gallego.

El presente trabajo se encuadra en esta línea de investigación centrada en las causas del diferente comportamiento electoral entre hábitats y, más concretamente, en la influencia del poder local, el cual frecuentemente se ha asociado con la presencia de redes clientelares con especial implantación en el medio rural. En concreto, se pretende cuantificar y justificar la importancia electoral de ostentar los gobiernos municipales en las elecciones generales, autonómicas y europeas, celebradas durante el presente siglo en Galicia, teniendo en cuenta la población de los municipios. Para ello, en el siguiente apartado, se abordará el marco teórico en el que se circunscribe esta investigación, para a continuación detallar las hipótesis de trabajo y la metodología empleada, tras lo cual se mostrarán y discutirán los resultados obtenidos, finalizando el estudio con las principales conclusiones de este.

## 2 MARCO TEÓRICO

La influencia electoral del poder local en el hábitat rural se ha ligado habitualmente al clientelismo político, el cual en una primera aproximación puede considerarse como una relación de intercambio social, donde una persona utiliza sus influencias y recursos para beneficiar a otra persona a cambio de su apoyo. JABLONSKI<sup>8</sup>, siguiendo a CORZO<sup>9</sup>, distingue varios tipos de clientelismo político, diferenciando entre prácticas clientelares electorales, prácticas clientelares burocráticas y prácticas clientelares de partido. Las primeras son aquellas en las que el elector intercambia su voto por promesas electorales. Las segundas, por su parte, son aquellas en las que el cliente concede su apoyo al intermediario para relacionarse con el poder a cambio de ser tratado positiva y preferencialmente como grupo objetivo en sus actuaciones. Por último, en las prácticas clientelares de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando esta facción, líder o corriente alcance el poder.

La visión clásica del clientelismo implica una relación de intercambio social jerarquizada, donde una persona de estatus superior (patrón) utiliza sus influencias y recursos para proteger a otra persona de estatus inferior (cliente), que le ofrece a su vez servicios y fidelidad. Por tanto, el núcleo de la relación se basa en el intercambio de bienes entre el patrón y el cliente. Cuando esta red se extiende, aparece la figura de los intermediarios (*brokers*)<sup>10</sup> que median entre los extremos de la relación. Esta conceptualización del clientelismo inspirada, en parte, en las relaciones establecidas entre terratenientes y campesinos pobres, propias del siglo XIX y principios del siglo XX, tiene que hacer frente a la crítica, sustentada en la realidad de las democracias actuales, según la cual las relaciones pueden darse entre ciudadanos libres amparados por un Estado de derecho. CORZO<sup>11</sup> apunta a que la vinculación entre las partes en las sociedades democráticas es voluntaria, basada en la libertad de intercambios. Desde esta visión, en la que los intervinientes entran a formar parte de la relación clientelar libremente como medio para obtener provecho, el clientelismo puede visualizarse, alternativamente, como un grupo de personas (clientela) que coopera para alcanzar el poder y disfrutar de los beneficios de este. En consecuencia, la clientela puede conceptualizarse como un subgrupo, de un cuerpo electoral concreto, que favorece a un líder o facción con el fin de disfrutar de bienes públicos otorgados de modo individual. El voto de la clientela no es un voto ideológico, ni está basado en ofertas programáticas, sino en el disfrute individualizado de algún bien otorgado a título personal como recompensa por el apoyo dado. De esta manera, el patrón (cacique, alcalde, etc.) emerge como un medio instrumental que la clientela emplea para la obtención de bienes a los que, de otra manera, en la mayoría de los casos, no tendría acceso privilegiado, como pueden ser cargos públicos, puestos de funcionarios, contratos o licencias.

Llegados a este punto, es de obligada referencia la obra de OLSON *The logic of collective action*<sup>12</sup>, en la que argumentó que, a diferencia de la creencia mantenida hasta

ese momento, puede existir un conflicto entre los intereses individuales y los intereses de grupo. Esto es lo que se llama la paradoja del *free rider* (el polizón, el que va por libre, el francotirador o gorrón), en la cual si la acción colectiva prospera el beneficio generado es público, es decir, tanto para los que han soportado la acción como para los que no han participado en ella, mientras que los costes de la acción solo son soportados por los que participan en ella. De esta manera, el autor sostiene la dificultad de la cooperación, siendo esta mayor a medida que el tamaño del grupo aumenta. Así, mientras que para grupos de tamaño pequeño esta cooperación sería viable, en grupos de mayor tamaño solo puede lograrse a través de coerción o de incentivos selectivos. La necesidad de controlar el cumplimiento individual de la acción colectiva, así como la necesidad de aplicar incentivos individualizados implica, en la mayoría de los casos, la aparición de un ente superior que en nuestro caso sería el patrón o cacique. Por tanto, el empleo de incentivos movilizaría a una parte del electorado (clientela) que, movida por su propio interés, colabora para que un líder o facción alcance el poder.

El análisis del clientelismo político tanto desde la visión clásica de una pluralidad de relaciones cliente-patrón como desde la perspectiva de la acción colectiva implica la disponibilidad de recursos que intercambiar. Puesto que estos son limitados, las redes clientelares encuentran su espacio más propicio en ámbitos reducidos, lo que, a su vez, conlleva que la influencia electoral del clientelismo debe menguar a medida que aumenta el tamaño del grupo. El aumento de una clientela implica no solo más recursos para intercambiar, sino que una parte cada vez mayor de estos tiene que invertirse en recompensar a los que vigilan el cumplimiento de los intercambios pactados. MÁIZ<sup>13</sup> reconoce la importancia de los recursos en el fenómeno clientelar al caracterizarlo como un intercambio de votos por bienes, en el que no se distribuyen beneficios colectivos para un distrito o circunscripción entera, sino incentivos para individuos o grupos singularizados mediante el circuito y la red de intercambio. Por tanto, podemos diferenciar dentro de las ofertas que los partidos realizan a los electores entre las que podríamos llamar programáticas y las clientelares. Las primeras se caracterizan por ser bienes públicos que afectan a todos los ciudadanos, independientemente de su voto, como pueden ser bajadas de impuestos, aumentos en las cuantías de las pensiones, etc. Las ofertas clientelares, por el contrario, no ofrecen beneficios colectivos, sino una serie de beneficios particulares a aquellos que apoyan al partido o líder. Como señala ZAPATA<sup>14</sup>, la relación clientelar se da por medio del intercambio de bienes públicos, y una manera de garantizar que las partes perciban y reciban beneficios es explotando al Estado.

### 3 HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

El estudio de la influencia del poder local y del clientelismo en los procesos electorales ha estado ligado en la mayoría de los casos a trabajos cualitativos. Pero existe una alternativa a este enfoque, y supone abordarlo desde un punto de vista cuantitativo.



Esta influencia, de existir, debe dejar huella en los resultados electorales. Esta es la línea innovadora que adopta este trabajo, en el que se pretende cuantificar la importancia del poder local en los procesos electorales celebrados en Galicia en el presente siglo. Hasta lo que se ha podido constatar en la bibliografía existente, el enfoque y la metodología desarrollada son novedosos tanto a nivel nacional como internacional. Llegados a este punto, pueden establecerse tres hipótesis que servirán de guía para establecer la importancia electoral de controlar los municipios y, por tanto, del poder local, así como de las causas subyacentes:

- H1. La titularidad del gobierno municipal puede dar lugar a una ventaja en elecciones no municipales.
- H2. Esta ventaja puede atribuirse a factores de liderazgo o a la presencia de redes clientelares.
- H3. El hecho de que la ventaja aumente a medida que se reduce el tamaño del hábitat sugiere que puede atribuirse a lo segundo.

Para contrastar estas hipótesis, se recurre a una metodología en la que, en primer lugar, se dividen los municipios teniendo en cuenta su población y, en segundo lugar, se establecen dos grupos distinguiendo aquellos en los que la alcaldía corresponde a una formación política de los que no. De esta manera, las diferencias de voto entre estos dos grupos pueden atribuirse al hecho de ostentar la alcaldía, minimizando al máximo la influencia del efecto composición, pues se parte de la base de que las diferencias entre municipios gobernados o no por una organización son mínimas en un hábitat dado. Para ello, se analizan los datos de todos los procesos electorales celebrados en Galicia a nivel estatal, autonómico y europeo, en el periodo 2000-2020, agrupando los municipios en cinco categorías:  $\leq 2.000$  hab., 2.001-10.000 hab., 10.001-50.000 hab., 50.001-100.000 hab., y  $> 100.000$  hab. Los datos para las elecciones generales, municipales y al Parlamento Europeo provienen de la información suministrada por el Gobierno de España a través de la página web del Ministerio del Interior (MIR)<sup>15</sup>. Por su parte, los correspondientes a las elecciones autonómicas en Galicia se obtuvieron de la información facilitada para los diferentes procesos electorales por la Xunta de Galicia<sup>16</sup>. Los cálculos se realizan a partir del Censo de Residentes (CER), dejando fuera los datos del Censo de Residentes Ausentes (CERA), puesto que los votos correspondientes a este se computan a nivel provincial, no pudiendo asignarlos a ningún municipio.

A efectos de este trabajo, el estudio del hábitat se hará en función del tamaño de la población de los municipios, en línea con lo que ha sido el criterio predominante para clasificar los diferentes tipos de hábitats<sup>17</sup>. La razón de que se haya optado por la población de los municipios como elemento diferenciador del tipo de hábitat, dejando a un lado otro tipo de indicadores, como pueden ser la densidad de población, la situación socioeconómica del municipio o su grado de urbanización, se debe al hecho de que, como se ha justificado, la influencia electoral del poder local se relaciona con el tamaño del grupo sobre el que se asienta.

Los datos se presentarán solo para el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG), por ser las únicas formaciones políticas que han tenido una presencia estable y significativa, en todo el periodo estudiado, en la política gallega.

## 4 RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE ESTOS

En la tabla 1 se muestran las diferencias en el porcentaje de voto obtenido por los partidos políticos, en función de si ostentan o no la alcaldía en los municipios, desglosados de acuerdo con la población de estos. Esta tabla se ha confeccionado a partir de los datos correspondientes a cada proceso electoral, los cuales aparecen reflejados en el anexo de este trabajo.

A la vista de los datos, se constata que el gobierno municipal supone una ventaja electoral en las elecciones celebradas en ámbitos territoriales mayores. Además, este plus electoral, derivado del control del poder local, disminuye sistemáticamente a medida que aumenta la población de los municipios. Este fenómeno puede considerarse estructural, al mantener un patrón similar a lo largo del periodo estudiado, como se comprueba al observar los datos correspondientes a las tres categorías de municipios con menor población. Los datos correspondientes a las categorías que engloban a los municipios más poblados deben examinarse, en el caso gallego, con cautela debido al reducido número de municipios que engloban. La tabla 2 muestra que en Galicia solo existen cuatro municipios cuya población esté comprendida entre los 50.001 y los 100.000 habitantes, y tres con más de 100.000 habitantes. Esto supone, en primer lugar, que solo en algunos casos puede establecerse la diferencia entre el porcentaje de voto obtenido por una formación política dependiendo de si ostenta la alcaldía o no. En segundo lugar, implica que cualquier variación en uno de ellos tenga mayor repercusión en el resultado global del hábitat. Realizada esta consideración, en líneas generales, puede verse que también en los hábitats más poblados disminuye la prima electoral por ostentar la alcaldía. Al haberse establecido esta basándose en la diferencia en el porcentaje de voto obtenido por las formaciones en los municipios en los que desempeñan la alcaldía y en los que no, teniendo en cuenta el hábitat, puede presuponerse que se ha minimizado el efecto composición, ya que no es de esperar que existan grandes diferencias demográficas, sociales, económicas, ideológicas o de otro tipo, en un hábitat dado, entre los municipios en los que una formación gobierna y en los que no. De esta manera, las variaciones observadas pueden atribuirse al hecho de ocupar la alcaldía, lo que, por tanto, nos permite validar la primera hipótesis planteada. Estos datos concuerdan con el trabajo de BARREIRO y GONZÁLEZ<sup>18</sup>, que, tras estudiar los procesos electorales celebrados en Andalucía y Galicia, en este siglo, presentan los resultados de un modelo de regresión multinomial que muestra cómo, una vez controlado el efecto de variables como la ideología, la edad o el género, el hábitat sigue teniendo un efecto neto que disminuye a medida que aumenta la población de los municipios.

El hecho de que este plus electoral, derivado del poder local, disminuya a medida que aumenta la población de los municipios estaría en línea con los presupuestos teóricos de partida, debido a la dificultad de extender las redes clientelares a grupos mayores por la necesidad de un volumen de recursos creciente. Como ya se ha mencionado, TRUJILLO y ORTEGA<sup>19</sup>, y CORZO<sup>20</sup> apuntaban la importancia del clientelismo a la hora de estudiar el comportamiento electoral en Andalucía.

Pese a lo expuesto, podría argumentarse que las diferencias observadas vienen causadas no tanto por la presencia de redes clientelares como por el carisma de los alcaldes que arrastran a una serie de electores a votar, en todo tipo de procesos, a los candidatos de su formación. No obstante, la afirmación sobre la naturaleza clientelar de una parte de este excedente de voto derivado del poder local, además de lo señalado, puede justificarse basándose en una serie de argumentos que a continuación se irán desgranando.

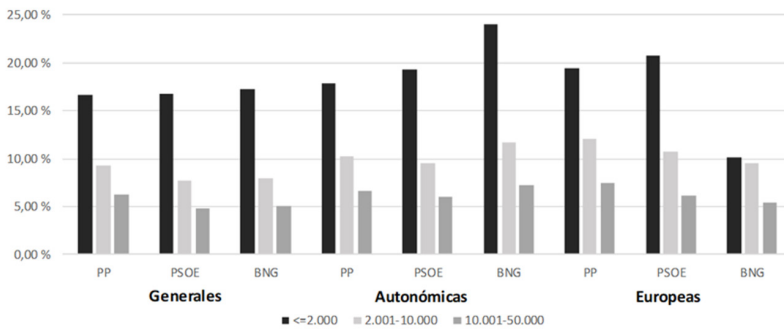
Tabla 1. Diferencias en el porcentaje de voto obtenido por los partidos políticos en función de si ostenta la alcaldía en los procesos electorales celebrados en Galicia (2000-2020).

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	Elecciones generales
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				
<=2.000	21,07 %	18,95 %	18,26 %	17,17 %	15,91 %	16,03 %	PP	Elecciones autonómicas		
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						
<=2.000	20,38 %	18,54 %	18,85 %	19,94 %	PP	Elecciones europeas				
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 %								

Fuente: elaboración propia a partir de datos MIR y Xunta.

Los datos de la tabla 1 muestran la tendencia a disminuir la importancia del exceso de voto fruto del poder local a lo largo del periodo estudiado. Puesto que el clientelismo se ha caracterizado como un intercambio de votos por favores, es coherente que la crisis económica que supuso, entre otras cuestiones, políticas de ajuste en las administraciones públicas limitara el volumen de recursos disponibles para alimentar el voto clientelar derivado del control de los gobiernos municipales. En este caso el plus electoral, que los partidos obtienen basándose en el poder local que poseen, encuentra una difícil justificación si lo atribuimos únicamente al carisma de los alcaldes, ya que este no debería verse afectado por la crisis económica. Es más, sería de esperar que en tiempos difíciles cobrara mayor relevancia, al contribuir a amortiguar la incertidumbre de los electores.

Gráfico 1. Promedio de las diferencias en el porcentaje de voto obtenido por los partidos políticos en función de si ostenta la alcaldía para cada tipo de proceso electoral (Galicia 2000-2020).



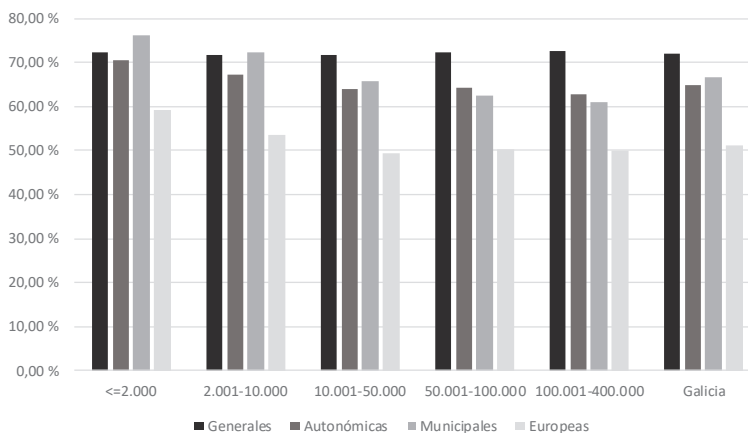
Fuente: elaboración propia a partir datos MIR y Xunta de Galicia.

Por otra parte, el gráfico 1, en el que se muestra el promedio de las diferencias obtenidas en porcentaje de voto por las formaciones políticas, en función de si desempeñan o no la alcaldía en el municipio, permite cuantificar la importancia electoral del poder local. Este gráfico solo se ha confeccionado para las tres categorías de municipios menos poblados, debido a que el reducido número de municipios que engloban las otras dos categorías imposibilita, en buena parte de los casos, poder establecer para las formaciones políticas un grupo de municipios en los que gobierna y otro en los que no, porque o bien gobierna en todos o en ninguno. Centrándonos en el caso del PP y del PSOE, ya que el del BNG se mencionará aparte, la prima de voto por ocupar la alcaldía en los municipios menos poblados se cifra entre 16 y 20 puntos porcentuales, disminuyendo paulatinamente en las dos categorías siguientes. En concreto, se produce una disminución del orden de entre 7 y 10 puntos entre los municipios de menos de 2.000 habitantes y los de la siguiente categoría (2.001-10.000 hab.). Esta disminución tan sensible de la prima electoral, derivada del control de los ayuntamientos, encaja

perfectamente en la hipótesis que atribuye la influencia del poder local en los procesos electorales al clientelismo, ya que al aumentar la población lo hace el volumen de recursos necesarios para que la eficacia de la red clientelar sea la misma. En este punto, también sería difícil justificar la prima electoral derivada del poder local solo basándose en el carisma de los alcaldes. Las diferencias entre los dos grupos de municipios menos poblados, en cuanto a población, no son obstáculo para que los alcaldes sigan teniendo una cercanía con los electores, por lo que no debería producirse una reducción de casi el 50% en la prima electoral derivada de los gobiernos municipales.

Mención aparte merecen los resultados electorales de las elecciones europeas, que, si bien siguen el patrón antes descrito, reflejan dos peculiaridades. En primer lugar, la prima en estas elecciones por ostentar la alcaldía, en el caso del PP y del PSOE, es mayor que en el resto de los procesos electorales. En segundo lugar, parece que la tendencia a la baja observada en esta prima, a lo largo del periodo estudiado, es menos acusada (tabla 1). Para entender estos resultados, es necesario recurrir a los datos de participación.

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



Fuente: elaboración propia a partir datos MIR y Xunta de Galicia.

Como se observa en el gráfico 2, la participación en las elecciones europeas es menor que en el resto de comicios, lo que fomenta que el voto clientelar adquiera mayor importancia. Este fenómeno puede atribuirse a que el cliente electoral no actúa en función de la importancia del proceso electoral, ni premia o castiga la labor de una formación en el gobierno o en la oposición, sino el favor recibido o prometido a título personal. El cliente, por tanto, se moviliza con independencia de consideraciones que afectan a otro tipo de electores.

El caso del BNG presenta una peculiaridad, que explica las amplias fluctuaciones de la prima que obtiene esta formación política por ostentar la alcaldía en los municipios

menos poblados. Existe una diferencia significativa en el número de alcaldías que el BNG gobierna, en el hábitat rural, en relación con el PP y PSOE. Como se comprueba en la tabla 4, el número de alcaldes del PP en los municipios de menos de 2.000 habitantes está muy cercano a los 70; por su parte, el PSOE ha pasado de 19 alcaldías en 2004 a 30 en 2019, mientras que el BNG gobierna en apenas unos 7 municipios. Este hecho tiene como consecuencia que pequeñas variaciones en el voto en algún municipio tengan una mayor repercusión sobre el porcentaje total en el hábitat correspondiente.

Una vez establecida la prima electoral de la que disfrutaban las formaciones políticas derivada de desempeñar el poder local, sobre todo en los municipios menos poblados, es necesario abordar la incidencia de esta en los resultados de los procesos electorales celebrados en Galicia. Al observar la tabla 2, se comprueba que el Partido Popular ha gobernado en gran parte de los municipios de hasta 2.000 habitantes y en los que tienen una población de entre 2.001 y 10.000 habitantes. Debido a que en estos municipios la prima por tener la alcaldía es superior, el hecho de gobernar en la amplia mayoría de ellos supone una ventaja electoral para el PP, constituyendo la base del predominio de esta formación en la comunidad.

Tabla 2. Número de alcaldías por formación política en función del tamaño de la población.

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

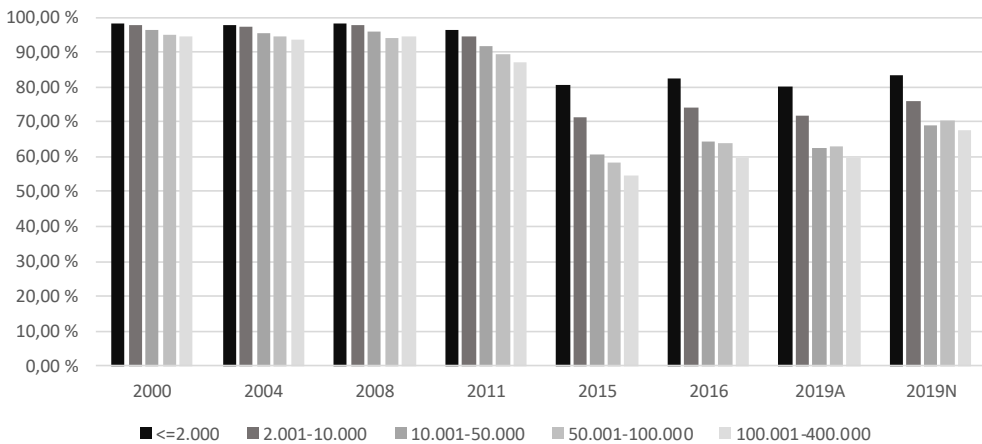
Fuente: elaboración propia.

Estos datos hacen aflorar una importante reflexión si nos situamos en la visión de las redes clientelares desde el punto de vista de unos electores libres que cooperan para satisfacer sus necesidades. El clientelismo podría concebirse como la adaptación necesaria que los partidos políticos deben realizar para adecuarse a las características de los municipios menos poblados. En este tipo de entorno, siguiendo la terminología de MÁIZ<sup>21</sup>, las ofertas clientelares serían mucho más efectivas que las programáticas. La asunción de este presupuesto supone configurar dos arenas de competición política, con diferentes reglas, que los partidos deben afrontar de forma distinta. En el medio rural, el éxito electoral dependería, en buena medida, de una oferta individualizada

de carácter clientelar, mientras que en el medio urbano tendrían una mayor preponderancia las ofertas programáticas. Esto supone un giro en el análisis del clientelismo en el medio rural, el cual podría configurarse como la adaptación de los partidos a unos electores que, conscientes de la importancia de su voto para los líderes locales, actúan de una manera más racional que sus homólogos de las ciudades. Una parte de los electores rurales actuaría en favor de aquel candidato que les reportara unos mayores beneficios a título individual. De esta manera, el clientelismo no dejaría de ser la consecuencia de una demanda de los electores que, conscientes de su influencia en espacios reducidos, fuerza a las formaciones políticas a cambiar su forma de actuar con el objetivo de obtener unos mejores resultados electorales.

Lo anterior permite apuntar al poder local de los viejos partidos, en los municipios menos poblados, como una de las causas, aunque no la única, de que las formaciones políticas de nuevo cuño, surgidas en la segunda década de este siglo, hayan tenido unos resultados electorales muy modestos en estos ámbitos. Estas formaciones se verían en la imposibilidad de realizar ofertas clientelares personalizadas en los municipios menos poblados, al carecer tanto de representantes como de recursos para incidir individualmente en la voluntad de los electores.

Gráfico 3. Porcentaje de voto obtenido por la suma de PP, PSOE y BNG en las elecciones generales (2000-2020) en función de la población de los municipios.



Fuente: elaboración propia a partir datos MIR.

El gráfico 3 muestra la suma del porcentaje de voto obtenido por PP, PSOE y BNG en las elecciones generales celebradas en España en las dos primeras décadas del siglo XXI. Los datos nos permiten establecer dos periodos. El primero, que abarca hasta las elecciones generales del año 2011, donde el porcentaje de voto de estas tres formaciones es ampliamente superior al 90%, en todos los hábitats, con la excepción de los municipios más poblados en el año 2011, en el que este porcentaje se sitúa ligeramente



por debajo de este valor. Puede observarse que, hasta esa fecha, la diferencia en el porcentaje de voto de estas formaciones entre los hábitats menos poblados y los más poblados apenas llega a los 5 puntos porcentuales. En las elecciones de 2011 esta diferencia aumenta, situándose cercana a los 10 puntos. El segundo periodo comprende los comicios celebrados a partir del año 2015, en el que la entrada con fuerza en la política española de los que se ha denominado nuevos partidos políticos ha supuesto una quiebra del bipartidismo existente<sup>22</sup>. En este nuevo contexto se comprueba que, si bien la caída del voto a las formaciones clásicas es acusada en las grandes ciudades, donde las tres formaciones estudiadas apenas logran un 55% de los votos en el año 2015, en los municipios menos poblados esta caída es mucho más limitada, situándose en cifras superiores al 80% a partir de 2015. De esta manera, el poder local de los partidos tradicionales en los hábitats menos poblados ha supuesto un obstáculo para las nuevas formaciones políticas, puesto que, como hemos visto, el voto clientelar es fiel y se basa en el intercambio de favores y no en la dinámica electoral de los partidos políticos. El gráfico 3 muestra, igualmente, cómo la disminución del apoyo electoral de las formaciones clásicas que se produjo a partir del año 2015 se produce de manera gradual a medida que aumenta la población de los municipios, lo que no deja de ser un indicio más de la existencia de redes clientelares, porque, como se ha argumentado, estas pierden importancia electoral al aumentar el tamaño de la circunscripción.

## 5 CONCLUSIONES

En el presente trabajo, en primer lugar, se ha confirmado que el hecho de ostentar las alcaldías supone una ventaja electoral en las elecciones generales, autonómicas y europeas que disminuye a medida que aumenta la población de los municipios. Para ello se han analizado los resultados electorales del PP, PSOE y BNG, empleando una metodología que minimiza al máximo el efecto composición. Este exceso de voto, ligado al poder local, al contrario de lo que podría pensarse, no es patrimonio de ninguna formación política, puesto que se comprueba que tanto el PP como el PSOE y el BNG se benefician de él, lo que no significa que lo hagan de la misma manera. Por ejemplo, en el caso gallego, el hecho de que el Partido Popular gobierne en la mayoría de los municipios menos poblados le permite obtener un mayor rendimiento del mismo. En segundo lugar, se ha justificado la afirmación de que una parte de este plus electoral, derivado del poder local, puede vincularse con la presencia de redes clientelares, especialmente en los municipios menos poblados. Puesto que estos se asientan mayoritariamente en el medio rural, la tan manida división entre lo rural y lo urbano, en lo político, supondría la confrontación entre el cliente y el elector. En los pequeños municipios, el elector tiene la posibilidad de convertirse en cliente, y el alcalde pasa a ser una especie de empresario dedicado a satisfacer las necesidades individualizadas de sus vecinos. Porque en un municipio pequeño cada voto cuenta, cada individuo, cada familia tiene importancia electoral, de manera que el alcalde, si quiere mantener

el poder, debe ser capaz de atender a una serie de demandas personalizadas de sus electores, que intercambian los beneficios recibidos por su lealtad en todo tipo de procesos electorales. Esto supone un giro en el análisis del clientelismo en el medio rural, el cual podría configurarse como la adaptación de los partidos a unos electores que, conscientes de la importancia de su voto para los líderes locales debido a la reducida población de los municipios, tienen la posibilidad de actuar de una manera más racional que sus homólogos de las ciudades.

En tercer lugar, estas redes clientelares, ligadas al poder local, emergen como uno de los factores explicativos de los discretos resultados electorales de las nuevas formaciones políticas en los municipios de menor población.

Por último, aunque el trabajo se circunscribe a los procesos electorales celebrados en Galicia en el periodo 2000-2020, abre la puerta al estudio de este fenómeno en otros espacios geográficos.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, L. y 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 septiembre): Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Corzo, S. 2002a. *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: un estudio de caso*. Granada: Universidad de Granada.
- Corzo, S. 2002b. «El clientelismo político como intercambio», en *Institut de Ciències Politiques i Socials*, 206.
- Curtice, J. y 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. y 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 antopologia*, 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. y 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 trabajo se ha realizado bajo la dirección del catedrático J.J. González, al que agradezco su inestimable ayuda.
- 2 Curtice y Steed, 1982; Curtice y Steed, 1986.
- 3 González, 2004; González, 2009; Sáez, 2002.
- 4 Trujillo y Ortega, 2015.
- 5 Trujillo y 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.mires> (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 y González, 2021.
- 19 Trujillo y Ortega, 2015.
- 20 Corzo, 2002a.
- 21 Máiz, 2003.
- 22 González, 2020.

## 7 ANEXO

Tabla 3. Resultados en las elecciones generales (2000-2020) en función del tamaño de los municipios y de si la fuerza política ostenta la alcaldía.

Pob. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		AÑO
	PP	PSOE	BNG	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
<=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%	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%		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%	40,76%	42,09%	10,51%	10,72%	
>100.000	39,15%	44,52%	10,77%		39,15%	44,52%			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%	
<=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%	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%	
<=2.000	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%	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%	
<=2.000	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%	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%	
<=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%	30,62%	31,54%	8,88%	9,48%	
>100.000	25,77%	34,88%	6,93%		25,77%	34,40%	37,48%		6,93%	

Fuente: elaboración propia a partir datos MIR.

Tabla 4. Resultados en las elecciones autonómicas (2000-2020) en función del tamaño de los municipios y de si la fuerza política ostenta la alcaldía.

Pob. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		AÑO
	PP	PSOE	BNG	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
<=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%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos Xunta de Galicia.

Tabla 5. Resultados en las elecciones europeas (2000-2020) en función del tamaño de los municipios y de si la fuerza política ostenta la alcaldía.

Pob. municipio	TOTAL			VOTOS PP (Alcaldía?)		VOTOS PSOE (Alcaldía?)		VOTOS BNG (Alcaldía?)		AÑO
	PP	PSOE	BNG	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
<b>&lt;=2.000</b>	59,42%	29,45%	9,25%	64,42%	44,04%	48,84%	25,88%	46,41%	8,42%	<b>2004</b>
<b>2.001-10.000</b>	54,13%	31,85%	11,52%	58,13%	43,50%	42,73%	29,10%	23,92%	11,03%	
<b>10.001-50.000</b>	46,67%	35,21%	14,48%	51,68%	42,93%	40,03%	32,93%	19,52%	13,44%	
<b>50.001-100.000</b>	44,72%	36,99%	13,54%	44,86%	44,68%	35,39%	38,89%	14,74%	13,19%	
<b>&gt;100.000</b>	41,54%	40,60%	12,83%	42,25%	40,43%	41,76%	39,87%		12,83%	
<b>&lt;=2.000</b>	57,93%	30,83%	8,61%	65,77%	47,23%	44,68%	24,80%	29,22%	6,77%	<b>2009</b>
<b>2.001-10.000</b>	55,66%	30,94%	9,88%	60,37%	49,75%	36,91%	28,22%	17,49%	9,14%	
<b>10.001-50.000</b>	50,74%	33,48%	10,36%	59,20%	48,00%	37,37%	30,71%	13,04%	9,48%	
<b>50.001-100.000</b>	47,01%	35,98%	9,01%		47,01%	35,45%	37,67%	10,23%	8,63%	
<b>&gt;100.000</b>	44,18%	39,75%	7,93%		44,18%	39,75%			7,93%	
<b>&lt;=2.000</b>	51,59%	24,52%	5,84%	57,51%	38,66%	41,83%	20,51%	15,25%	5,15%	<b>2014</b>
<b>2.001-10.000</b>	43,83%	22,33%	8,34%	46,98%	36,36%	31,42%	20,38%	17,22%	7,63%	
<b>10.001-50.000</b>	33,25%	20,51%	9,11%	34,50%	30,90%	24,94%	19,86%	13,97%	8,52%	
<b>50.001-100.000</b>	29,85%	20,87%	8,03%	29,36%	30,31%	23,37%	19,94%	11,65%	6,87%	
<b>&gt;100.000</b>	27,15%	22,50%	6,21%	26,90%	27,31%	22,88%	21,90%		6,21%	
<b>&lt;=2.000</b>	43,49%	33,41%	9,24%	50,76%	30,82%	47,04%	28,40%	26,90%	8,13%	<b>2019</b>
<b>2.001-10.000</b>	36,34%	32,62%	13,36%	42,32%	29,91%	39,43%	29,72%	24,09%	12,59%	
<b>10.001-50.000</b>	28,21%	34,04%	13,03%	32,70%	26,40%	37,71%	32,06%	20,39%	11,70%	
<b>50.001-100.000</b>	27,88%	34,05%	11,81%		27,88%	35,27%	33,59%	13,10%	11,42%	
<b>&gt;100.000</b>	21,54%	40,57%	9,03%	24,96%	20,86%	44,68%	37,17%		9,03%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos MIR.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 299-321  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4865>  
© Lorena Cruz González  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 11/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



## A acción pública no ámbito urbanístico a debate

### La acción pública en el ámbito urbanístico a debate

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

**LORENA CRUZ GONZÁLEZ**

Técnica de Administración General, Grupo A 1  
Ayuntamiento 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, vaíse 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 configurala 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: origen y evolución. 2.2 Configuración. 2.2.1 Legitimación. 2.2.3 Finalidad. 2.2.4 Límites al ejercicio de la acción pública. 2.2.4.1 Límites materiales. 2.2.4.2 Límites formales. 3 Reconfiguración de la acción pública y conversión en acción popular. 3.1 Modificaciones pretendidas. 3.1.1 Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. 3.1.2 Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley del suelo y rehabilitación urbana. 3.2 Reconfiguración de la acción pública urbanística. 3.3 Acción popular prevista en la legislación medioambiental. 4 Reflexiones sobre la reforma legislativa analizada. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, se ha abierto un debate en torno a la oportunidad de limitar o restringir el ejercicio de la acción pública en la esfera urbanística y sustituirla por la conocida como acción popular que rige en la disciplina medioambiental.

Sin ánimo de ser exhaustivos, esta idea que defiende FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>1</sup> se ha intentado plasmar, por parte del Grupo Parlamentario Popular, ya en el año 2018, a través de la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística<sup>2</sup>.

En la actualidad, la Subdirección General de Políticas Urbanas, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, está trabajando en esta línea y ha recabado, a través de la consulta pública previa, la opinión de los ciudadanos y asociaciones antes de la elaboración del anteproyecto de ley que aspira a modificar la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobada por el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el marco de la planificación territorial y urbanística.

Ambos textos abogan por limitar el ejercicio de la acción pública urbanística, equiparándola a la acción popular medioambiental.

Este trabajo pretende debatir, desde el punto de vista práctico, la pertinencia, en el momento actual, de restringir el ejercicio de la acción pública urbanística y configurarla como la acción popular prevista en la legislación medioambiental, haciendo alusión a los riesgos que esta acción conllevaría.



## 2 ACCIÓN PÚBLICA URBANÍSTICA

### 2.1 Regulación normativa: origen y evolución

La acción pública en el terreno urbanístico se introduce por primera vez en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, como *“la acción, de todo ciudadano, para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística, los programas, proyectos, normas y ordenanzas”*.

El legislador, consciente de la situación de indisciplina urbanística generada a lo largo de los años anteriores y de la, en muchos casos, pasividad de la Administración a la hora de reaccionar frente a los ilícitos urbanísticos, decide dotar al ciudadano de instrumentos para perseguir que el suelo se utilice conforme a la normativa urbanística y, por tanto, al interés general. Para ello, modifica, tanto la Ley de procedimiento administrativo como la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que hasta ese momento legitimaba, para accionar y/o recurrir, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, únicamente a *“los que tuvieran interés directo en ello”* e introduce el derecho de cualquier persona, ya sea física o jurídica, a exigir, en ambas vías, la observancia de la normativa urbanística.

Este instrumento se ha recogido en las diferentes normativas urbanísticas del Estado y se ha extrapolado a la mayoría de legislaciones autonómicas, llegando hasta nuestros días. En la actualidad, la acción pública urbanística se regula en el artículo 5.f) y 62 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, norma de carácter básica dictada por el Estado, de conformidad con la disposición final segunda, en ejercicio de las competencias sobre legislación procesal. De aplicación, por tanto, a todo el Estado, como un derecho de los ciudadanos.

No se trata, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia 154/1997, de 29 de septiembre (BOE n. 260, de 30 de octubre de 1997), *“(…) de un derecho absoluto o incondicionado, sino de un derecho de configuración legal que, en consecuencia, el legislador puede regular y condicionar en su ejercicio”*, estableciendo limitaciones y prohibiciones al mismo, de ahí que haya de estarse en su regulación al contenido del artículo 5 en relación con el 62 del citado texto legal.

Y así, el artículo 5.f) dispone que *“todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”*. Y el artículo 62, ubicado en el capítulo II referido a acciones y recursos, concreta los ámbitos a los que afecta y el plazo para la interposición: *“1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos*

de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística”.

A esta previsión se refiere el artículo 19.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: “Está legitimado ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes”, y es reconocida por la jurisprudencia, en el fundamento de derecho segundo de la Sentencia 3556/2003, de 26 de mayo de 2003, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, al declarar: “La acción pública está concebida para que cualquiera (quibus de populo) pueda incoar un proceso contencioso-administrativo”.

En similares términos se pronuncian algunas legislaciones urbanísticas autonómicas. Podemos citar a modo de ejemplo el artículo 12 del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; el artículo 150 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León; el artículo 259 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; o la exposición de motivos IV de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco. “En otras legislaciones autonómicas como la gallega, en la Ley 2/2016, del suelo de Galicia, ya no aparece recogida como sí lo estaba en la disposición adicional cuarta de la derogada Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; en todo caso, la acción pública es igualmente de aplicación en Galicia y en el resto de España donde no exista previsión autonómica expresa por su reconocimiento expreso en el citado artículo 62 del Texto refundido estatal de común aplicación”<sup>3</sup>.

## 2.2 Configuración

### 2.2.1 Legitimación

Antes de entrar a analizar los requisitos esenciales para que exista legitimación en el ejercicio de la acción pública urbanística, resulta pertinente abrir un breve paréntesis para definir qué se entiende por esta. Y así cabe decir que la legitimación es la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar en un proceso concreto<sup>4</sup>.

Por regla general, la legitimación se suele condicionar a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula. Sin embargo, existen una serie de normativas sectoriales específicas, tales como el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana; la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español<sup>5</sup>; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques naturales; la Ley orgánica 3/2007, de 22

de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, etc., en las que se permite a cualquier ciudadano la interposición de acciones o recursos de forma incondicional, es decir, sin requisito adicional alguno. Es lo que se denomina como “acción popular” en el artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en la legislación sectorial, “acción pública”.

Centrándonos ya en el campo del derecho urbanístico, puede afirmarse que la acción pública consiste en la atribución de legitimación, a todo ciudadano, persona física o jurídica, para perseguir actuaciones contrarias a la legislación urbanística y al planeamiento, sin que se exija tener o acreditar un derecho subjetivo o interés legítimo.

Cuando el legislador habla de ciudadano, se está refiriendo tanto a nacionales como a extranjeros. Así ha sido reconocido en la Sentencia 4966/2015, de 18 de noviembre de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, que declara:

*“Además, en materia de régimen local, los extranjeros, sean comunitarios o no, tienen derecho a la participación pública, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten. De esta forma, frente a un Plan de Ordenación Urbana de la ciudad en la que residen, no pueden dejar de ser oídos por el hecho de ser extranjeros y, consiguientemente, legitimados para el ejercicio de la acción pública urbanística, regulada en el artículo 48 del Texto refundido de la Ley de suelo estatal”.*

Y, cuando alude a las personas jurídicas, debe entenderse por estas tanto las públicas como las privadas. En identidad de términos se pronuncia el fundamento de derecho tercero de la Sentencia 10454/2001, de 31 de diciembre de 2001, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, al señalar:

*“En cualquier caso, la Diputación también se encuentra legitimada para el ejercicio de la acción pública. Como hemos reconocido en las sentencias de 24 de diciembre de 2001 (recursos directos 347/1999 y 37/2000) y de 26 de diciembre de 2001 (recurso directo 547/2000), a propósito de la impugnación del mismo acuerdo de Consejo de Ministros, la acción pública del artículo 304 del TRLRS alcanza a la impugnación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros al amparo del artículo 244.2 del TRLRS. En efecto, dicho precepto contiene una regulación que incide directamente en la normativa urbanística vigente, al imponer su modificación o revisión cuando concurren los presupuestos habilitantes que contempla dicho artículo”.*

Esta potestad se proyecta, tal y como recoge el artículo 62 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, en el campo administrativo y en el jurisdiccional contencioso-administrativo<sup>6</sup>.

En este sentido se pronuncia el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 14 de mayo de 2010, en el recurso de casación 2098/2006, al disponer:

*“La legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte actora en un proceso concreto, se vincula por mandato del artículo 19.1*

*LJCA a la titular de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula o resulta predicable de cualquier ciudadano siempre que ejercite la “acción popular” en los casos expresamente previstos por las leyes (...)*”.

Y continúa: “(...) en el ámbito sectorial en el que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador, acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional”.

En palabras de PAREJO ALFONSO<sup>7</sup>, “la acción pública consiste en el apoderamiento a todos los sujetos con una acción reaccional frente a cualesquiera transgresiones de la referida ordenación y, por tanto, en la exención en materia territorial-urbanística del requisito procesal de la acreditación de la legitimación ad causam, es decir, del interés del accionante en el asunto concreto, por la presunción legal iuris et de iure de que tal interés concurre de suyo en la posición simple del ciudadano, uti cives”.

Es, por tanto, un derecho del ciudadano que únicamente está condicionado, tal y como indica VILLARES NAVEIRA<sup>8</sup>, a los requisitos de “capacidad procesal”; es decir, capacidad para ser parte en un proceso.

En vía jurisdiccional, esta capacidad la poseen las personas físicas y jurídicas con arreglo al artículo 6 en relación con el 7 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, y, con el artículo 18º de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, en la esfera administrativa, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en el artículo 3 reproduce el contenido del artículo 18 de la Ley 29/1998, anteriormente citada.

### 2.2.3 Finalidad

La acción pública urbanística tiene por objeto proteger y observar el cumplimiento del ordenamiento urbanístico, entendiéndose por este legislación y planeamiento. Pero ¿cuál es el motivo o finalidad de que, en el derecho urbanístico, el legislador extienda la legitimación a todos los ciudadanos con independencia de que tengan o no un derecho o interés legítimo?

Pues bien, tal y como indica el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4.ª, de 7 de junio de 2013, recurso de casación 1542/2010:

*“La extensión legal de la acción pública a determinados ámbitos se realiza en atención a los diferentes y sensibles intereses en juego, porque la acción pública lo que pretende es robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes. Se considera, en definitiva, que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados, por lo que ha de extenderse la misma a cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley”.*

A este respecto, resulta ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2002: *“la finalidad prevalente y fundamental del artículo 304 de la Ley del suelo del 92 es la de perseguir y conseguir, por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico”*.

En definitiva, se puede afirmar que la finalidad de la acción pública es defender la legalidad urbanística, mediante el ejercicio de la acción tendente a depurar vulneraciones normativas de valores especialmente sensibles.

## **2.2.4 Límites al ejercicio de la acción pública**

### **2.2.4.1 Límites materiales**

Si bien es cierto que cualquier ciudadano puede ejercer la acción pública, ya sea persona física o jurídica, que persiga la protección y observancia del ordenamiento urbanístico sin tener que acreditar o tener un derecho o interés legítimo, no es menos cierto que esta no tiene carácter absoluto, ya que está sujeta a los límites que establece el ordenamiento jurídico.

Así es reconocido, entre otras, en el fundamento de derecho décimo de la Sentencia 986/2016, de 4 de mayo de 2016, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo en el recurso 13/2015, al disponer:

*“Cierto es que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso de derecho”*.

Pero el juzgador no se queda en los límites generales del ordenamiento, sino que establece, de forma reiterada en sus sentencias, un límite específico, como así se reconoce en la Sentencia 2787/2015, de 17 de junio de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Supremo, y la Sentencia 1257/2012, de 29 de febrero de 2012, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, que en el fundamento de derecho séptimo subraya:

*“La regla de la acción pública solo quiebra cuando lo que se ejercita es una acción de reconocimiento de una situación jurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados del interesado”*.

A la luz de la jurisprudencia, se entiende por límites del ordenamiento jurídico a efectos del ejercicio de la acción pública urbanística la prohibición de abuso de derecho, artículo 7 del Real decreto de 24 de julio de 1889 por el que se acuerda publicar el Código civil, y el respeto a las reglas de buena fe, recogido en el artículo 7 del Código civil y 11 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial. Y, como límite específico de la acción pública, en el terreno urbanístico, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

A continuación, se van a exponer unas pinceladas acerca de cada uno de los límites:

a) Exigencias de la buena fe.

El artículo 11 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, dispone: “En todo tipo de procedimiento se respetarán las reglas de la buena fe. (...)” y el artículo 5 del Código civil establece que “los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.

*La ley no ampara el abuso del derecho o ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño a tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.*

b) ¿Cuándo se puede considerar que el ejercicio de una acción es constitutivo de abuso de derecho y, por tanto, contrario a las exigencias de la buena fe?

Se estima que una acción es abusiva cuando se interpone, única y exclusivamente, con la finalidad de perturbar o causar daño a un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad y siempre que esta acción quede perfectamente acreditada, ya sea en la vía administrativa o en la vía jurisdiccional.

Para poder apreciar el abuso de derecho, es necesario que este se observe de modo patente, manifiesto y claro, y que la intención o propósito del accionante sea solo la de causar daño a otro sin que resulte provechoso para el agente, no actuando abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva a él. Y debe ser probado por quien lo alega.

Esta argumentación se refleja en el fundamento de derecho primero de la Sentencia 360/2017, de 7 de junio de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al declarar:

*“La acción pública en materia urbanística, que no se condiciona a ningún requisito, no pudiéndose hablar de abuso de derecho allí donde quedan acreditadas las graves infracciones urbanísticas cometidas por los codemandados, quienes desarrollan usos respecto de obras que exceden parámetros y por ello no permitido por el planeamiento”.*

Y, por el contrario, se considera que no existe abuso de derecho cuando quede acreditada en el expediente administrativo o judicial la existencia de infracciones urbanísticas.

c) ¿Qué debe entenderse por reconocimiento de una situación jurídica individualizada y a qué tipo de pretensiones se refiere?

Las pretensiones de las partes, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, pueden ser de mera anulación o de jurisdicción plena. En las primeras, se persigue única y exclusivamente la declaración de no conformidad a derecho de un acto o disposición y, en las segundas, se aspira al reconocimiento de una situación jurídica individualizada; esto es, el reconocimiento de un derecho subjetivo, la adopción de las medidas tendentes al restablecimiento de la legalidad y la indemnización por los daños y perjuicios.

El ejercicio de la acción pública está limitado a las pretensiones de anulación. El accionante no puede perseguir el reconocimiento de una situación jurídica individualizada

ni tampoco puede ejercer pretensiones indemnizatorias, pues para ello requeriría la legitimación general exigida por la ley.

Así lo reitera la jurisprudencia en diferentes sentencias, como la Sentencia 931/2008, de 17 de marzo de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, del Tribunal Supremo, o la Sentencia 639/2015, de 17 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, del Tribunal Supremo, señalando que *“la regla de la acción pública sólo quiebra cuando lo que se ejerce es una acción de reconocimiento de una situación jurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados del interesado”*.

#### **2.2.4.2 Límites formales**

Finalmente, hay que añadir que la acción para exigir ante los órganos administrativos y tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación y del planeamiento está sujeta a un límite temporal.

A esta cuestión se refiere el propio artículo 62.2 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana.

El citado precepto prevé dos supuestos diferenciados, en función de:

- a) si las obras consideradas ilegales se encuentran en curso de ejecución o
- b) si están finalizadas.

En el primer caso, la acción se podrá interponer durante el tiempo que dure la ejecución de las obras y hasta el transcurso del plazo establecido para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, y, en el segundo caso, únicamente en los plazos fijados por el legislador para la incoación de medidas tendentes a la reposición de la legalidad vulnerada.

Resulta imprescindible apuntar que los plazos para el ejercicio de la acción de reposición de la legalidad urbanística varían en función de la comunidad autónoma en que resulte de aplicación.

Así, por ejemplo, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, establecen el plazo de seis años desde la total terminación de las obras<sup>10</sup>, y, por el contrario, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria, y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, fijan el plazo de reacción en 4 años<sup>11</sup>.

Adviértase que las comunidades autónomas tienen competencia exclusiva, al amparo del artículo 148.1.3 de la Constitución española, en urbanismo, de ahí que la regulación no sea unívoca.



## 3 RECONFIGURACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA Y CONVERSIÓN EN ACCIÓN POPULAR

### 3.1 Modificaciones pretendidas

En este apartado nos vamos a limitar a resaltar, de manera muy sumaria, las variaciones propuestas sobre la acción pública urbanística por el Grupo Parlamentario Popular en el año 2018 y por el Gobierno en la actualidad.

Para ello, vamos a señalar brevemente el contenido de cada uno de los textos.

#### 3.1.1 Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados

El 15 de octubre de 2018, el Grupo Parlamentario Popular presenta en el Congreso de los Diputados la *“Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”*.

Si bien la citada propuesta fue admitida a trámite y trasladada al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, esta nunca llegó a aprobarse al haber sido disueltas las Cortes Generales en el año 2019, por lo que deviene caduca.

A pesar de que la proposición de ley ha caducado, de cara a un posicionamiento sobre la necesidad o no de la reforma, resulta necesario exponer, brevemente, los argumentos que habrían llevado al grupo parlamentario a formularla.

De una lectura de la proposición de ley, se infiere que la intención del Partido Popular era reforzar la seguridad jurídica en la planificación territorial y urbanística, con la finalidad de evitar, tal y como recoge la exposición de motivos, la nulidad absoluta de los planes generales: *“En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico”*<sup>12</sup>, y la utilización *“tortícera con fines puramente lucrativos”*<sup>13</sup> de la legitimación para el ejercicio de la acción pública.

Focalizando en la cuestión que aquí nos interesa, los responsables de la propuesta entienden que la regulación de la acción pública está desconectada de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística actuales *“y, en muchos casos, de una verdadera defensa de los intereses públicos”*<sup>14</sup>.

Para corregir esta situación, proponían restringir la legitimación de la acción pública, configurándola como la acción popular prevista en la legislación medioambiental, modificación que se concretaría en los artículos 5 y 62 del Real decreto legislativo



7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, quedando redactado el artículo 62 del siguiente modo:

*“1. Los actos e inactividad de los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo y desarrollar su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.*

*b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos”.*

### **3.1.2 Consulta pública previa sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley del suelo y rehabilitación urbana**

En idéntica línea que la anterior, se postula la Subdirección General de Políticas Urbanas, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que está elaborando el anteproyecto de ley por el que se pretende modificar la Ley del suelo y rehabilitación urbana.

Como consecuencia de la tramitación, el Gobierno planteó, al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, entre el mes de junio y julio del año 2021, una consulta pública previa<sup>15</sup>, dirigida a los sujetos y organizaciones más representativas del área, sobre la pertinencia de modificar el Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana.

El objeto de la reforma, al igual que sucedía con la propuesta de ley analizada en el punto anterior, es reforzar la seguridad jurídica en la planificación territorial y urbanística, a través de tres vías: el reconocimiento expreso de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación territorial y urbanística, la determinación de las consecuencias procesales por vicios procedimentales, ya sea nulidad absoluta o anulabilidad, y la reconfiguración de la acción pública.

A efectos del presente trabajo, nos vamos a centrar únicamente en el análisis del punto referido a la acción pública. Y así cabe indicar que, si se observa el contenido del punto 4.3 de la consulta previa, se puede deducir que, para el Gobierno, el ejercicio de la acción pública ya no busca el interés público general, sino que está siendo utilizado de una manera cuasiprofesional *“con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento”*<sup>16</sup>.

Y, para subsanar y/o corregir esta deficiencia, propone sustituir la acción pública urbanística por la acción popular medioambiental.

## 3.2 Reconfiguración de la acción pública urbanística

Si focalizamos la atención en los textos analizados anteriormente, deducimos que cobra cada vez más fuerza la idea de aprobar una norma urbanística que convierta la acción pública urbanística en la acción popular prevista en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta variación implicaría limitar y restringir, a través de la modificación de los artículos 5 y 62 del Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, la legitimación para el ejercicio de la acción por actos o inactividad de los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En consecuencia, únicamente podrían accionar, tanto en vía administrativa como en vía judicial, contra actos contrarios a la ordenación territorial y urbanística:

i) Las personas físicas y jurídicas siempre que demuestren, en el procedimiento administrativo y/o jurisdiccional, que ostentan un derecho o interés legítimo relacionado con el acto o inactividad que vulnere la norma, y

ii) Las personas jurídicas sin ánimo de lucro siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que tengan acreditados en sus estatutos fines relacionados con la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo.

b) Que desarrollen su actividad en el territorio afectado por la actuación o inactividad.

c) Que hayan sido constituidas, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y que durante ese tiempo hayan ejercido de modo activo actividades necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en los estatutos.

## 3.3 Acción popular prevista en la legislación medioambiental

Toda vez que tanto la proposición de ley como la consulta pública previa remiten en su regulación a la acción popular prevista en la esfera medioambiental, se considera necesario exponer, de modo sucinto, el marco normativo referido a esta institución, no sin antes referirnos al artículo 45 de la Constitución española.

El artículo 45 de la Constitución española dispone: *“todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como su deber de conservación, y traslada a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de los recursos con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

El legislador, para cumplir el mandato constitucional, promulga la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La citada norma tiene por objeto recoger los compromisos asumidos en el Convenio Aarhus<sup>17</sup> —ratificado por España el 15 de diciembre de 2004— y trasponer la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el

acceso del público a la información ambiental, y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.

El Convenio Aarhus parte de una idea fundamental: *“Para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados”*<sup>18</sup>.

Sentado lo anterior, es el momento de plantearnos en qué términos recoge el convenio el acceso a la justicia. Pues bien, el espíritu del Convenio Aarhus es amplio: permite acudir a la justicia a todo el público interesado que demuestre un interés suficiente en el asunto o que, en su caso, invoque la lesión de un derecho.

No obstante, este derecho extensivo se puede ver restringido o ampliado por la normativa nacional de los Estados adheridos, ya que será el legislador nacional el que determine qué constituye interés suficiente y lesión de un derecho; así lo dispone el artículo 9:

*“Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente convenio”*<sup>19</sup>.

Y continúa el artículo 2.5: *“A tal efecto, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos exigidos por el derecho interno”*<sup>20</sup>.

El legislador español, a la hora de incorporar el contenido del artículo 9 del convenio a la legislación estatal, aboga por introducir una acción popular limitada<sup>21</sup>, en lugar de la acción pública reconocida en otras disciplinas, tales como el urbanismo, Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana; la Ley 22/1998, de 28 de julio, de costas; o la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, etc.

Así se reconoce, de forma expresa, en la Sentencia 4183/2007, de 16 de mayo de 2007, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, al señalar:

*“El ordenamiento jurídico no concede una acción pública en materia de protección del medio ambiente, ni siquiera en la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, (...) la cual, en su artículo 22, sólo otorga acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro y sólo cuando cumplan los requisitos del artículo 23”*.

Se considera que la acción es reducida porque están legitimadas, de conformidad con el artículo 22 en relación con el 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación y de acceso a la justicia medioambiental, para la interposición de acciones, tanto en vía administrativa como en

la vía judicial contencioso-administrativa, única y exclusivamente las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que tengan acreditados en sus estatutos fines relacionados con la protección del medio ambiente, la ordenación de territorio y el urbanismo.

b) Que desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación o inactividad.

c) Que hayan sido constituidas, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y que durante ese tiempo hayan ejercido de modo activo actividades necesarias para el cumplimiento de los fines previstos en los estatutos.

Y, por el contrario, no están legitimadas las personas físicas<sup>22</sup>. En una línea de razonamiento similar encontramos el fundamento de derecho séptimo de la Sentencia 3227/2013, de 7 de junio de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Supremo, al disponer:

*“El recurrente en la instancia es una persona física, y respecto de estas la ley no reconoce la acción pública medioambiental. Esto es lo que se debería haber limitado a señalar la sentencia recurrida en este punto.*

*La acción pública que reconoce la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitar, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas”.*

Llegados a este punto, debemos plantearnos dos cuestiones: la primera, relativa a la legitimación de las asociaciones; la segunda, y no por ello menos importante, la referida al momento en que se entienden legalmente constituidas.

Si bien en un primer momento únicamente estaban legitimadas las asociaciones que actuasen en defensa de la legalidad, esto ha ido cambiando. Los tribunales han ido ampliando la legitimación a las asociaciones cuando estas actúen en defensa de unos intereses específicos siempre que repercutan en la asociación y en la sociedad.

Es interesante al respecto el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia 4460/2008, de 25 de junio de 2008, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, al declarar:

*“Se amplía, sin duda, el marco de legitimación de las asociaciones como la recurrente, las cuales no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad, sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten en la misma y, con ella, en toda la sociedad a quien también el precepto constitucional le impone obligación de conservar los mismos”.*

Y, por lo que respecta a la determinación de la fecha de constitución de las asociaciones, se ha pronunciado el fundamento de derecho tercero de la Sentencia 1989/2016,

de 29 de abril de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, del Tribunal Supremo, al disponer:

*“La fecha relevante para el reconocimiento de la legitimación de la asociación es cuando se produce su inscripción en el registro, al así indicarlo el artículo 10.2 de la Ley orgánica 1/2002, que dispone «la inscripción registral hace pública la constitución y los Estatutos de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros»”.*

A tenor de lo expuesto, se constata que la acción popular prevista en la normativa medioambiental, a diferencia de la acción pública urbanística, es de carácter restringido, al estar únicamente legitimadas las personas jurídicas sin ánimo de lucro siempre que cumplan los requisitos del artículo 22 en relación con el 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia medioambiental.

#### **4 REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA LEGISLATIVA ANALIZADA**

Para poder hacer una reflexión sobre la necesidad, oportunidad y adecuación de la propuesta, resulta necesario exponer brevemente los motivos por los que el Gobierno considera oportuno limitar, en el área urbanística, el ejercicio de la acción pública y sustituirla por la acción popular prevista en el marco medioambiental.

Hasta la fecha, se consideraba que la acción pública tendía a garantizar la defensa del interés público urbanístico. Así lo afirmaba PAREJO ALFONSO<sup>23</sup>: *“Sin entrar aquí en un balance de la experiencia suministrada por el ejercicio de la acción pública en el dilatado período que media desde la entrada en vigor de aquella primera ley de completa ordenación urbanística, balance que la doctrina, sin perjuicio de reconocer la aparición de situaciones de abuso de la acción pública, está conforme con estimar positivo”.*

No obstante, en la actualidad existe un sector doctrinal, encabezado entre otros por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>24</sup>, que entiende que con la supresión de la acción pública no se perdería nada, más bien *“se cerraría paso a la proliferación de recursos abusivos por los ‘profesionales de la acción pública’, que desde hace años campan por sus respetos en las grandes ciudades”.*

El Gobierno, consciente de la crítica doctrinal, la asume y, en la consulta pública previa planteada a los ciudadanos, justifica que es preciso reformar la institución, ya no solo por pensar que está desconectada de la realidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística actuales y de su complejidad procedimental, sino, sobre todo, con el fin de evitar *“una utilización cuasiprofesional de la misma con intereses lucrativos privados muy alejados del interés público del planeamiento”*<sup>25</sup>.

O, dicho en palabras del Grupo Parlamentario Popular<sup>26</sup>, frenar *“las consecuencias negativas a las que ha dado lugar su utilización torticera con fines puramente lucrativos”.*

Podemos entender que la base fundamental de la reforma, en este aspecto, es prohibir todo beneficio económico vinculado en este caso a la imposibilidad de obtenerlo

empleando el recurso contencioso-administrativo contra los instrumentos de ordenación, con la finalidad de utilizar la vía del desistimiento a cambio de contraprestaciones económicas, bien de las propias administraciones competentes, bien de otros particulares.

El Gobierno considera que el mero hecho de restringir la legitimación a asociaciones sin ánimo de lucro que representen y defiendan la protección del interés general y la función pública de la ordenación territorial y el urbanismo conllevaría la eliminación del ejercicio arbitrario e indebido con fines lucrativos de la interposición de acciones.

Y en su parca fundamentación remite a las normativas europeas: *“Teniendo en cuenta las más altas exigencias europeas en materia de protección del medio ambiente, se acerca la nueva regulación de la acción pública en materia de urbanismo a la vigente regulación de la acción popular en materia medioambiental”*<sup>27</sup>.

Ante esta situación, merece la pena detenerse en analizar si las normativas europeas tienden a limitar la legitimación para la interposición de acciones relacionadas con el medio ambiente.

Pues bien, tal y como se ha indicado en el apartado 3.3 del presente trabajo, el Convenio Aarhus obliga a los Estados miembros a garantizar el acceso a la justicia al *“público interesado”* cuando invoquen o bien la lesión de un derecho o constituyan un interés suficiente, pero no restringen en modo alguno el derecho de acceso únicamente a las asociaciones sin ánimo de lucro.

Ha sido, por tanto, el legislador nacional el que ha acotado esa legitimación en el artículo 22 en relación con el 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental.

Pero este texto normativo no ha estado exento de duras críticas<sup>28</sup>. Existe un sector doctrinal que valora de forma negativa el hecho de limitar o restringir la legitimación única y exclusivamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro<sup>29</sup>, entre los que podemos destacar a TOLIVAR ALAS<sup>30</sup>, que la juzga *“como una plasmación literal y poco afortunada del derecho comunitario”*.

Traemos a colación un extracto del artículo, con el fin de constatar lo declarado: *“En los últimos tiempos, la acción popular medioambiental se viene restringiendo a favor solo de las personas jurídicas (ONG); concretamente en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y 42 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, en una plasmación literal y poco afortunada del derecho comunitario”*.

En esta misma línea argumental destacan las palabras de PLEITE GUADAMILLAS<sup>31</sup>, al afirmar: *“El reconocimiento de la acción popular supone un avance, puesto que se amplían las materias relacionadas con el medio ambiente que en nuestro derecho carecían de ese reconocimiento generalizado; sin embargo, al atribuirse exclusivamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan determinados requisitos, no cumple las exigencias que exige la protección del medio ambiente y que, en ocasiones, ha reconocido el TJUE, debe hacerse extensible a las personas físicas y asociaciones”*.

Pero esta crítica no se queda únicamente en la doctrina, sino que se ha trasladado a diferentes textos normativos autonómicos. Y así el artículo 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, recogía la acción pública medioambiental, tanto en vía administrativa como en vía judicial, y lo justificaba, con motivo de la cuestión de inconstitucionalidad 1772/2020, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, del siguiente modo:

*“Asimismo, las representaciones tanto del Gobierno como del Parlamento Vasco sostienen que la acción pública judicial prevista en el artículo 3.4, último inciso, de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco se justifica en la necesidad de asumir los compromisos europeos e internacionales sobre justicia medioambiental, citando, en particular, el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente firmado el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Convenio Aarhus)”.*

Y continúa:

*“Por su parte, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, manifiesta en su preámbulo que su objeto es definir un marco jurídico que a la vez responda a los compromisos asumidos con la ratificación del convenio y lleve a cabo la transposición de dichas directivas (2003/4/CE y 2003/35/CE) al ordenamiento interno”.*

En concreto, las instituciones autonómicas que comparecieron en este proceso invocan como fundamento de la norma cuestionada el artículo 9.3 del Convenio Aarhus, conforme al cual *“cada parte velará por que los miembros del público que reúnan eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional”.*

Reflejo de la extensión de la legitimación al ámbito medioambiental lo encontramos también en el Decreto 7/2019, de inspección ambiental de Galicia, concretamente en el artículo 31:

*“Cualquier persona podrá poner en conocimiento de la Administración, mediante la presentación de la correspondiente denuncia ambiental, hechos que pudieran ser constitutivos de amenazas inminentes de daños medioambientales, daños medioambientales, delitos ambientales o infracciones administrativas”.*

Hay que tener en cuenta, además, que el primer texto ha sido declarado inconstitucional únicamente en lo relativo al inciso *“como jurisdiccional”* por invadir las competencias exclusivas procesales del Estado, pero no lo ha sido respecto al acceso a la vía administrativa<sup>32</sup>.

Si las comunidades autónomas legislan sobre medio ambiente e introducen, como hemos visto, en la esfera administrativa el derecho de todo ciudadano, ya sea persona



física o jurídica, a interponer una acción, lo que están haciendo es ampliar los supuestos legitimadores que prevé la legislación medioambiental del Estado.

Por consiguiente, si parte de la doctrina y de los legisladores autonómicos se están replanteando la necesidad de ampliar el ejercicio de la acción pública por entender que la acción popular es insuficiente para proteger el interés general y, por tanto, el medio ambiente, al excluirse de la legitimación a las personas físicas, ¿por qué restringir la legitimación en urbanismo? ¿Únicamente porque ha habido particulares que han utilizado esta acción de forma abusiva y con chantajes?

Esto nos lleva a plantearnos si la limitación de la legitimación es la vía más adecuada para evitar la utilización excesiva e indebida de la acción pública o, dicho en otras palabras, si es más apropiado restringir o limitar un derecho que imponer o establecer medidas tendentes a evitar las prácticas abusivas.

Pues bien, a juicio de quien subscribe, el legislador a la hora de abordar esta reforma contrapone dos intereses en juego: por un lado, la observancia del cumplimiento de la normativa urbanística y del planeamiento ante valores especialmente sensibles por parte de cualquier ciudadano y, por otro, la obtención, en muchos casos, de un beneficio económico como consecuencia de la interposición de la acción y posterior desistimiento.

Hasta ahora, lo que primaba era la salvaguardia del interés general y, en consecuencia, la observancia del cumplimiento de la normativa, de ahí que su control se extendiese a cualquier ciudadano. Con la reforma parece que lo que debe primar es evitar el beneficio económico por parte de un tercero que utilice, de forma torticera, el ejercicio de la misma, de ahí que se busque acotar el ejercicio de la acción, únicamente, a asociaciones sin ánimo de lucro.

Pero ¿debe presuponerse que todas las entidades sin ánimo de lucro, a diferencia de las personas físicas, persiguen el interés público y no actúan con fines espurios?

Siguiendo este hilo argumental, debemos preguntarnos ¿qué es más importante, la persecución del ilícito urbanístico frente a valores especialmente sensibles o la sobrecarga de trabajo de la Administración ante denuncias de particulares y, en su caso, la obtención de una compensación económica por desistimiento? ¿No existen vías para evitar esta práctica abusiva o, en su caso, no podrían crearse?

Desde nuestro punto de vista crítico a la reforma, la restricción o limitación de la acción pública a las asociaciones sin ánimo de lucro supondría un perjuicio para la salvaguardia del interés general, ya que cuanto mayor observancia exista sobre el territorio mejor se protegerán los valores especialmente sensibles. ¿Por qué establecer una cortapisa a la observancia de la norma? ¿No es más adecuado que cualquier ciudadano que observe la vulneración de la norma lo pueda poner en conocimiento de la Administración para que esta actúe? O, ¿por el hecho de que una persona actúe con intereses espurios y con la finalidad de obtener una compensación económica o, algo peor, procurando el daño a un tercero, la Administración ya no debe reaccionar frente al ilícito urbanístico?, ¿debe permanecer impasible?



En nuestra opinión, si bien lo que debe primar es el interés general y, por tanto, dotar a los ciudadanos de instrumentos para que puedan velar por la observancia y el cumplimiento de la normativa urbanística allí donde no actúa la Administración, esta, ya sea en vía administrativa o en vía judicial, debe tener a su alcance medidas para actuar frente a aquellos ciudadanos que accionan por intereses espurios.

Tal y como se indicó en apartados anteriores, la jurisprudencia ha establecido una serie de límites al ejercicio de la acción, cuales son la buena fe, el fraude de ley y el abuso de derecho.

Pero, si estos límites no son suficientes, podría estudiarse la posibilidad de imponer otros, como por ejemplo sanciones a los ciudadanos cuando se demuestre que la única intención de la acción sea la de obtener un beneficio económico, que se podría calcular con un porcentaje sobre el beneficio que se iba a obtener.

Esta posibilidad la recoge, de forma expresa, el legislador procesal en el artículo 247 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil. El juzgador podrá, al amparo del artículo 247.3, imponer multas por incumplir las reglas de la buena fe procesal:

*“Si los Tribunales estimaren que alguna de las partes ha actuado conculcando las reglas de la buena fe procesal, podrán imponerle, en pieza separada, mediante acuerdo motivado, y respetando el principio de proporcionalidad, una multa que oscilará de ciento ochenta a seis mil euros, sin que en ningún caso pueda superar la tercera parte de la cuantía del litigio”.*

También se podría restringir la acción pública urbanística, como medida sancionadora, a aquellos ciudadanos que ya hubiesen sido penalizados por ejercer una acción abusiva durante un marco temporal determinado, etc.

Como se ha dejado entrever en el presente trabajo, nos parece más adecuado incentivar la denuncia y comprobar el abuso que coartar o restringir el derecho a la acción, ya que su limitación/restricción supondría un perjuicio para los intereses de la sociedad y, por tanto, de todos los ciudadanos. Adviértase que, en el momento en que nos encontramos, existe una gran cantidad de expedientes repositórios de la legalidad, tanto en vía administrativa como en vía judicial, incoados como consecuencia de denuncia por acción pública. Si existe denuncia, puede comprobarse o no la veracidad de esta, pero si el derecho a la acción se restringe habrá casos que quedarán impunes, ya que en innumerables ocasiones la Administración permanece impasible, ya sea porque no dispone de medios o porque no acciona los mecanismos de control urbanístico<sup>33</sup>.

Y máxime cuando este hecho ha sido reconocido a nivel europeo en el considerando segundo de la Directiva UE 2009/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión<sup>34</sup> del siguiente modo:

*“Las denuncias y revelaciones públicas hechas por los denunciantes constituyen uno de los componentes que se sitúan en el origen del cumplimiento del derecho y de las políticas de la Unión. Ellos aportan información a los sistemas nacionales y de la Unión responsables de la aplicación del derecho, lo que permite a su vez detectar, investigar y enjuiciar de*

*manera efectiva las infracciones del derecho de la Unión, mejorando así la transparencia y la rendición de cuentas”.*

Con esta directiva, el legislador europeo crea unas normas de contenido mínimo<sup>35</sup> para garantizar la protección efectiva de los denunciantes, frente a las infracciones del derecho de la Unión Europea, por entender que su información es imprescindible para el cumplimiento del derecho.

Si el legislador europeo quiere fomentar e incentivar que las personas físicas denuncien cualquier abuso o vulneración del derecho de la Unión Europea y, para ello, establece una serie de medios o canales de protección, ¿por qué el Gobierno propone, en el terreno urbanístico, en el que existen determinados valores especialmente sensibles y donde está constatada la inactividad de la Administración, eliminar la legitimación a las personas físicas? ¿No sería más adecuado sancionar al que actúa de modo fraudulento y en contra de los principios de la buena fe?

Por otro lado, y siguiendo con la postura crítica hacia la reforma, estimamos que el hecho de limitarla a personas jurídicas sin ánimo de lucro no es una garantía por sí misma suficiente para evitar el abuso o fraude. ¿Estas asociaciones no pueden actuar incentivadas por un particular?

Pero es que, a mayores, con esta actuación ¿no se estaría fomentando la constitución de un monopolio de acceso, tanto en vía administrativa como judicial, para recurrir los actos o la inactividad de la Administración en el ámbito urbanístico, con las consecuencias que ello podría conllevar para la protección efectiva de los derechos individuales?

Podría darse el caso de que personas físicas que observen, en un determinado lugar, el incumplimiento de la norma y la inactividad de la Administración acudan a este tipo de asociaciones para instarlas a que recurran un determinado acto y ¿no podrían este tipo de asociaciones exigir a estas personas, antes de interponer cualquier acción, que se hagan, por ejemplo, socios o miembros de la asociación y que paguen una cuota mensual/anual o incluso que hagan un donativo simbólico? ¿Si no, de dónde obtienen el dinero para interponer los recursos y contratar a abogados o especialistas que los defiendan? ¿Esto no resulta contrario al espíritu de la reforma?

Como colofón a esta crítica, debe recordarse que la jurisprudencia ha ido ampliando la legitimación ya no solo a las asociaciones que defiendan la legalidad, sino también a aquellas que defiendan unos *“calificados o específicos intereses que repercutan en la misma”*. La cuestión que debemos plantearnos es la siguiente: ¿actuarán las asociaciones únicamente cuando se vean afectados sus intereses? ¿Y en el resto de casos? ¿Se quedarán indemnes los actos contrarios a la norma?

Por último, resta añadir otro problema que se podría plantear y que guarda relación con los requisitos necesarios para que las asociaciones puedan accionar. La normativa medioambiental exige que las personas jurídicas sin ánimo de lucro hayan ejercido, de modo activo, actividades necesarias para el cumplimiento de los fines en el ámbito de actuación y que hayan sido constituidas al menos dos años antes del ejercicio de la acción.

Esto nos lleva a formular la siguiente pregunta: ¿Estas asociaciones tienen sede en todas las provincias del territorio del Estado para observar y salvaguardar el interés general o, por el contrario, únicamente serían visibles en las grandes ciudades? ¿Qué sucedería con las edificaciones ilegales en pueblos o zonas rurales con escasa visibilidad? ¿Nadie, salvo la Administración, podría actuar frente a ellas?

Imaginémonos que, en una ciudad o pueblo pequeño en el que no existen asociaciones sin ánimo de lucro para la salvaguarda de la legislación y planeamiento, se comete un ilícito urbanístico y la Administración no actúa de oficio. En este caso, si el legislador suprime el ejercicio de la acción pública, tal y como la venimos entendiendo hoy en día —ejercicio por cualquier ciudadano—, únicamente podrían reaccionar las asociaciones constituidas con al menos dos años de antelación y que viniesen ejerciendo de modo activo su finalidad. Si estas asociaciones no existen en el territorio sobre el que se produce el ilícito, difícilmente se podrá actuar, ya que entre que se constituyen y ejercen los fines podría haber transcurrido el plazo para el ejercicio de la acción y, por tanto, haber caducado la misma. Entonces, ese *iter* temporal lo podrían utilizar con picaresca las personas físicas o jurídicas para construir en zonas no habilitadas so pena de caducidad de la acción.

De todo lo expuesto se desprende que la restricción/limitación de la legitimación en el ejercicio de la acción pública urbanística supondría una merma en la salvaguarda de los valores especialmente sensibles y, por tanto, del interés general, por lo que no consideramos adecuada su reforma. Pero lo que sí nos parecería conveniente sería que el Gobierno, con el fin de evitar una utilización abusiva y fraudulenta de la acción, introdujese mecanismos sancionadores para aquellos ciudadanos que la usen con fines lucrativos e intereses espurios.

Y, yendo más allá, también podría ser oportuno que el Gobierno incluyese, en su afán de velar por el interés general, algún tipo de penalización tanto para la Administración como para el funcionario público cuando incumplan el deber de actuar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Ayús y 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.org.es*, 22: 69-96. <https://doi.org/10.30827/e-rhp.v0i22.8211>.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*. 2018. Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Serie B: Proposición de Ley, 15 de octubre 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 de la Unión Europea*. 2005. *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio de 1998, 17 de mayo de 2005: L.124/1-124/75.

- Fernández Rodríguez, T.R. 2019. *Manual de Derecho Urbanístico*. 26ª 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, Movilidad y Agenda Urbana. 2021. *Consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobada por Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística*, publicada en [www.mitma.gob.es](http://www.mitma.gob.es), hasta el día 21 de julio 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: Universidad 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 doctrina): 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 y Rubio, 2018: 69-96.
- 6 Olea Godoy, 2008: 2.
- 7 Parejo Alfonso, 2012: 151.
- 8 Villares Naveira, 2015: 61.
- 9 El artículo 18 declara: "Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de enjuiciamiento civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la ley así lo declare expresamente".

- 10 Salvo, tal y como dispone el artículo 155 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, para terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes, viarios o zonas de protección, así como dotaciones o equipamientos públicos. En estos casos la acción de reposición no está sujeta a límite temporal, se podrá interponer *sine die*.  
Y el artículo 174 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, para terrenos calificados por el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres, terrenos declarados espacio protegido y en los pertenecientes a la Red Natura 2000, dominio público o zonas de servidumbre y afección o policía y aquellos que afecten a bienes inventariados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación de patrimonio histórico cultural y artístico.
- 11 En la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria, se establece una excepción al plazo de cuatro años. En caso de obras o usos en zonas verdes, espacios libres y suelo rústico no existe límite de plazo para reaccionar. Idéntica previsión la encontramos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al disponer en el artículo 200 que los actos de edificación o uso del suelo realizados en zonas calificadas por el planeamiento urbanístico como verdes o espacios libres no están sujetos al límite temporal de los cuatro años.
- 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, Movilidad y Agenda Urbana, 2021: 1-5.
- 16 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021: 5.
- 17 Vid. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005: L124/1-124/75.
- 18 *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005: 8.
- 19 *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005: 20.
- 20 *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005: 10.
- 21 Muñoz, 2019: 187-188.
- 22 Salvo que demuestren, al amparo del artículo 23.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación y de acceso a la justicia medioambiental, que ostentan un derecho o interés legítimo relacionado con el acto o inactividad que vulnera la norma.
- 23 Parejo Alfonso, 2021: 151.
- 24 Fernández Rodríguez, 2019: 224.
- 25 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021: 5.
- 26 Esta idea se menciona en la exposición de motivos de la "*Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*", presentada el 15 de octubre de 2018, en el Congreso de los Diputados.
- 27 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021: 4-5.
- 28 Pons Portella, 2018: 209.
- 29 Que cumplan los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia medioambiental.
- 30 Tolívar Alas, 2010.
- 31 Pleite Guadamillas, 2019: 1-3.  
Para fundamentar su postura, trae a colación una serie de casos, tales como C-237/07 Janecek, apartado 39, en el que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaraba, en un tema relativo a la calidad del aire y del agua potable, que "*de lo anterior se desprende que las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por un riesgo que sobrepasen los valores límite o los umbrales de alerta deben poder obtener de las autoridades competentes, en su caso acudiendo a los órganos jurisdiccionales competentes, que elabore un plan de acción desde el momento en que exista el riesgo*".  
Y concluye: "*De lo anterior se desprende que las personas físicas también pueden acceder a la justicia en materia ambiental y exigir a los órganos jurisdiccionales el cumplimiento de las directivas comunitarias, aunque en sus respectivos países no exista una acción para instar la intervención de dichos órganos*".
- 32 Este hecho podría ser contrario al razonamiento lógico, ya que, por un lado, se permite al ciudadano, persona física, la interposición de una acción en la vía administrativa contra un determinado acto, pero, una vez agotada esta vía, el ciudadano ya no podrá impugnar la resolución ante el órgano jurisdiccional, con lo cual no se garantizaría una jurisdicción plena.
- 33 Cosculluela Montaner, 1973: 13, "*de ahí va a resultar el gran peligro de las ilegalidades urbanísticas: empresarios poderosos, mercados especulativos y actuaciones urbanísticas que prometen relevar a la propia Administración de cometidos, a menudo complejos y costosos, son un fácil caldo de cultivo para encontrar una actitud administrativa benevolente en la acción de control urbanístico*".
- 34 Es la conocida como Directiva Whistleblowing.
- 35 Garrido Juncal, 2019: 128.





Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 323-341  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4803>  
© Gustavo Adolfo Amoni Reverón  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 11/06/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 pregrado y postgrado  
Universidad 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 por la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) de Francia en la sesión del 8 de enero de 2015. 2.2 Sentencia dictada el 10 de marzo de 2016 por la 5.ª Sección de la 2.ª Cámara del Tribunal Administrativo de París (n. 1508951/5-2). 2.3 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso CADA: el derecho de acceso al código fuente. 3 Caso Loomis, Estados Unidos, 2016. 3.1 Sentencia de la Corte Suprema de Wisconsin, Estado de Wisconsin contra Eric L. Loomis, n. 2015AP157–CR del 13 de julio de 2016. 3.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso Loomis. 3.2.1 Derecho a no ser sometido a decisiones automatizadas. 3.2.2 Derecho al uso de datos precisos. 3.2.3 Derecho a la actualización de los datos. 3.2.4 Derecho a la igualdad y no discriminación algorítmica. 4 Caso Lazio, Italia, 2019. 4.1 Resumen de la Sentencia del Consejo de Estado Italiano (Sección VI) número 2270 del 8 de abril de 2019. 4.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso Lazio. 4.2.1 Derecho a una Administración pública más efectiva. 4.2.2 Derecho al sometimiento del algoritmo al derecho. 4.2.3 Derecho al pleno conocimiento del algoritmo. 4.2.4 Derecho a conocer el algoritmo en un lenguaje comprensible. 4.2.5 Derecho al control judicial del algoritmo desde el desarrollador. 5 Caso SyRI, Países Bajos, 2020. 5.1 Sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya, C/09/550982 / HA ZA 18-388, del 5 de febrero de 2020. 5.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso SyRI. 5.2.1 Derecho a que se realicen evaluaciones de impacto sobre datos personales. 5.2.2 Derecho a que se informe a los sujetos investigados respecto del tratamiento de sus datos personales. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

La informática es parte del proceso de toma de decisiones. De hecho, programas de computación tan avanzados como la inteligencia artificial se usan en decisiones humanas con efectos jurídicos. Esta realidad deriva en la necesidad de concienciación sobre la falibilidad de la máquina que fue desarrollada por humanos, es usada por humanos y cuyos resultados afectan a seres humanos.

Partiendo de lo anterior, se ha discutido sobre los límites del algoritmo, procedimiento que fue programado para que una máquina produzca un resultado, determinado o imprevisto, a partir de datos o patrones incorporados por un desarrollador y, en algunos casos, por el mismo sistema automatizado.

La doctrina se ha ocupado de analizar este tema, los legisladores han comenzado a fijar límites a las decisiones tomadas por algoritmos y, así mismo, los tribunales han tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto. A fin de precisar los derechos que se han reconocido jurisprudencialmente, se analizarán cuatro decisiones sobre la materia en Europa y Estados Unidos.



Para ello, se resumirán y traducirán libremente al español cuatro decisiones de la Corte Suprema de Virginia (caso Loomis), del Tribunal Administrativo de París (caso CADA), del Consejo de Estado de Italia (caso Lazio) y del Tribunal de Distrito de la Haya (caso SyRI), con ayuda de inteligencia artificial: los traductores *on line* de Windows 10 y Google.

De estas decisiones se extraerán derechos que deberían considerarse en las regulaciones nacionales e internacionales sobre la materia con miras al debido proceso, especialmente desde la perspectiva del derecho a la defensa.

En definitiva, se deducirán y sistematizarán los derechos principales que surjan de estos actos judiciales con el objeto de limitar el uso de la informática aplicada a la toma de decisiones estatales, con especial referencia a la actividad administrativa y jurisdiccional.

## **2 CASO CADA, FRANCIA, 2015**

### **2.1 Opinión número 20144578 emitida por la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA) de Francia en la sesión del 8 de enero de 2015**

Un ciudadano recurrió ante CADA<sup>2</sup> luego de la negativa del director general de finanzas públicas de compartir el código fuente de un programa informático que permite simular el cálculo del impuesto sobre la renta de personas naturales (físicas) con el objeto de reutilizarlo para sus trabajos de investigación universitarios.

La comisión decidió afirmativamente el recurso, expresando que el código fuente de un *software* es un conjunto de archivos informáticos que contienen las instrucciones que deberán ser ejecutadas por un microprocesador, que, al haber sido producidos por la Dirección General de Finanzas Públicas con ocasión de su actividad de servicio público, revisten carácter de documentos administrativos conforme al artículo 1 de la Ley del 17 de julio de 1978.

A pesar de la opinión favorable de CADA, el solicitante debió demandar ante el Tribunal Administrativo de París la nulidad del acto administrativo negativo tácito de la Dirección General de Finanzas Públicas.

### **2.2 Sentencia dictada el 10 de marzo de 2016 por la 5.ª Sección de la 2.ª Cámara del Tribunal Administrativo de París (n. 1508951/5-2)<sup>3</sup>**

El accionante argumentó que el código fuente de un programa informático es un documento que puede compartirse, en el sentido de la Ley 78-753, de 17 de julio de 1978,

y que las versiones anteriores del *software* que no están en desarrollo son documentos administrativos completos o terminados conforme al mismo texto legal.

Para decidir respecto de la consideración del código fuente como documento administrativo<sup>4</sup> que puede compartirse, el tribunal expresó que el artículo 1 de la Ley 78-753, vigente para entonces, preveía que se consideraba documento administrativo, cualquiera que fuera su fecha, lugar de conservación, forma y soporte, los documentos producidos o recibidos, en el marco de su actividad de servicio público, por el Estado, las colectividades territoriales, así como por las otras personas de derecho público o personas de derecho privado encargadas de tal actividad.

Continúa explicando el tribunal que, para negarse a compartir el código fuente del programa de cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el ministro de Hacienda y Cuentas Públicas alegó que se trataba de un documento inacabado, que está en constante evolución, lo que impide compartirlo con los ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto en la ley; no obstante, estima el tribunal que el carácter evolutivo de un programa informático no excluye el derecho de obtenerlo, por lo que anuló el acto administrativo por el que se negó a compartir el código fuente requerido, y ordenó que fuera compartido.

### **2.3 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso CADA: el derecho de acceso al código fuente**

El uso de inteligencia artificial o de algoritmos en general para tomar decisiones que afecten o puedan afectar la esfera jurídica de los particulares implica relaciones jurídicas más complejas, ya que la decisión no es tomada directamente por una persona, sino por un programa informático diseñado para tal fin o con apoyo en un programa informático diseñado para tal fin.

Cuando es la Administración pública o un órgano jurisdiccional quien decide, el derecho de acceso a los documentos públicos y al expediente en general no puede verse mermado por el formato en que se encuentre ni por el nivel de complejidad del sistema utilizado para tomar decisiones. Por tanto, el derecho que debe resaltarse de la decisión CADA es el derecho de acceso al código fuente.

El uso estatal de programas informáticos debe cumplir con el fin de facilitar la función pública en favor de los particulares, mas no del propio Estado, y mucho menos en desmedro de los derechos reivindicados por la sociedad. Así, la pérdida de transparencia en la gestión pública no puede aceptarse como consecuencia necesaria de la automatización de procesos, puesto que la celeridad no puede primar respecto del derecho a la motivación de las decisiones. El derecho a la defensa implica decisiones céleres, y principalmente motivadas, que puedan controlarse y contradecirse, para lo que resulta fundamental acceder a ellas en el medio en el que se encuentren documentadas, además de acceder al programa informático que emitió la decisión o en el que se apoyó la Administración o el órgano jurisdiccional para decidir.

Y es que, a partir de la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la función pública, los derechos tradicionales se mantienen, adaptándose a las nuevas realidades, y surgen nuevos derechos como consecuencia de la aparición de nuevos fenómenos con incidencia en las relaciones sociales, y, en definitiva, en los derechos subjetivos.

Así, cuando se le confía a un programa informático la toma de decisiones públicas, solo es posible hablar de transparencia de las decisiones de efectos particulares si estas permiten el acceso al código fuente<sup>5</sup>, que debe ser abierto<sup>6</sup>. De tal modo, se logra reutilizar la información pública, para lo que debe estar en un formato que pueda compartirse mediante tecnologías de uso común, salvo que la especialidad del caso suponga formatos especiales, que en todo caso debe ser interoperable y puesta a disposición del público, resguardando derechos de propiedad intelectual de terceros<sup>7</sup>, lo que representa un reto para la transparencia de la actividad pública<sup>8</sup>, que debe ser respetuosa del derecho de acceso a la información y de la propiedad privada, al mismo tiempo.

Los datos públicos deben ser accesibles, deben poder copiarse y pegarse para ser usados, conforme a la ley, por ejemplo, para saber cómo se usa determinado presupuesto, cuáles son las mejores opciones para ejecutar una obra, cuál es la efectividad de determinado servicio y, en definitiva, para participar, colaborar y controlar a la Administración, bajo un modelo de Administración pública telemática y abierta. Esto trae como consecuencia que los datos sean abiertos, lo que se logra cuando los datos que se encuentran en cualquier formato, como puede ser el digital, puedan usarse para distintas actividades, con el objeto de optimizar las funciones públicas<sup>9</sup>.

Así, el código fuente de un programa informático usado por el Estado en el ejercicio de la actividad administrativa, como cualquier otro dato que conste en documentos administrativos de interés público, debiera ser un dato abierto y por tanto: a) cualquier persona debiera poder acceder a él, sin necesidad de solicitarlo individualmente a la Administración, sin costo o con un pago mínimo para copiarlo; b) sin exigirse pago alguno por concepto de propiedad intelectual o por razones técnicas, lo que en el caso CADA quedó resuelto al exigirse legalmente su entrega en un formato de uso frecuente; c) ser cónsono con la interoperabilidad, lo que supondría que se pueda intercambiar por Internet y que las computadoras puedan leerlo; d) ser válida su reutilización, así como su intercambio por cualquier persona; y e) tener la cualidad de poder ser tratado por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, en cualquier lugar<sup>10</sup>, directamente o mediante un programa informático simple o de mayor complejidad como la inteligencia artificial.

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

#### 3.1 Sentencia de la Corte Suprema de Wisconsin, Estado de Wisconsin contra Eric L. Loomis, n. 2015AP157-CR, del 13 de julio de 2016

El fiscal del Ministerio Público sostuvo que Loomis fue el conductor en un tiroteo automovilístico, por lo que le imputó cinco delitos, todos como reincidente. Loomis negó su participación, renunció a su derecho a juicio y admitió los hechos (*plea*) por dos de los delitos imputados menos graves. El acuerdo establecía que sería sobreseído por los demás delitos, pero que serían considerados al momento de sentenciar (*read-in*). Por esta razón, fue condenado a 6 años de prisión más 5 años de libertad condicional (*extended supervision*)<sup>12</sup>.

El aspecto central de este análisis es que, después de aceptar la admisión de los hechos presentada por Eric Loomis, el tribunal ordenó una investigación previa a la decisión (*presentence investigation*), cuyo informe (*presentence investigation report* “PSI”) incluyó una herramienta de “evaluación de riesgos basada en evidencias” llamada COMPAS, para sentenciar.

COMPAS es un programa informático de evaluación de riesgos y necesidades<sup>13</sup> diseñado por la compañía Northpointe, Inc.<sup>14</sup> para proporcionar apoyo al Ministerio Penitenciario (Department of Corrections) al tomar decisiones respecto de los sujetos condenados. La evaluación del riesgo COMPAS se basa en la información recopilada del expediente del acusado y en una entrevista con él. Un informe COMPAS consiste, por una parte, en una evaluación de riesgos diseñada para predecir la reincidencia y, por otra, en una evaluación para identificar las necesidades en áreas como el empleo, la vivienda y el uso indebido de sustancias.

Como se explica en el informe (PSI), las puntuaciones de riesgo están destinadas a predecir la probabilidad general de que las personas con antecedentes penales similares a otros sujetos sean menos o más propensos a cometer otro delito al recuperar su libertad. Las puntuaciones de riesgo COMPAS emitidas respecto de Eric Loomis indicaron que presentaba un alto riesgo de reincidencia en los tres gráficos de barras.

Al respecto, el defensor argumentó que faltaba información precisa e individualizada y que había discriminación por género en el juzgamiento, a lo que la Corte Suprema de Wisconsin respondió que Loomis tuvo acceso a la información que se usó para el informe de riesgo, y pudo defenderse en todo momento, por lo que declaró sin lugar el recurso presentado por la defensa de Eric Loomis y advirtió que, si se usa apropiadamente, una corte de circuito puede considerar una evaluación de riesgo COMPAS para sentenciar sin que ello viole el derecho al debido proceso.

## **3.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso Loomis**

### **3.2.1 Derecho a no ser sometido a decisiones automatizadas**

Uno de los derechos que pueden advertirse de *Wisconsin* contra *Loomis* se incluye expresamente en la normativa europea de protección de datos: el derecho a no ser sometido a decisiones automatizadas<sup>15</sup>, vale decir, tomadas por medios tecnológicos sin participación humana<sup>16</sup>, por lo que serían válidas las decisiones automatizadas en las que medie intervención humana, sin perder de vista que la decisión puede limitarse a aceptar el resultado de la máquina, lo que debe informarse a la persona afectada por la decisión, e indicarse en la evaluación de impacto prevista en el derecho de Europa<sup>17</sup>.

Conforme al artículo 22.1 del Reglamento general de protección de datos, hay dos excepciones para aceptar decisiones basadas en un tratamiento automatizado: que lo prevea el derecho europeo o de los Estados miembros, o que el interesado lo hubiera consentido<sup>18</sup>. El Estado, en el caso concreto, actuando mediante los órganos jurisdiccionales, podrá apoyarse en programas informáticos para decidir. Desde los sistemas expertos hasta la más avanzada inteligencia artificial de aprendizaje automático, su uso queda restringido a servir de apoyo a la decisión humana.

Uno de los argumentos expresamente utilizados por la Corte Suprema de *Wisconsin* para rechazar el recurso presentado por la defensa de *Eric Loomis* fue que el informe COMPAS solo fue uno de los elementos considerados para decidir y que, incluso si no se hubiera tenido en cuenta, el resultado hubiese sido el mismo. Tal es la importancia de este elemento que dos de los jueces que integran la corte presentaron votos concurrentes en los que aclararon que el juez puede usar programas informáticos como COMPAS, siempre que constituya un elemento adicional para decidir, nunca el elemento central y menos único para sentenciar.

De hecho, en la sentencia se afirma que los tribunales usan y seguirán usando programas informáticos para emitir sus fallos, y que por tanto se requiere más investigación sobre el tema. Esto se debe a que las ventajas que ofrece al juzgador el uso de estas herramientas en aras de facilitar su trabajo las harán progresivamente más utilizadas, por lo que resulta indispensable asegurar su precisión en respeto del derecho a la defensa.

### **3.2.2 Derecho al uso de datos precisos**

Los algoritmos informáticos generan un resultado a partir de los datos que les sean incorporados. Estos datos deben ser precisos y actuales<sup>19</sup>, es decir, datos de calidad<sup>20</sup>. Los datos precisos permiten mejorar el rendimiento institucional y ofrecer actuaciones ajustadas a las necesidades ciudadanas<sup>21</sup>; para ello, es necesario que los datos que se incorporen provengan de fuentes oficiales y estén relacionados directamente con el

sujeto respecto del cual se emitirá la decisión, quien debe tener conocimiento de los resultados de esa decisión.

En concreto, la Corte Suprema de Wisconsin reconoce la necesidad de acceder a la información relacionada con el modo de ponderar los factores y determinar las puntuaciones de riesgo, lo que en el caso bajo análisis no fue posible por el secreto comercial que protege a COMPAS. Esto plantea el enfrentamiento de dos derechos constitucionales: derecho a la propiedad privada y derecho a la defensa. A primera vista, pareciera no haber dudas respecto de la primacía del derecho a la defensa en relación con el derecho a la propiedad privada, puesto que este último puede protegerse por otros medios sin que sea estrictamente necesario impedir a la defensa el acceso al algoritmo para poder defender los intereses jurídicos de Loomis.

A pesar de ello, el principio de proporcionalidad ni siquiera llegó a considerarse, puesto que se concluyó, sin ningún argumento, que el derecho a la propiedad privada debía primar.

Además, en lo que concierne a la precisión de los datos utilizados para decidir, la Corte Suprema de Wisconsin manifestó la importancia de considerar que los datos usados sean aplicables al caso concreto. Al comparar datos del sujeto a quien se aplica la evaluación de riesgos y necesidades con el resto de la población, la evaluación compara a los acusados con una muestra nacional, debiendo contrastarse con la población de Wisconsin, donde se produjo el hecho. Así, la decisión individualiza al acusado y tiene en cuenta datos comparativos aplicables a personas ubicadas en la misma área.

### 3.2.3 Derecho a la actualización de los datos

Cuando la Corte Suprema de Wisconsin afirma que los instrumentos de evaluación de riesgos deben ser constantemente monitoreados para lograr la exactitud debido a las poblaciones cambiantes y subpoblaciones, tiene en cuenta que los datos que use el programa informático serán determinantes para el resultado, puesto que para el algoritmo los únicos datos existentes son los que se le incorporen o incorpore el programa automáticamente, según el caso, y la única forma de analizarlos es el modo en el que el desarrollador lo haya previsto o lo determine la propia máquina vía *machine learning* o *deep learning*<sup>22</sup>.

Por ello, es indispensable que los datos sean actuales<sup>23</sup>, puesto que la sociedad evoluciona, la cultura cambia y no pueden obtenerse resultados ajustados a la realidad contemporánea con el hecho evaluado si no se tienen datos del momento histórico correspondiente. En otras palabras: el uso de datos actualizados permite decisiones más eficaces<sup>24</sup>. Esto requiere entender que el programa informático avanza con la tecnología y por ello está en evolución continua, lo que incluye actualizar los datos, bien sea manual o automáticamente.

### **3.2.4 Derecho a la igualdad y no discriminación algorítmica**

Una de las afirmaciones que más llama la atención en el caso Loomis es que, a juicio del órgano jurisdiccional, algunos estudios sobre los puntajes de la evaluación de riesgo de COMPAS han puesto en duda si clasifica desproporcionadamente a los infractores minoritarios, asignándoles mayor riesgo de reincidencia, y, aun así, la corte admitió su uso sin ordenar el acceso al algoritmo, cuando “lo que se desea es que los algoritmos de la máquina sean igualitarios en general, y no discriminatorios”<sup>25</sup>.

Admitir que solo el resultado de la investigación es suficiente para ejercer el derecho a la defensa sin que exista la posibilidad de evaluar al experto investigador, en este caso al programa informático, conocer cómo piensa, sus valores, formación y, peor aún, sin poder verificar en detalle el proceso seguido para obtener el resultado sería suficiente para prohibir su uso.

Saber que un procedimiento puede ser discriminatorio y, aun así, dejar de hacer lo posible para corregirlo es una postura que no puede avalarse, puesto que se estaría actuando en violación directa de la Constitución y de las convenciones internacionales sobre derechos humanos que consagran el derecho a la igualdad.

## **4 CASO LAZIO, ITALIA, 2019**

### **4.1 Resumen de la Sentencia del Consejo de Estado Italiano (Sección VI) número 2270, del 8 de abril de 2019<sup>26</sup>**

Un grupo de docentes accionaron judicialmente contra la decisión tomada a partir de un procedimiento administrativo por el que fueron asignados a cargos respecto de los que no tenían experiencia, y a provincias lejanas a su provincia de residencia, gracias a un algoritmo cuyo funcionamiento concreto desconocían. Con la Sentencia n. 12026, del 1 de diciembre de 2016, el Tribunal Administrativo Regional del Lazio rechazó la pretensión de nulidad, la que fue apelada ante el Consejo de Estado italiano.

El Consejo de Estado manifestó la importancia de elevar el nivel de digitalización de la Administración pública para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos, tal como se advierte de la normativa jurídica italiana y comunitaria; es decir, de migrar hacia modelos de gobierno electrónico. En lo que concierne al objeto de la sentencia, el Consejo de Estado reconoce las ventajas indiscutibles derivadas de la automatización del proceso de toma de decisiones de la Administración mediante el uso de un procedimiento digital y a través de un “algoritmo” o secuencia ordenada de operaciones computacionales capaz de evaluar y calificar una multitud de solicitudes.

La utilidad de esta forma de gestionar el interés público es particularmente evidente en lo que respecta a los procedimientos en serie o estandarizados, que implican el tratamiento de grandes cantidades de requerimientos y se caracteriza por la adquisición

de determinados datos objetivamente comprobables y la ausencia de una apreciación discrecional.

El Consejo de Estado advierte que principios legales y constitucionales obligan a la efectividad administrativa; sin embargo, el uso de procedimientos “robóticos” no puede ser una razón para eludir los principios que conforman el sistema legal italiano y que regulan la actividad administrativa. De hecho, la regla técnica que rige cada algoritmo sigue siendo una regla administrativa que debe informarse de los principios generales de la actividad administrativa, como el de transparencia, publicidad, racionalidad y proporcionalidad.

En definitiva, el algoritmo, es decir, el *software* –aclara el Consejo de Estado–, debe ser considerado en todos los aspectos como un “acto administrativo informático”, que debe ser controlado judicialmente, como en efecto ocurrió, siendo declarado con lugar el recurso por violación de los principios de imparcialidad, publicidad y transparencia.

## 4.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso Lazio

### 4.2.1 Derecho a una Administración pública más efectiva

El Consejo de Estado asevera que el procedimiento administrativo automático debe promoverse por ser más celerante en caso de operaciones netamente repetitivas y no discrecionales, por excluir errores ocasionados por falta de pericia y por dolo inherentes al ser humano y, además, por ofrecer mayores garantías de imparcialidad.

Si bien es cierto que telematizar al Estado genera múltiples ventajas para los ciudadanos, como las enumeradas por el Consejo de Estado italiano, las decisiones automatizadas están prohibidas en Europa, con excepciones puntuales, por lo que siempre se requerirá la supervisión humana. Como se puso de manifiesto en el caso Loomis, la IA puede servir de apoyo, mas no puede tomar decisiones que jurídicamente correspondan a los seres humanos.

No obstante, el Consejo de Estado aclara que puede hacerlo en caso de decisiones repetitivas en las que no hay discrecionalidad, siempre que se haya verificado el proceso de obtención y evaluación de los datos para decidir, llegando incluso a advertir que se interrogue a las personas que desarrollaron los programas informáticos decisivos si fuera necesario.

Por otra parte, afirma el Consejo de Estado de Italia que las decisiones automatizadas excluyen errores por falta de pericia o dolo; sin embargo, debe subrayarse que sí puede haber errores, bien sea a causa del creador, de quien ordenó el uso del producto o del usuario, de modo que los errores pueden seguir surgiendo, incluso por fallas en el suministro de energía eléctrica o del sistema de Internet, si fuera el caso.

En último lugar, se afirmó también que hay mayores garantías de imparcialidad; no obstante, hay suficiente referencia empírica documentada sobre sesgos en las decisiones



automatizadas por problemas del algoritmo, pero principalmente a causa de los datos a partir de los cuales decide el programa informático.

Para resumir, usar modelos de gobierno electrónico en la actividad administrativa es un avance extraordinario por la facilidad que ofrece a los ciudadanos para interrelacionarse con la Administración<sup>27</sup>, lo que incluso es un derecho conforme al estado actual de la civilización; por tanto, el primer derecho a destacar en el fallo Lazio del Consejo de Estado Italiano es el derecho al uso de algoritmos en la Administración pública, lo que puede extenderse al resto de las funciones públicas, teniendo en cuenta los riesgos advertidos y previo estudio detallado en cada caso concreto.

#### **4.2.2 Derecho al sometimiento del algoritmo al derecho**

Para minimizar los riesgos advertidos en el epígrafe precedente, de consuno con el impulso a la telematización del Estado, resulta fundamental someter a todo algoritmo al derecho. Si el ser humano debe cumplir las normas, también debe cumplir cuando actúa, indirectamente, mediante una cosa (por ahora) construida para ejecutar funciones que normalmente realizaba una persona.

Un acto jurídico en papel y firmado con un bolígrafo por una persona, al igual que si estuviera disponible en formato digital y con firma electrónica, e incluso en cualquiera de los formatos previos generados por un programa de computación sin intervención humana, tiene implicaciones en las esferas de derechos, por lo que debe someterse a los valores, principios y reglas jurídicas.

Tanto impide la libre circulación un empleado de una estación de peaje que, habiendo recibido el pago, obstruya el paso como una barra de peaje automática. Lo mismo sucede con el empleado de la estación de servicio que no permite abastecer combustible como el programa informático que en Venezuela registra la cantidad de litros abastecidos en los estados fronterizos o a precio subsidiado en todo el país y, por tanto, limita el acceso al combustible.

Fuera de estas decisiones tasadas en las que no hay elementos de discrecionalidad, el riesgo aumenta y, con este, las precauciones necesarias para evitar vulneraciones a los derechos fundamentales. Si un acto administrativo y una sentencia deben ser motivados, el mismo requisito aplica cuando son generados exclusivamente o con ayuda de un programa informático; de lo contrario, desaparecería la universalidad del control judicial de los actos del poder público<sup>28</sup>.

En síntesis, el uso de programas informáticos en la toma de decisiones debe regularse, como ya se propuso en Europa<sup>29</sup>, por ser instrumentos por los que se automatizan los procedimientos legales que constituyen garantías de los derechos e intereses jurídicos.

#### **4.2.3 Derecho al pleno conocimiento del algoritmo**

El derecho a la defensa incluye la motivación de los actos jurídicos como medio para poder controlar las decisiones del poder público. No se trata de conocer cómo funciona

la sinapsis en el juez, o qué órganos se utilizan en el acto neurológico de pensar, sino qué argumentos se usaron para tomar la decisión, con base en cuáles datos y cuál procedimiento se empleó.

A diferencia de lo que ocurrió en el caso Loomis de Estados Unidos, donde la Corte Suprema de Wisconsin estimó que no era posible acceder al algoritmo por respeto al secreto comercial, en el caso Lazio, el Consejo de Estado italiano manifestó la necesidad de conocer todo el algoritmo, o sea, el procedimiento informático programado para la asignación de cargos docentes en la sentencia analizada.

La importancia de conocer la totalidad del algoritmo se ubica una vez más en el ejercicio pleno del derecho a la defensa, puesto que solo conociendo quién decide o la cosa que decide, y con base en qué datos, procedimientos y argumentos decide, es que se podrá controlar. Por argumento en contrario, si el algoritmo no puede conocerse, entonces no podrá utilizarse para tomar decisiones jurisdiccionales<sup>30</sup>.

#### **4.2.4 Derecho a conocer el algoritmo en un lenguaje comprensible**

De nuevo el derecho a la defensa se hace presente cuando el Consejo de Estado italiano manifiesta que debe conocerse el algoritmo en un lenguaje que pueda comprender la persona afectada. Y es que lo contrario sería como si la persona estuviera sometida a un proceso en el extranjero, con leyes desconocidas y en un idioma que se ignora<sup>31</sup>.

En el caso CADA, de Francia, el Estado, actuando a través del órgano administrativo competente, manifestaba que no podía compartir el algoritmo usado para el cálculo de impuestos porque se encontraba en un lenguaje que requería un formato particular para acceder a él.

Para el tribunal francés, ese no era obstáculo, por lo que debía entregarse en un formato de uso común, mas no se exigía al Estado adaptarse a las necesidades del requirente. Esto no fue lo que ocurrió en Italia, donde se declaró el deber de ofrecer acceso al algoritmo y en un lenguaje que pueda comprender quien lo pide. Ello pudiera generar costos adicionales que habría que sopesar en cada caso concreto, lo que deberá tenerse en mente por parte del Estado al momento de optar por la incorporación de sistemas automatizados de toma de decisiones.

#### **4.2.5 Derecho al control judicial del algoritmo desde el desarrollador**

Se deben fijar límites a la programación informática, generando códigos de ética y la aplicación de principios jurídicos, sin perder de vista considerar la criminalización de algunas conductas. Así como los legisladores pueden aprobar leyes discriminatorias, el desarrollador puede manipular el programa informático, incluso sin tener la intención de hacerlo, lo que derivaría en resultados contrarios al derecho a la imparcialidad<sup>32</sup>.

La tecnología depende del uso que se le dé y, cuando puede tomar decisiones, mediante las instrucciones por las que fue desarrollada, es fundamental acceder al experto para que explique su funcionamiento, las decisiones que tomó para su puesta en

marcha, por qué optó por determinado procedimiento en lugar de otro y cómo obtiene los datos que procesará, aunado a los fines esperados tanto por el desarrollador como por quien tiene la última palabra en su diseño y funcionamiento<sup>33</sup>.

## **5 CASO SyRI, PAÍSES BAJOS, 2020**

### **5.1 Sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya, C/09/550982 / HA ZA 18-388, del 5 de febrero de 2020<sup>34</sup>**

El *Systeem Risico Indicatie* (SyRI) es un instrumento legal que el Gobierno de Países Bajos usa para prevenir y combatir fraudes en materia de seguridad social y asuntos vinculados con ingresos económicos (*income-dependent schemes*), así como seguridad social e impuestos, y leyes laborales. De acuerdo con el legislador, SyRI es una infraestructura técnica con procedimientos asociados a los cuales pueden enlazarse datos y ser analizados anónimamente en un ambiente seguro, a fin de que puedan generarse reportes de riesgo.

Un reporte de riesgo significa que una persona natural o jurídica es susceptible de ser investigada ante un posible fraude, uso ilegal e incumplimiento de la legislación.

El ministro de Asuntos Sociales y Empleo aplica el instrumento a petición de ciertos entes u órganos públicos, así como de personas jurídicas en ejercicio de funciones públicas, quienes intercambiarán datos y, al aplicar SyRI, pueden detectarse abusos en materia fiscal, fraude a la seguridad social, fraude a los beneficios sociales, empleo ilegal y abusos asociados, además de sus perpetradores.

En este caso, el tribunal advirtió que la regulación jurídica SyRI no cumple con el requisito establecido en el artículo 8, apartado 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), según el cual la injerencia en el ejercicio del derecho a la vida privada solo debe darse cuando fuera necesaria en una sociedad democrática, lo que significa que debe ser necesaria, proporcionada y subsidiaria en relación con la finalidad prevista. La legislación que regula SyRI supone una injerencia injustificada en la vida privada, por lo que se declaró contraria al artículo 8, apartado 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

### **5.2 Derechos ante decisiones algorítmicas evidenciados en el caso SyRI**

#### **5.2.1 Derecho a que se realicen evaluaciones de impacto sobre datos personales**

Los datos personales, cuando están digitalizados, pueden ser compartidos más fácil y rápidamente, así como en enormes cantidades, sin que los interesados sepan que sus

datos están siendo usados ni con qué propósito. La sentencia SyRI es un ejemplo práctico sobre cómo se aplica el RGPD respecto del deber de realizar estudios de impacto de protección de datos para definir cuáles son las consecuencias y en qué medida se garantiza el uso limitado y mínimo de datos.

Para el Tribunal de Distrito de la Haya, el uso de SyRI es violatorio de la normativa comunitaria de protección de datos personales porque no se demostró, entre otros aspectos, que se hubieran realizado las evaluaciones de impacto para los cinco proyectos SyRI ejecutados.

Una evaluación de esta naturaleza, según afirmó expresamente el tribunal, debe llevarse a cabo cuando un tipo de tratamiento, teniendo en cuenta su naturaleza, el alcance, el contexto y los fines, probablemente entraña un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, e incluso se ha afirmado que tal evaluación también debe llevarse a cabo cuando se use el algoritmo en apoyo a una decisión humana<sup>35</sup>.

En el caso SyRI, el tratamiento de datos podía resultar en un informe de riesgo por el que se podrían tomar decisiones limitadoras de derechos de las personas investigadas, por lo que constituiría una intromisión no consentida por el derecho o, al menos, carente del estudio necesario para obtener una conclusión válida en Europa.

## 5.2.2 Derecho a que se informe a los sujetos investigados respecto del tratamiento de sus datos personales

En el mismo orden expuesto *supra*, una investigación a espaldas del investigado, que además puede culminar en una sanción, viola el derecho a la defensa<sup>36</sup>. Toda persona debe saber lo que es posible hacer con sus datos por parte de terceros, especialmente del Estado, y así poder tomar decisiones informadas.

Resulta indispensable advertir a las personas que determinados datos pueden ser usados para investigar eventuales infracciones administrativas e incluso penales, puesto que se trata de decisiones automatizadas, prohibidas por el ordenamiento jurídico europeo, que no está exento de fallas, aunado a que es lo mismo que se exige en caso de una investigación efectuada por seres humanos, de ahí que tales garantías no deban desaparecer ante las máquinas, como lo expuso el Consejo de Estado italiano en el caso Lazio.

En efecto, la normativa europea reconoce que nadie puede someterse a una decisión que le afecte, con base en un procesamiento automatizado de datos, sin que sea oído<sup>37</sup>, lo que implica el derecho a estar informado y a opinar.

Además, resulta indispensable informar qué datos serán tratados automatizadamente, de qué modo y con qué fin, lo que implica el nivel de transparencia adecuado para la defensa de los derechos, porque, como lo expresó el Tribunal de Distrito de La Haya, el uso del modelo de riesgo y el análisis que se lleva a cabo en ese contexto conlleva el riesgo de que se produzcan efectos discriminatorios.

De hecho, la División Consultiva del Consejo de Estado (Advisory Division of the Council of State) declaró en su dictamen sobre el caso SyRI que el análisis de grandes

conjuntos de datos, con o sin sistemas de aprendizaje profundo/autoaprendizaje, es innegablemente útil<sup>38</sup>, pero también puede producir resultados indeseables<sup>39</sup>, incluida la exclusión o discriminación injustificadas.

A diferencia de lo expresado por el Consejo de Estado de Italia en el caso Lazio, el Tribunal de Distrito de La Haya advierte sobre la posibilidad de discriminación por parte de inteligencias artificiales, lo que no puede ser admitido en un Estado de derecho, tal como también lo manifestó la Corte Suprema de Wisconsin en el caso Loomis, aunque sin que ello sirviera para anular el fallo, por las razones expuestas.

## 6 CONCLUSIÓN

De las cuatro sentencias analizadas se advierte la necesidad de regular el uso de programas informáticos y en especial de los más avanzados, como la inteligencia artificial, en la toma de decisiones del Estado, en concreto en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. Al menos pueden enumerarse 12 derechos que suponen límites a la actuación del Estado cuando usa algoritmos para decidir.

Así, del caso CADA trasluce el derecho de acceso al código fuente del programa informático utilizado para emitir decisiones, lo que es consecuencia del principio de transparencia que rige la función pública. Sin acceso al algoritmo, no podrá saberse qué datos se tomaron en cuenta para decidir y cuál fue el procedimiento seguido para analizar tales datos y tomar una decisión, lo que constituye una franca violación al debido proceso, aplicable en el ámbito administrativo y jurisdiccional, por impedir un auténtico derecho a la defensa.

En segundo lugar, el caso Loomis permite enumerar el derecho a no ser sometido a decisiones automatizadas, el derecho al uso de datos precisos, el derecho a la actualización de los datos y el derecho a la igualdad y no discriminación algorítmica. Una decisión automatizada debe ser verificada por un ser humano, puesto que el estado actual del desarrollo de la ciencia es limitado.

Además, cualquier decisión, automatizada o no, que se presuma estar basada en datos erróneos, descontextualizados o no actualizados, puede afectar derechos subjetivos y, en consecuencia, debe ser controlada judicialmente para ser válida en el plano del derecho.

En tercer lugar, con el caso Lazio se resalta el derecho a una Administración pública más efectiva, lo que puede extenderse a todas las funciones públicas, donde el uso de algoritmos para decidir puede acelerar los procedimientos y generar mayor comodidad al usuario. El empleo de programas informáticos para decisiones estatales no puede someterse a menores garantías que las previstas para decisiones humanas, con las particularidades que este modo de gestión pública supone; por tanto, se reconoce el derecho al sometimiento del algoritmo al derecho; el derecho al pleno conocimiento del algoritmo; el derecho a conocer el algoritmo en un lenguaje comprensible y el derecho al control judicial del algoritmo, incluso desde el desarrollador. De tal manera,

el acceso al algoritmo se verifica en términos realistas y no como una mera formalidad vacía de contenido en la que no podrá entenderse, ni por tanto controlarse, la decisión algorítmica que afecte derechos.

Por último, del caso SyRI destacan derechos relativos a la protección de datos personales ante decisiones automatizadas que utilizan datos digitales en grandes volúmenes. Se puntualizan dos derechos, a que se realicen evaluaciones de impacto sobre datos personales y a que se informe a los sujetos investigados respecto del tratamiento de sus datos personales. Con el caso SyRI se pone en evidencia que la decisión automatizada trata datos, pero no podrá hacerlo válidamente a espaldas de los interesados en un Estado de derecho.

En síntesis, los fallos comentados permiten deducir al menos doce derechos que deben ser considerados al momento de incorporar algoritmos en la toma de decisiones estatales, puesto que pueden causar daños o aumentar el riesgo de causarlos.

## 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-Shöberger, V. y 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. y 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. y Piñar Mañas, J. 2018. *Sociedad Digital y Derecho*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Red.es y Boletín Oficial del Estado.
- Quintanilla, G. y 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* (tesis doctoral). 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.

## Jurisprudencia

- Consejo 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. Disponible en: <https://www.lapaginagiuridica.it/consiglio-di-stato-lalgoritmo-e-un-atto-amministrativo-informatico/>.
- Corte de Distrito de la Haya. Proceso n. C/09/550982 / HA ZA 18-388. 5 de febrero de 2020. Disponible 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). Disponible 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 julio de 2016).
- Tribunal Administrativo de París. 2016. *Lettre du tribunal administratif de Paris*, 46, abril de 2016. Disponible en: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/61318/550698/version/1/file/Lettre%20%20n°46%20Avril%202016.pdf>.



## NOTAS

- 1 Abogado, mención *summa cum laude* de la Universidad de Carabobo, especialista *cum laude* en derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, profesor de pregrado y postgrado de la Universidad Central de Venezuela, con más de 30 publicaciones sobre derecho informático en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Uruguay y Venezuela.
- 2 La *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA) se creó en 1978 para asegurar la correcta aplicación del derecho de acceso a los documentos administrativos. Constituye el primer interlocutor en la materia, tanto para los ciudadanos como para las administraciones públicas. Se trata de una autoridad administrativa independiente encargada de velar por la libertad de acceso a los documentos administrativos y a los archivos públicos, así como también por la reutilización de la información pública. La comisión emite opiniones (*avis*) en respuesta al recurso administrativo que se le presenta cuando a alguna persona o autoridad administrativa se le niegue el acceso a un documento administrativo o no reciba respuesta en el plazo de un mes, de modo que la CADA se pronuncie acerca del carácter comunicable o no de tal documento. También se puede solicitar en caso de respuesta negativa a fin de la reutilización de informaciones públicas (*Commission d'accès aux documents administratifs*. 2021. *Le rôle de la CADA*. Disponible en: <https://www.cada.fr/lacada/le-role-de-la-cada>. Traducción libre). La opinión de la CADA es requisito de admisibilidad para las pretensiones jurídicas relativas al acceso a los documentos administrativos.
- 3 *Lettre du tribunal administratif de Paris*, 46, abril de 2016. Disponible en: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/61318/550698/version/1/file/Lettre%20%20n%46%20Avril%202016.pdf>.
- 4 Sobre la naturaleza jurídica de los algoritmos usados por la Administración pública para decidir, A. Boix ha planteado que son reglamentos, G. Vestri, que, según el tipo de algoritmo, son actos administrativos de trámite o de apoyo al acto administrativo final, e incluso que no pueden incluirse en las categorías tradicionales del derecho administrativo, por lo que, a juicio de Huergo Lora, los algoritmos "son algoritmos" (Vestri, 2021: 368-398).
- 5 Mancosu, 2018: 580.
- 6 No en toda Europa la solución ha sido igual. En Bélgica, E. Degreve afirma que el sistema de apoyo a las decisiones administrativas para combatir fraudes a la seguridad social, "OASIS", se mantiene en secreto y que, en 2011, tanto el presidente del Comité Sectorial para la Seguridad Social como el órgano administrativo de acceso a los documentos públicos han negado la posibilidad de acceder a la información sobre este programa informático en esa oportunidad, argumentando que no se trataba de un órgano administrativo (Degreve, 2020: 171).
- 7 Este argumento legal pudiera ser una de las razones de la opacidad algorítmica, además de las razones técnicas y organizacionales (Cerrillo i Martínez, 2019a: 13-28). En todo caso, algoritmos de este tipo no deben usarse para decisiones del Estado porque pueden vulnerar el derecho a la defensa.
- 8 La crítica a la falta de transparencia en las decisiones algorítmicas se ha planteado en diversos casos. Un ejemplo de ello ha sido el algoritmo usado por el órgano de servicios sociales y de familia (Family and Social Services Administration, FSSA) de Indiana, Estados Unidos, en 2006, por el que se deciden los beneficiarios de ayudas alimenticias y de salud (O'Neil y Gunn, 2020).
- 9 Quintanilla y Gil-García, 2016: 74.
- 10 Quintanilla y 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*. Disponible 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 en los riesgos que existen para que una persona delinca y las necesidades que deben cubrirse para disminuir el riesgo de delinquir.
- 14 Posteriormente denominada Equivalent, Inc. (Disponible en: <https://www.equivalent.com>).
- 15 En Francia, las potestades decisorias son conferidas por la Constitución o la ley; por esta razón, no pueden delegarse en equipos informáticos, sino solo en la medida que sirvan de apoyo a la decisión (Cluzel-Métayer, 2020: 102).
- 16 Castellanos, 2020: 69.
- 17 Cotino Hueso, 2019: 933.
- 18 Castellanos, 2020: 70.
- 19 "Para que los datos puedan producir resultados útiles es necesario que sean de calidad..." (Cerrillo i Martínez, 2019b: 5).
- 20 Martínez, 2019: 69.
- 21 Velasco, 2019: 6.
- 22 Sobre la definición de inteligencia artificial en sus formas de *machine learning* y *deep learning*, ver Cerrillo i Martínez, 2019b: 4.
- 23 Entre las buenas prácticas en materia de uso de inteligencia artificial para decidir, el I G29-UE incluye en la necesaria auditoría previa y regular a los programas informáticos preguntar si el Estado "ha implementado medidas para garantizar que los datos utilizados sean completos y estén actualizados" (Cotino Hueso, 2019: 939).
- 24 Velasco, 2019: 4.
- 25 Nieva Fenoll, 2018: 132.
- 26 *La Página Jurídica*, 2019.
- 27 Sobre el tema del derecho a una buena Administración pública electrónica, Marco Sánchez estima que esta se funda en tres bases: la transparencia electrónica, el debido procedimiento (proceso es la expresión usada) electrónico y la participación electrónica (Sánchez, 2015: 231).
- 28 Sobre el tema, Jordi Nieva Fenoll afirma que debe existir la posibilidad de impugnar los algoritmos que toman decisiones (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 Los desarrolladores están en una posición única, puesto que están en posición de entender cómo funcionan los algoritmos y son responsables de incluir los fines para los que se crea el algoritmo (O'Neil y Gunn, 2020).
- 34 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:1878>.
- 35 Palma Ortigosa, 2019: 10.
- 36 Incluso si la Administración tuviera toda la información para permitir el ejercicio de un derecho, del mismo modo deberá informar al ciudadano, aunque resultase innecesario un procedimiento administrativo extenso para recabar información de la que ya disponga (Quadra-Salcedo y Piñar Mañas, 2018: 188), bastando uno de corta sustanciación en el que el único acto procedimental fuera notificar que se cuenta con determinados datos personales y que se tratarán para habilitar o autorizar el ejercicio de derechos que requieran declaración previa.



37 Cotino Hueso, 2019: 931.

38 La utilidad principal radica en la posibilidad de procesar una cantidad de datos que sería imposible sin programas informáticos. Ante cantidades masivas de datos y las limitaciones propias de la capacidad humana, los investigadores se han valido de la estadística, por lo que deben seleccionarse muestras; de lo contrario, si se pretendiera abarcar el universo a analizar, al terminar de coleccionar la totalidad de los datos, estos estarían desactualizados (Mayer-Shömlberger y Cukier, 2013), pero justamente las causas son esenciales para garantizar el derecho a la defensa. Un ejemplo de potenciación de las capacidades de análisis se encuentra en OASIS, el sistema belga para la detección de fraudes contra la seguridad social (Degrave, 2020: 169).

39 Por ejemplo, mientras más cuantiosa sea la cantidad de datos, menos exactos serán los resultados que se obtengan de su análisis (Mayer-Shömlberger y Cukier, 2013).





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 343-359  
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: 1887-5270  
Recibido: 6/04/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 ayudante doctor de Ciencia Política y Sociología  
Universidad 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 predoctoral  
Universidad de Santiago de Compostela  
[diazvarela93@gmail.com](mailto:diazvarela93@gmail.com)

#### ÁLVARO GONZÁLEZ-GÓMEZ

Investigador predoctoral  
Universidad 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 y origen del partido. 2.1 Chega y la extrema derecha europea. 2.2 Sistema político y sistema de partidos. 2.3 Chega y sus orígenes. 3 Chega y su proyecto político. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

El auge de la extrema derecha en el continente europeo ha tenido un nuevo impulso tras la Gran Recesión. Actualmente, a más de una década del terremoto financiero que precipitó la mayor crisis global del siglo XXI, especialmente profunda en Europa meridional, en un contexto socioeconómico todavía frágil, nos ha golpeado la crisis sanitaria del COVID-19, aún en evolución, que presenta una salida incierta. Las instituciones parlamentarias de España y Portugal, tras décadas inmunes a los partidos de extrema derecha, ven cómo finalmente estas formaciones obtienen representación en su seno. El año 2019 será, de este modo, el eslabón entre el año en el que se consuma una década desde el inicio de la Gran Recesión<sup>1</sup> y la antesala de la gran crisis, en principio sanitaria, del COVID-19. Se produce también el fin del excepcionalismo y comienza una etapa cualitativamente distinta dentro de los sistemas de partidos del espacio ibérico. Este proceso político es relevante por aquello que finaliza, pero, en especial, por lo que da comienzo. Los partidos de extrema derecha han demostrado una notable capacidad de adaptación<sup>2</sup>, así como de influencia dentro de los sistemas de partidos en los que obtienen representación, en ocasiones de manera desproporcionada en relación con los resultados y escaños obtenidos. La capacidad de polarizar los discursos y determinar las agendas es un elemento que justifica la relevancia de la entrada de este tipo de fuerzas dentro de las cámaras legislativas.

El estudio del caso ibérico resulta altamente pertinente, dado que se está desarrollando en un contexto de marcada excepcionalidad, como el antes señalado, y se encuentra en expansión. Este es el caso de la formación lusa Chega, que se encuentra en una situación de crecimiento electoral y asentamiento institucional, cabe señalar que con cierto retraso cuantitativo respecto a su contraparte española: VOX.

De este modo, el objeto de estudio del presente artículo es la formación política portuguesa Chega, por lo que resulta esencial comenzar con la caracterización y orígenes de este partido. Tras ello, la labor necesaria es realizar una descripción de su programa, estrategia y desarrollo. El fin último de estas páginas es determinar cómo ha sido el impacto de Chega dentro del sistema de partidos en el país vecino por los

vínculos de este con Galicia, así como por la capacidad de este tipo de partidos para configurar las agendas de políticas públicas nacionales.

## 2 CARACTERIZACIÓN Y ORIGEN DEL PARTIDO

En esta sección se analizan tres dimensiones que resultan relevantes para caracterizar y entender a la formación portuguesa. Por un lado, la relación de Chega con la extrema derecha actual, que es el ámbito donde se incardina como organización partidista. Por otro, la relación que existe entre el origen de dicha formación y el sistema de partidos portugués. Por último, la relación de Chega con sus propios orígenes orgánicos, en concreto con el PSD y el peso del modelo originario<sup>3</sup>, especialmente en términos de personificación y liderazgo del proyecto.

### 2.1 Chega y la extrema derecha europea

Chega es un partido que pertenece inequívocamente a la nueva ola de partidos de extrema derecha europeos<sup>4</sup>, dada su aceptación por parte del resto de actores del sistema político y la desaparición de “cordones sanitarios” a su alrededor. Concretamente, pertenece a la extrema derecha populista<sup>5</sup>, por cuanto hace un uso del discurso populista como herramienta discursiva de movilización electoral. El populismo puede entenderse bajo tres dimensiones: discurso, estrategia o programa. Las formaciones que se pueden encuadrar dentro de la etiqueta de EDP se distinguen por adoptar las tres dimensiones, pero adaptándolas de manera táctica a cada contexto concreto, lo que las hace aparecer como una categoría de partidos lábil y particularmente escurrida y dinámica. Estos son flexibles en términos programáticos y, principalmente, discursivos. Sobre todo, dentro de este tipo de partidos, el populismo es especialmente notable como mecanismo de tensión y movilización electoral, dentro de una estrategia de comunicación política netamente conflictiva. Asimismo, este tipo de partidos presentan notables similitudes en mantener una agenda política extrema (en términos de polarización) que se ubica en el extremo derecho del espectro ideológico. En todo caso, no conforman un conjunto homogéneo de *issues* o políticas, a pesar del componente nacionalista de todas ellas, y su adaptación particularmente intensa a los marcos del Estado nación de pertenencia. Los *issues* comunes, de mayor relevancia para este tipo de partidos, tienden a ser expresados en un lenguaje contencioso y a erosionar los consensos prevalentes dentro de las agendas de los sistemas de partidos establecidos. Este tipo de partidos tienen sus políticas más representativas ordenadas en cuatro ejes principales. Por un lado, dos de ellos son la frontal oposición a la inmigración y a la diversidad. Este tipo de propuestas se aglutinan dentro de los postulados nativistas. Los dos ejes restantes aluden a la reacción frente a la integración regional en la UE y frente al actual paradigma de la globalización. Ambas son motor para las propuestas euroescépticas, pero también las antielitistas y antiglobalistas. Son este segundo bloque de políticas, en particular su articulación programática y discursiva, las que definen este

tipo de EDP. Aparece como un conjunto de partidos con programas alejados de los manifiestos monotemáticos de la vieja extrema derecha, casi únicamente centrados en la xenofobia y las políticas antiinmigración. Cabe destacar que esta EDP manifiesta sus posiciones en todo este conjunto de ámbitos desde una posición de defensa de la “ley y el orden”<sup>6</sup> centrada en la protección de los ciudadanos nativos frente a lo extranjero o foráneo, particularmente la figura del inmigrante. Además, este tipo de partidos carece del estigma de ser vinculados con organizaciones de tipo delictivo o “subculturas violentas”<sup>7</sup>, como los *hammerskins* o movimientos similares<sup>8</sup>. Por lo tanto, carecen de esa mácula y presentan una mayor credibilidad frente al electorado, pasando a ser reconocidos como una opción electoral legítima. En este sentido, las formaciones de EDP se han visto crecientemente normalizadas dentro de los sistemas de partidos de Europa occidental, sobre todo tras el impacto la Gran Recesión y la crisis del euro en 2012. Cabe destacar, en este sentido, que la recesión producida por la crisis de 2008 ha sido particularmente profunda en Europa, como ha señalado, entre otros, STIGLITZ<sup>9</sup>. En su opinión, la deficiente arquitectura de la moneda única, junto a las políticas de austeridad, ha generado una suerte de tormenta perfecta que mantiene al continente sumido en problemas macroeconómicos durante ya más de una década. Además, los costes socioeconómicos de las medidas de devaluación interna llevados a cabo en los países del Sur<sup>10</sup> provocó cambios profundos en los sistemas de partidos. Los problemas de la Gran Recesión se han visto agravados debido al contexto de la hiperglobalización<sup>11</sup> y al malestar que ella misma estaba suscitando<sup>12</sup>. Este malestar ya era notorio entre los sectores de la población que terminan por reconocerse, hoy día, dentro de la categoría de “perdedores de la globalización”, un colectivo que se ve excluido de las potenciales ventajas de la economía globalizada, pero que experimenta muchas, o todas, sus desventajas. A este colectivo hay que sumarle el de los trabajadores pobres<sup>13</sup>, que, si bien ya se detectaba en la Europa anterior a la crisis, es actualmente un colectivo en creciente expansión. Para ambos, el discurso de la EDP centrado en la defensa del pueblo olvidado frente a las élites apátridas y globalistas tiene un fuerte impacto electoral. En algunos casos, las formaciones de EDP han comenzado a articular una estrategia de defensa y promoción de un estado de bienestar, propio de partidos de izquierda o extrema izquierda<sup>14</sup> pero en términos nativistas. Esta idea se centra en un Estado provisor de bienes y servicios públicos, pero excluyendo a los no nativos<sup>15</sup>. La degradación socioeconómica que para Europa ha supuesto la Gran Recesión ha sido una oportunidad aprovechada por los partidos de EDP para consolidar su presencia institucional e incrementar su volumen electoral<sup>16</sup>.

Por último, en relación con la organización del partido, se abandonan los formatos más vinculados a la vieja extrema derecha y se abren a un público más amplio en virtud del concepto de “isomorfismo institucional”<sup>17</sup>. Se consuma la tendencia a adoptar el formato de partido prevalente, que en la actualidad es el de *catch-all-party*<sup>18</sup>. Sin embargo, se mantiene como rasgo constante, desde su nacimiento, un elemento de su modelo originario, como es en el caso de estas formaciones la relevancia del líder y

del liderazgo, que es el elemento protagónico del partido. Este rasgo es tan marcado que aglutinan bajo su mando el poder, tanto de la cara interna como externa del partido<sup>19</sup>, siendo el liderazgo el elemento fundamental del partido<sup>20</sup> y también su mayor activo electoral.

Como se verá, la convergencia de Chega con esta familia de partidos se completa tanto que recientemente se ha integrado en el partido europeo Identidad y Democracia<sup>21</sup>, una de las familias de partidos de extrema derecha junto con los Conservadores y Reformistas. De este modo, la formación lusa ha convergido con sus homólogos del resto de Europa en los elementos esenciales, en particular en su éxito a la hora de obtener representación institucional. Una vez establecidos los vínculos con la familia de partidos de pertenencia y referencia de Chega, puede avanzarse hacia su relación con el sistema de partidos de Portugal.

## 2.2 Sistema político y sistema de partidos

Un primer elemento que es preciso destacar es que el sistema de partidos portugués que nace tras la Revolución de los Claveles y se estabiliza a partir de mediados de los 1980 resulta ser un modelo fluido, pero súper estable<sup>22</sup>. El sistema, que funciona como un multipartidismo moderado<sup>23</sup> dentro del cual las dos opciones mayoritarias son PS y PSD, no ha sido ajeno a los impactos socioeconómicos de la Gran Recesión. De esta manera, el modelo portugués se configura a partir de un sistema político formalmente presidencialista, pero que ha terminado por consolidar un “presidencialismo de primer ministro”<sup>24</sup>. Dentro de este esquema, *de facto*, es el primer ministro, jefe del gobierno, la figura con mayor protagonismo. Por su parte, el presidente de la República ha terminado por ser una figura de consenso más cercana a una institución influyente<sup>25</sup>, <sup>26</sup>. Esta particularidad de la realidad política lusa convierte las elecciones parlamentarias en las de mayor relevancia política, en detrimento de las presidenciales. Esto es así dado que será la configuración de la cámara (Asamblea de la República), y de sus mayorías, las que invertirán al primer ministro. En el caso portugués, cabe destacar también que la fórmula electoral<sup>27</sup> es relativamente proporcional, como puede verse en la tabla siguiente atendiendo a algunos de los indicadores más usuales en el ámbito del análisis de sistemas de partidos<sup>28</sup>. El número efectivo de partidos parlamentarios en Portugal ha resultado bastante estable. Durante varias legislaturas, a finales de la década de 1990, el número de partidos con representación parlamentaria fue de 4 (CDU, PS, PSD y CDS-PP<sup>29</sup>), aumentando en 5 a partir de la extensión y consolidación del BE<sup>30</sup> a principios del siglo XXI. Ello motiva que este indicador se mantenga estable en torno a 3. Cabe destacar que en las elecciones de 2009 el BE sube, por cuanto la distribución de escaños genera un mayor equilibrio entre las diversas fuerzas con representación<sup>31</sup>.

Tabla 1. NEPP<sup>32</sup> en Portugal 2000-2019.

Año	NEPP
2002	3,4
2005	3,0
2009	4,2
2011	3,7
2015	3,8
2019	3,6
Media	3,5

Fuente: Elaboración propia.

En los comicios de 2009, al comienzo de la Gran Recesión, se incrementa el NEPP con la subida de escaños del BE en un contexto de desgaste del partido del primer ministro José Sócrates. En la cámara que surge de esa elección los cinco partidos presentes tienen una representación de dos dígitos (desde los 97 diputados del Partido Socialista a los 15 de la CDU). La concentración de los partidos mayores para esas elecciones es de un 77,39% de los escaños y un 65,66% de los votos. Por el contrario, en las elecciones parlamentarias del 6 de octubre de 2019, donde Chega entra en la cámara, hay 9 partidos presentes, de los cuales 3 tienen un solo diputado y solamente 4 superan la decena de escaños, resultando en que la concentración de escaños en los dos partidos mayores es del 81,30%, aglutinando un 64,10% de los votos.

De este modo, el modelo portugués mantiene una pauta de sistema con “dos y medio” partidos efectivos a pesar de la presencia de más partidos en la cámara, dado el escaso peso de estos, algo que se manifiesta en la dimensión de la competitividad que se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 2. Competitividad electoral Portugal<sup>33</sup> (%) 2002-2019.

Año	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

Fuente: Elaboración propia.



Cabe destacar que los momentos de mayor competitividad electoral coinciden con cambios de gobierno. Esto ocurre en 2002 con el acceso del PSD al gobierno, siendo este el partido con mayor número de escaños y votos. También en 2015, donde el PSD se presentó en coalición, imponiéndose en votos y escaños por un margen estrecho, aunque no obtuvo los apoyos suficientes para gobernar y accedió al gobierno el socialista Antonio Costa. Hay que resaltar que solo se produce una mayoría absoluta dentro del período en el año 2005. Todos los demás ejecutivos emergen de un partido en mayoría relativa que alcanza pactos con otros grupos parlamentarios para sostener al gobierno.

Esta dinámica de alternancia de gobierno monocolor entre dos formaciones, sin integración de otras fuerzas en una coalición de gobierno (a excepción del ejecutivo surgido de las elecciones de 2011), junto al desgaste de la aplicación de los programas de austeridad impulsados por la Troika<sup>34</sup>, pueden explicar la existencia de un larvado desencanto con la clase política tradicional del país, en especial en los sectores antes aludidos de trabajadores pobres y perdedores de la globalización, con lo cual el propio funcionamiento del sistema de partidos, así como el desempeño de las élites políticas, han podido ser un factor en la creación de una demanda electoral de la que Chega se ha convertido en oferta oportuna<sup>35</sup>. De esta manera, Chega entra como fuerza con representación institucional en las elecciones parlamentarias de 2019. Tras ese éxito inicial, se ha ido consolidando en las elecciones regionales de las Azores, donde obtiene dos escaños, y terminarán siendo claves para el cambio de gobierno en la región tras más de cinco lustros de control del PS. En 2021, llegará su mayor avance electoral: las elecciones presidenciales. Estas se desarrollan en el contexto de la pandemia de COVID-19 y significaron una victoria arrolladora (con el 60,70% de los votos) de Marcelo Rebelo de Souza, que repetía candidatura a la Presidencia de la República. Sin embargo, el candidato de Chega, su líder y fundador, André Ventura, obtuvo una nada desdeñable tercera plaza con un 11,90% y 496.653 votos, que, a pesar de la baja participación, suponen un notable avance respecto a los resultados obtenidos en los comicios parlamentarios del año anterior<sup>36</sup>. Para poner estas cifras en términos comparativos, puede añadirse que la media de participación en las elecciones presidenciales para el periodo analizado es del 49,24%, frente al 57,99% de media de participación para los comicios parlamentarios. En el caso español, la media para las elecciones a las Cortes desarrolladas durante el siglo XXI es del 70,16%. Puede concluirse que Portugal presenta, hasta el momento, una pauta abstencionista mucho más intensa que la española. Esto indica que el crecimiento electoral de Chega en las elecciones municipales portuguesas, donde alcanzó el 4,16%, con 208.206 votos, abrió el escenario para la consolidación definitiva con el adelanto electoral de 2022, donde se celebrarán, en enero, nuevas elecciones legislativas, de modo que se cierra el ciclo electoral abierto en 2019.

## 2.3 Chega y sus orígenes

Los orígenes de la formación de EDP lusa son análogos a los de su homólogo español, VOX. Esto no hace sino incidir en los paralelismos y similitudes entre ambas formaciones. En el caso de la formación portuguesa, su origen está en una escisión del partido hegemónico de la derecha lusa, el PSD. Por ello resulta obligado caracterizar a dicha formación como requisito indispensable para comprender algunos elementos ahora presentes en Chega.

El PSD se funda durante la transición portuguesa que pone punto final al longevo régimen dictatorial del Estado Novo salazarista, cuando se recupera un régimen representativo bajo la hégira de la Constitución de 1976. Resulta importante señalar que el partido adopta una denominación “socialista” (o socializante), dado que la coyuntura revolucionaria propia de la transición rupturista<sup>37</sup> otorgó la hegemonía ideológica a la izquierda. Este hecho queda patente en el mismo preámbulo, y en la redacción original, de la vigente constitución lusa<sup>38</sup>. Se infiere que la propia nomenclatura se adopta como un gancho electoral. Asimismo, como primer rasgo destacable de la formación, desde un inicio se establece como un partido pragmático, del tipo *catch-all*<sup>39</sup>. Este se incardina dentro de un discurso fundamentalmente socio-liberal que irá ocupando el espacio del centro derecha. Esto se consuma en contraposición al otro partido por el espectro derecho, el CDS-PP, el cual se constituye en origen como un partido fundamentalmente de notables<sup>40</sup>, con una ideología más rígida y unos planteamientos más conservadores. Sin embargo, un punto en común entre ambas formaciones será su anticomunismo, forjado durante la transición en oposición a la potencial hegemonía del PCP.

Por otro lado, uno de los elementos distintivos del PSD es la relevancia del liderazgo. Esta formación depende, en gran parte, para su éxito electoral del rol del líder carismático, elemento que mantiene desde su fundación. La personalidad del líder y su carácter carismático son elementos presentes en su nacimiento. Estos se manifestaron en la persona de Sá Carneiro, primer líder y fundador<sup>41</sup>. Estos rasgos se desarrollarían plenamente en la etapa de Aníbal Cavaco Silva como primer ministro. De hecho, la personalidad de este mandatario y sus estrategias, en competencia con el presidente de la República (Mario Soares), explican la particular configuración política del sistema de presidencialismo de primer ministro. El propio Cavaco se mantuvo durante una década como primer ministro (entre 1985 y 1995), protagonizando dos mayorías absolutas (en 1987 y 1991). Es durante su liderazgo cuando el PSD consolida el poder territorial e institucional. La permanencia continuada e indiscutida en el poder del PSD engendró crecientes casos de corrupción conocidos como “Estado Laranja”<sup>42</sup>. Esto motivó el desgaste del partido y la salida de su líder, que no se presenta a las elecciones legislativas de 1995, provocando una crisis de liderazgo y un hundimiento en los resultados electorales y consumando el acceso a la jefatura del gobierno del actual secretario general de la ONU, António Guterres, en aquel momento líder del PS.

El PSD experimentará una situación similar durante el periodo objeto de estudio. En 2011, se precipita un adelanto electoral, en parte por la impopularidad de las políticas de austeridad y recorte social exigidas por la Troika dentro del paquete de medidas PEC IV. El anteriormente popular primer ministro del PS, José Sócrates, se ve apeado de la jefatura del gobierno por Pedro Passos Coelho, líder do PSD. La nueva etapa del PSD en el gobierno con Passos Coelho no fue fácil, dado que este obtiene el puesto de primer ministro tras negociar una coalición con el CDS-PP. La situación de crisis socioeconómica era profunda y empeoró durante su periodo en el ejecutivo, lo cual llevó a la aplicación de nuevos paquetes de medidas apadrinadas por el FMI, el BCE y la CE. Estas políticas de ajuste y recorte, para alcanzar el equilibrio presupuestario según las normas comunitarias, provocaron altísimos costes sociales que se tradujeron en movilizaciones ciudadanas<sup>43</sup>.

En las elecciones de 2015, Passos Coelho se presenta al frente de una coalición de su partido con el, hasta el momento, socio de gobierno CDS-PP. El resultado fue una pírrica victoria electoral. La lista Portugal á Fronte obtuvo una pequeña mayoría de votos y de escaños no muy lejos de la segunda fuerza, el PS. La lista liderada por Passos Coelho obtiene un 38,50% de los votos y 107 escaños, pero sin ningún apoyo externo para alcanzar los 116 que implican la mayoría absoluta en la cámara. Por otro lado, el PS, liderado por el futuro primer ministro António Costa, alcanza los 86 escaños con el 32,31% de los sufragios. Sin embargo, cuenta con la posibilidad de ser apoyado por el resto de partidos, a su izquierda, para poder ser investido.

El fracaso de Passos Coelho va a provocar una nueva crisis de liderazgo dentro del PSD, que se verá incrementada por una crisis de programa y de proyecto. Las políticas implementadas por Costa y el PS, con una inspiración mucho más social, desarman la estrategia discursiva del PSD en la oposición. La situación se manifiesta en las siguientes citas electorales, donde los resultados de la formación de centro derecha empeoran.

En 2017, dentro del contexto de las elecciones locales, es donde se originará Chega, como escisión del PSD. Durante esos comicios municipales un candidato del citado partido a la municipalidad de Loures realiza unas declaraciones polémicas sobre las personas de etnia gitana. Ese candidato es André Ventura, que primero es apartado de la campaña por parte del aparato del PSD y luego saldrá de la formación por voluntad propia. Un importante apunte es que no lo hace solo y eso manifiesta el malestar de las bases y los cuadros medios con la deriva del PSD: tanto por la falta de liderazgo como de proyecto. Este es el punto de inicio de la formación de la EDP lusa. Este origen implica un factor muy importante para la formación y que la diferencia de otros partidos de vieja extrema derecha, como el PNR<sup>44</sup>, activos en Portugal<sup>45</sup>: la carencia de un estigma<sup>46</sup>. Esta carencia de un estigma vinculado a grupos violentos, o a movimientos extremos y/o delictivos, es un factor fundamental para que la formación de EDP goce tanto de una mayor como mejor cobertura mediática. Este elemento es crucial para alcanzar las metas electorales de la formación y se consuma en esa normalización citada al principio en términos mediáticos, sociales e institucionales.

### 3 CHEGA Y SU PROYECTO POLÍTICO

El proyecto de la formación lusa puede descomponerse en dos elementos fundamentales: por un lado, el programa del partido en sí y, por otro, el liderazgo, por el momento el mayor atractivo de la formación.

En lo que respecta al programa, “70 medidas para reerguer Portugal”, muestra una gran similitud tanto en la forma como en el contenido con el que ha presentado VOX para el ciclo electoral de 2019. Ello no es sorprendente, dado que ambas formaciones de EDP operan en dos países similares, como son Portugal y España.

Si nos acercamos a la literalidad del contenido de su manifiesto electoral y agrupamos sus ejes temáticos, a la par que ponderamos su peso respecto al total de las propuestas, se obtiene una tabla como la siguiente.

Tabla 3. Contenido del manifiesto programático de Chega.

70 medidas para levantar Portugal		
Identificación	Contenido	Peso
Identidad nacional y familia	Política exterior y posición nacional, familia tradicional, antifeminismo.	14,5 %
Educación	Becas escolares, movilidad de docentes, autorización parental de contenidos.	5,7%
Justicia	Endurecimiento del Código penal. Mejora en dotación de cuerpos policiales.	17,1 %
Seguridad	Unificación cuerpos policiales, dotación para la defensa de frontera marítima.	7,1 %
Economía	Desregulación, privatización, reformas fiscales.	22,8 %
Salud	No universalidad. Servicio odontología. Servicios geriátricos.	11,5 %
RR. II. e inmigración	Rechazo pacto inmigración. Euroescepticismo. Medidas contra la inmigración.	12,8 %
Medio ambiente	Conservación forestal. Caza. Suficiencia energética.	8,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de Chega (2019).

El manifiesto programático de 2019 es relevante por cuanto es el documento vigente dentro de la campaña en que la formación llega a obtener representación institucional.

En relación con el contenido, un elemento que destaca dentro del primer epígrafe, “Identidad nacional y familia”, es la constitución de un grupo de propuestas contrarias a la ley de igualdad del país. Simultáneamente, hay una cerrada defensa de la familia tradicional.

En cuanto al epígrafe de “Educación”, el de menor peso del conjunto, lo componen 4 propuestas. Entre ellas destacan la articulación de un sistema de becas, que se dirige a las familias de menores recursos y lo vincula al mecenazgo. Asimismo, tiene relevancia

un *issue* puramente nacional y coyuntural, como es la movilidad de docentes dentro del territorio luso.

Dentro del epígrafe de “Justicia”, se integran un conjunto de propuestas que se enmarcan dentro de una instrumentación política del Código penal que se conoce como populismo punitivo<sup>47</sup>. Además, se reivindica una mayor dotación de recursos para las fuerzas policiales, elemento este congruente con el discurso del populismo punitivo y la idea de unas fuerzas del orden desbordadas por la criminalidad<sup>48</sup>.

El conjunto de propuestas de “Seguridad” tienen una vinculación lógica, pero con una proyección hacia el exterior y a la seguridad de fronteras, como mecanismo para controlar y evitar la inmigración. Asimismo, resulta destacable la propuesta 31, idéntica a postulados de VOX<sup>49</sup>, en la que se contempla la regulación urgente de la legítima defensa frente a asaltos y robos.

El apartado de “Economía” es, sin duda, el de mayor peso, casi una cuarta parte del total, algo que no resulta sorprendente por los problemas y secuelas que arrastra el país tras la Gran Recesión y la crisis del euro<sup>50</sup>. Pero además cabe señalar que el sistema de partidos portugués se articula en exclusiva dentro del eje izquierda-derecha con una marcada preferencia por *issues* de tipo materialista<sup>51</sup>. En este apartado se promueven diversas medidas que pueden resumirse en la adopción de una perspectiva propia del “fundamentalismo de mercado”<sup>52</sup>. Las propuestas se centran en la privatización, la desregulación y las reformas fiscales. Se promueve una retirada general del Estado de toda la actividad económica, salvo aquella de regulación y arbitraje, abandonando las tareas de promoción y fomento, o de provisión y producción directa. Asimismo, la labor del sector público en el ámbito del bienestar sería puramente residual. La acción del Estado como provisor de servicios de bienestar se contempla como único recurso “después de agotadas todas las alternativas privadas, sociales, mutualistas o cooperativas”<sup>53</sup>. De este modo, Chega pretende cambiar el modelo de Estado de bienestar luso desde el actual modelo mediterráneo a otro de tipo puramente residual<sup>54</sup>. El carácter residual y estigmatizante del modelo se manifiesta en la propuesta que pretende implementar una contraprestación laboral a la percepción del subsidio de desempleo. Además, en el ámbito fiscal, se busca una reforma centrada en la rebaja impositiva para empresas, herencias y propiedades inmobiliarias. Ello se completa con medidas ambiciosas y poco concretas de reforma del edificio estatal, en particular la eliminación de órganos y fundaciones que supongan reduplicación. En todo caso, a pesar de la retórica populista en contra de las élites, son medidas que se centran en el beneficio de las rentas altas dentro del país.

En el ámbito de la “Salud”, las iniciativas se concentran en evitar una sanidad universal que pueda ser utilizada por no nacionales. La perspectiva nativista es patente, al igual que en el apartado siguiente: “Relaciones internacionales e inmigración”. Dentro de dicho apartado, se manifiesta una oposición frontal a la inmigración (especialmente a la ilegal). Lo anterior se materializa en un rechazo explícito al Pacto Global para la Migración de la ONU de la mano de un abierto euroescepticismo. Este último se consuma en la

propuesta de adhesión a los postulados del grupo de Visegrado, que, en último término, implica un nuevo tratado europeo con un nuevo equilibrio de poder en beneficio de los Estados nacionales. Las principales medidas se conducen a la dificultad de obtener la nacionalidad, impedir la llegada de inmigrantes y, en su caso, facilitar la expulsión.

Por último, las propuestas del bloque sobre “Medio ambiente” se concentran en una defensa de las actividades cinegéticas y la ambición de obtener una autosuficiencia energética. Además, se citan iniciativas para combatir los incendios forestales, entre otras.

En líneas generales los elementos antiinmigración están muy presentes, dentro de una línea de políticas securitarias que criminalizan, preferentemente, a los inmigrantes. En el ámbito económico el neoliberalismo militante es común a su homólogo VOX y tradicional en los partidos de extrema derecha, al menos en sus orígenes<sup>55</sup>.

Por otro lado, el papel del liderazgo y el rol del líder es en sí un activo electoral de Chega que merece ser tenido en cuenta. André Ventura ya era relativamente conocido dentro de la sociedad lusa por ser comentarista deportivo<sup>56</sup>. Esto indica que es una figura mediática, con capacidad de comunicación y experiencia en dicho ámbito. Además, afirma ser doctor en derecho y haber trabajado como docente universitario, lo que le puede otorgar una respetabilidad, ya apuntada dentro del concepto de “isomorfismo institucional”.

En relación con la organización partidista, la persona de Ventura domina al partido en la cara interna y externa. Esto ocurre, en parte, porque es, por el momento, el único representante en el ámbito nacional y un activo en cuanto a comunicación y medios. En lo que se refiere a su desempeño dentro de los propios medios, el líder de Chega ha desarrollado un discurso en los marcos de la antipolítica<sup>57</sup>, con un contenido antielitista de acuerdo con un modelo de populismo contencioso. Las élites políticas tradicionales son vistas como un colectivo corrupto y ensimismado que vive de espaldas al pueblo<sup>58</sup>. En este caso, cabe señalar la paradoja de que el propio Ventura se autoerija como censor inmisericorde de una élite (política) de la que, al menos hasta 2017, pretendía formar parte.

En todo caso, este tipo de estrategia comunicativa y el contenido de su programa ha llamado la atención del voto de protesta en Portugal. En especial para sectores de la demanda electoral que carecían de una oferta solvente, como es el caso de aquellos ciudadanos que se consideran perdedores de las “guerras culturales”<sup>59</sup> y se sienten sometidos a la dictadura de la “corrección política”<sup>60</sup>. Además, parece haber conseguido con su retórica antielitista y populista ser un anclaje electoral para el votante del extremo derecho. Este cuenta ahora con una opción expresiva para su voto con oportunidades realistas de materializarse en representación y abandonaría, de este modo, el voto estratégico que había adoptado en el pasado<sup>61</sup>.

El liderazgo de Ventura se puso a prueba en las elecciones presidenciales de 2021, en las que alcanzó un meritorio resultado, como se ha señalado. Aunque el propio líder afirmó que, si quedaba por detrás de Ana Gomes (candidata del PS), dimitiría,

cosa que no sucedió finalmente, en parte porque los resultados fueron muy parejos y, sobre todo, porque Ventura sigue siendo el principal atractivo electoral de la EDP lusa.

## 4 CONCLUSIONES

Como elementos que destacan del análisis realizado, pueden establecerse fundamentalmente tres. El primero, constatar que la principal fuerza de la formación de la EDP lusa es, también, su mayor debilidad. En estos momentos el personalismo del liderazgo contagia el proyecto político. Esto supone riesgos en términos de sobreexposición del líder y/o sobredeterminación del partido, esto es, que la organización sea percibida como una extensión orgánica del líder, una mera estructura de soporte. Esto puede ser tanto un elemento estratégico (una herencia del modelo originario de partido del que proviene, el PSD) como una necesidad puramente táctica determinada por la coyuntura: André Ventura es hoy en día el mayor activo electoral, en parte por su visibilidad institucional.

En segundo lugar, cabe destacar la capacidad oportunista de captar voto dentro del clima de desafección política lusa (indicada en su pauta de abstención). El atractivo de Chega se alcanza por medio de retórica populista antipolítica y antielitista.

En tercer lugar, de acuerdo con sus consignas programáticas, le resta la asignatura pendiente de pretender el voto de los perdedores de la globalización y trabajadores pobres, dado que no hay una articulación programática o discursiva en este sentido, cosa que otros partidos y formaciones de su ámbito ya han aplicado en países como Francia e Italia, con resultados electorales crecientes.

Por último, es destacable el salto cualitativo de la EDP en Portugal, al alcanzar la representación nacional. El adelanto electoral de 2022 puede clarificar algunas de las cuestiones que se han planteado a lo largo del presente texto; entre ellas, el papel del liderazgo dentro del partido, una vez que se vaya incrementando la cara externa de la organización, esto es, el partido en las instituciones.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, A. y Rennwald, L. 2018. «Social class and the changing welfare state agenda of radical right parties in Europe», en P. Manow, B. Palier y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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 y 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. y 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*. Ashgate: Aldershot.
- Losada Maestre, A. (2014). «El sistema político de Portugal», en G. Sánchez Medero y 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 y D. Brouhgtton (eds.), *Changing Party Systems in Western Europe*. Londres: Cassel.
- Marchi, R. 2013. «The extreme right at the down of Portuguese democracy», en R. Melzer y 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. y 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. y Marí-Klose, P. 2016. «Bienestar mediterráneo: Trayectorias y retos de un régimen en transición», en E. del Pino y 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. y Ocaña, F. 1999. *Análisis de datos electorales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Pereira, M., Jaráiz, E. y Cazorla, A. 2020. «Hacia la cuarta ola de los partidos de extrema derecha: a modo de conclusión», en E. Jaráiz, A. Cazorla y 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. y 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 Demoracia*. 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. y 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. y 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 y Cazorla, 2020.
- 5 En adelante, EDP.
- 6 Liang, 2007.
- 7 González Calleja, 2003.
- 8 Zúquete, 2007.
- 9 Stiglitz, 2016.
- 10 Gambarotto, Rangone y Solari, 2019; Pérez y Matsaganis, 2019.
- 11 Rodrik, 2012.
- 12 Stiglitz, 2002.
- 13 Marx, 2020; Poy, 2020.
- 14 Sieler, 2015.
- 15 Hemerijck, 2015.
- 16 Krause y Giebler, 2019; Afonso y Rennwald, 2018.
- 17 Harguindéguy, 2015.
- 18 Vallés y Martí, 2015.
- 19 Lazaridis, Campani y Beneviste, 2016.
- 20 Krowell, 2006.
- 21 Este grupo aglutina actualmente a FPÖ (Austria), Vlaams Belang (Bélgica), Volya (Bulgaria), SPD (Rep. Checa), EKRE (Estonia), RN (Francia), ND (Grecia), Lega (Italia), KNP (Polonia) el Sme Rodina eslovaco y el propio Chega, siendo los principales los representantes de Austria, Francia e Italia. En líneas generales mantienen un perfil de EDP tipo, con un fuerte acento en el nacionalismo y el euroescepticismo. Asimismo, también mantienen políticas económicas alejadas del ultraliberalismo de Chega, como es el caso italiano o francés.
- 22 Magone, 1998.
- 23 Sartori, 2005.
- 24 Moreira, 1988.
- 25 Cabe señalar que, entre las principales competencias con calado político del presidente de la República, está la de la disolución de la Asamblea de la República; esto supone la convocatoria de elecciones para la cámara y la ulterior dimisión del gobierno, que quedaría

- en funciones. También puede disolver los órganos de las regiones autónomas. Asimismo, es el órgano encargado de la declaración de los estados de sitio y emergencia (tras consulta al gobierno y asamblea).
- 26 Losada Maestre, 2014.
  - 27 Nohlen, 2004.
  - 28 Oñate y Ocaña, 1999.
  - 29 Siglas, respectivamente, de la Coalición Democrática Unitaria (compuesta por el Partido Comunista Portugués, Los Verdes e Intervención Democrática), PS, Partido Socialista, PSD, Partido Social Demócrata. CDS-PP, Centro Democrático y Social-Partido Popular.
  - 30 Siglas del Bloco de Esquerda.
  - 31 Debe señalarse que el poder legislativo en Portugal es unicameral, la Asamblea de la República, que consta de 230 escaños.
  - 32 El número efectivo de partidos parlamentarios es una forma de ponderar a las formaciones en una cámara de representación. El índice fue creado por Laasko y Taagepera y se halla con una fórmula como la siguiente (Ocaña y Oñate, 1999):  $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{P_i^2}}$ , donde el valor  $p$  es la proporción de escaños de cada partido.
  - 33 El índice de competitividad electoral indica la diferencia en porcentajes de voto y escaño entre la primera y la segunda fuerza electoral/parlamentaria respectivamente. En términos generales, se considera que un proceso electoral ha sido competido si este índice es igual o (preferiblemente) inferior al 5%.
  - 34 Con este nombre se conoce a los tres órganos: Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional. Estos, en conjunto, funcionan como grupo de decisión para las políticas de rescate de los países miembros de la Unión Europea, en especial tras las crisis de deuda soberana generadas por el impacto de la Gran Recesión en la región.
  - 35 Santana-Pereira y Cancela, 2021.
  - 36 En los comicios parlamentarios de 2019, en los que André Ventura obtiene su acta de diputado, Chega alcanza unos 67.826 sufragios, apenas un 1,29% del total. La participación en estos comicios fue del 48,57% del censo. En las elecciones presidenciales, ya dentro de la dinámica de pandemia, la participación fue de un 39,49%. Cabe señalar que las elecciones presidenciales suelen presentar niveles de participación más bajos que las legislativas.
  - 37 Schmitter, 1999.
  - 38 Losada Maestre, 2014.
  - 39 Freire, 2005.
  - 40 Colaço Antunes, 1982.
  - 41 Magone, 1998.
  - 42 El "Estado Naranja" alude al color corporativo del PSD; asimismo, alude a la mala clientela que fue surgiendo desde mediados de la década por la acumulación de poder del partido, completamente hegemónico durante la etapa de Cavaco Silva.
  - 43 Sola Morales, 2020.
  - 44 Santana-Pereira y Cancela, 2021: 208.
  - 45 Zúquete, 2012.
  - 46 Mendes y Dennison, 2020.
  - 47 Gartland, 2004.
  - 48 Larrauri, 2018.
  - 49 VOX, 2019.
  - 50 Stockhammer y Sotiropoulos, 2014; Kiersi, 2017.
  - 51 Freire, 2005; Mendes y Dennison, 2020: 17.
  - 52 Stiglitz, 2002.
  - 53 Chega, 2019: 6.
  - 54 Esping Andersen, 1995; del Pino, Ramos y Hernández-Moreno, 2015; Moreno y Mari-Klose, 2016.
  - 55 Carter, 2005.
  - 56 Reis, 2020.
  - 57 Crouch, 2004.
  - 58 Marchi, 2020.
  - 59 Sanmartín Barros, 2007; Nagle, 2017.
  - 60 Guideon, Repke y Houck, 2017: 246.
  - 61 Marchi, 2013: 134.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 361-380  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/acv16i2.4774>  
© Manuel Octavio del Campo Villares  
© Vanessa Miguéns Refojo  
© Ana Cid Bouzo  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 21/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 ayudante doctor de Economía  
Universidad de A Coruña  
<https://orcid.org/0000-0002-0839-9154>  
moctadcv@udc.es

#### **VANESSA MIGUÉNS REFOJO**

Técnica de investigación  
Universidad Autónoma de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-1467-8299>  
vanessa.miguens@uam.es

#### **ANA CID BOUZO**

Graduada en Ciencias Políticas y de la Administración  
Universidad 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 formulada, páttese 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 estudio y objetivo. 3 Diagnóstico territorial. 3.1 Entorno geográfico. 3.2 Análisis demográfico. 3.3 Estructura socioeconómica. 3.4 Dotación de servicios colectivos. 3.4.1 Sanidad y educación. 3.4.2 Servicios sociales y otras dotaciones. 3.5 Estudio financiero-presupuestario. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

El diseño de un modelo racional que garantice el eficaz desempeño de las funciones que el ordenamiento jurídico asignó a las entidades locales pasa por elaborar un mapa local que facilite la correcta triangulación entre competencias locales, necesidades derivadas de la caracterización del medio y los recursos puestos a su disposición. España tiene, en 2020, 8.131 municipios, el 61,5% con menos de 1.000 hab. y 3.997 no alcanzan los 500 hab. (49%), el 8,5% entre 10.000-100.000 hab. y solo el 1,8% tienen más de 50.000 hab., sin contar las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, cuya suma supera las 5.000, y las provincias.

Galicia posee 313 municipios y una población de 2.701.819 hab. en 2020. Su territorio se organiza en torno a 7 ciudades, que suman 995.126 hab. y tiene 49 municipios de entre 10.000-50.000 hab. donde residen 918.641 personas. El 17,9% de sus municipios acogen el 70,8% de su población, mientras 200 municipios (63,9%) no alcanzan los 5.000 habitantes.

Esta radiografía muestra como se afronta un período de gran recesión, donde las necesidades en cuanto a atención sanitaria se refiere, la fragilidad del servicio educativo,

la compleja gestión administrativa, el pago de ERTE u otras ayudas ponen en tela de juicio la eficacia de la Administración, con un desmesurado entramado burocrático. Ello hace que la cuestión de cuál es la mejor estructura administrativa en la provisión de los servicios colectivos deba ponerse sobre la mesa<sup>1</sup>. A mayor vulnerabilidad social, más necesario es un uso eficiente de los recursos públicos en cuanto a costes de administración y cumplimiento. La ineficiencia en la Administración es algo que la ideología o los buenos sentimientos no deben ocultar.

## 2 MARCO Y OBJETO DE ESTUDIO

La dificultad para garantizar la equidad de acceso a los servicios públicos locales (SPL), junto a la sostenibilidad de los mismos, es uno de los grandes retos a los que se enfrentan los gobiernos<sup>2</sup>. Por ello, la insuficiencia financiera de las haciendas locales es uno de los temas más tratados al hablar de reestructurar la Administración.

El presente trabajo tiene por objeto fijar un marco de análisis que facilite información técnica relevante para el diseño, en tamaño y forma, de una Administración local accesible y eficiente en la provisión de los SPL que le son propios, y mejorar el nivel de bienestar de sus ciudadanos, sin que ello suponga un mayor coste para la Administración.

La propuesta planteada busca servir de guía en la toma de decisión de los equipos de gobierno implicados en la evaluación y optimización de los servicios de interés común en el ámbito rural, caracterizado por asentamiento disperso, economía poco desarrollada, envejecimiento y escasa población, cuyos efectos se manifiestan en una disminución de las rentas productivas, desaparición de las actividades secundarias y emigración de los más jóvenes<sup>3</sup>.

FERRÁS *et al.*<sup>4</sup> hace hincapié en la dificultad para crear explotaciones agroindustriales competitivas por falta de base socioeconómica; también en DE DIEGO<sup>5</sup>. Además, la negativa evolución sociodemográfica es clave en la falta de expectativas, lo que impide mantener SPL destinados a la población joven que abandona estos territorios<sup>6</sup>, elevando el coste/habitante de su provisión. Lo contrario ocurre con los servicios para mayores, cuya exigencia crece sin cesar<sup>7</sup>.

Esta evolución en términos de provisión pública local condiciona la sostenibilidad financiera y funcional de los municipios rurales<sup>8</sup>, obligando a considerar la reestructuración administrativa como una alternativa para la eficiente y equitativa provisión de SPL<sup>9</sup>.

España, como miembro de la UE, presentó a comienzos de la pasada década medidas para converger a los valores fijados por la UE y alejar futuros rescates. Entre estas políticas situadas dentro de la Estrategia Europa 2020, están los Programas Nacionales de Reformas, que incluían la racionalización del número de entes locales y sus competencias o la agregación de municipios, adecuando esas competencias según tramos de población y manteniendo la condición de municipio solo quienes alcanzan un mínimo poblacional.

Sin embargo, estas iniciativas apenas tuvieron incidencia en nuestro país, por lo que el entramado micromunicipal es una carga económica difícil de soportar en tiempos de crisis, cuando cada euro cuenta más que nunca. En España, reducir tamaño administrativo no parece ser una política conveniente, tal y como recogen los trabajos de MÍGUEZ, DURÁN o GALERA<sup>10</sup>, a pesar del interés en buscar fórmulas para una mayor cooperación intermunicipal, que suelen dar lugar a más entes locales. Sin embargo, en Europa la fusión territorial tuvo éxitos recientes (Francia, Grecia o Portugal). En España la resistencia de los ayuntamientos a integrarse voluntariamente es un muro infranqueable que crece alimentado por la idiosincrasia de cada hábitat residencial.

No obstante, en el ámbito local la fusión permitiría (Ley 27/2013) ganar dimensión y fortaleza a la hora de proveer de forma eficiente aquellos servicios que le son propios mediante una mayor autonomía<sup>11</sup>. Además, el tamaño poblacional aumentaría la calidad del servicio, al tener más financiación y una capacidad de gestión creciente, al sostenerse en una mayor población.

En Galicia, la mitad de los concejales pertenecen a 200 ayuntamientos con menos de 5.000 residentes y 405.681 hab., 15% de los gallegos. Esta situación, similar al resto de España, nada tiene que ver con la mayoría de países europeos, con una organización más centralizada, que es una forma de reducir burocracia y personal político, ofreciendo al Estado una vía de gasto más sostenible.

Tras situar el marco objeto de estudio (identificar la oportunidad de una integración municipal como medida de supervivencia de una Administración local), se aborda el estudio de un caso aplicado. El marco de estudio a desarrollar es la búsqueda de la forma administrativa más eficaz para provisionar los SPL y asegurar su sostenibilidad<sup>12</sup>. Ello hace del diagnóstico territorial un paso previo para definir y seleccionar los indicadores de gestión más adecuados al caso<sup>13</sup>.

El trabajo utiliza como referencia la posible fusión de 4 municipios rurales de la actual comarca de Bergantiños en la provincia de A Coruña: Malpica de Bergantiños, Laxe, Cabana de Bergantiños y Ponteceso. La elección de municipios responde a una similar base socioeconómica y dinámica evolutiva seguida en los últimos años, además de cumplir los requisitos establecidos en la Ley 27/2013. El primer paso es analizar la necesidad y viabilidad de la reforma propuesta. Para ello, se caracteriza el espacio y municipio resultante (*Bergante*), en el período 2016-2018. Ello permite identificar los puntos a favor y en contra de la fusión propuesta, tarea que marca el desarrollo del trabajo. La estructura es la siguiente:

El primero y el segundo subepígrafes analizan la localización física y humana y la geodemografía del espacio. La caracterización geográfica y la localización de su población facilita identificar la sostenibilidad del municipio resultante. Un tercer punto analiza la estructura socioeconómica: tejido empresarial (demanda laboral), actividad, condición jurídica, tamaño, y mercado laboral (oferta laboral), afiliación a la Seguridad Social y contratación.



Un cuarto punto analiza la prestación de servicios públicos y comunes, viendo qué posibilidades permite la fusión para mejorar la eficiencia y el acceso a los SPL a partir de los medios y recursos disponibles. El quinto punto aborda la situación financiera a partir del presupuesto agregado, analizando la eficiencia en su gestión y la capacidad económica del municipio agregado. El trabajo finaliza con las conclusiones más relevantes y el planteamiento sobre qué estructura provisora es más apropiada según el diagnóstico efectuado.

### 3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

#### 3.1 Entorno geográfico

Los municipios objeto de estudio se ubican en la comarca de Bergantiños, situada al noroeste de la Comunidad Autónoma de Galicia, en la provincia de A Coruña y con una superficie de 741,9 km<sup>2</sup>.

En 2019, el municipio de Cabana, con una superficie de 100,2 km<sup>2</sup>, tiene una población de 4.248 hab. y 52 núcleos poblacionales. Malpica posee una superficie de 61,2 km<sup>2</sup>, una población de 5.391 hab. y 33 núcleos de población. Ponteceso, una superficie de 92 km<sup>2</sup>, una población de 5.502 hab. y 49 núcleos de población. Laxe tiene una población de 3.016 hab., 37,8 km<sup>2</sup> de superficie y 17 núcleos de población.

La superficie del municipio agregado es de 291,2 km<sup>2</sup>, 151 núcleos de población y 18.157 hab. (62,3 hab./km<sup>2</sup>). Con ello se obtiene la dispersión municipal, tabla 1, que recoge la información acerca del asentamiento poblacional: variación, densidad y dispersión en el trienio 2016-2018.

##### *Diagnóstico*

Municipio agregado de una reducida densidad respecto a su región, provincia y comarca, siendo los más rurales los de esta última.

Asentamiento disperso (hab / núcleos\_pob) en todo el territorio, lo cual limita la capacidad para provisionar sus SPL, al suponer un sobrecoste en la provisión por distancia y dificultad para acercarlos al ciudadano, dando lugar a unos SPL insuficientes.

Pérdida poblacional, 471 habitantes (-2,5 %) en dos años, muestra de una exigua natalidad y baja urbanidad del territorio.

Tabla 1. Densidad\_Dispersión\_Poblacional.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Población	18.443	18.568	18.914	-2,5%
Densidad_Pob_Galicia	91,4	91,6	92,0	-0,6%
Densidad_Pob_Coruña	141,1	141,1	141,4	-0,2%
Densidad_Pob_Comarca	90,7	91,0	91,7	-1,1%
Densidad_Pob_Bergante	62,3	63,3	63,8	-2,2%
Hab. / núcleos-Pob_Bergante	122,1	123,0	125,3	-3,1 pts.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

### 3.2 Análisis demográfico

El estudio poblacional emplea los indicadores demográficos básicos que visualizan el comportamiento de los fenómenos demográficos: natalidad, fecundidad, mortalidad, crecimiento, estructura poblacional y movimientos migratorios. Estos se obtienen de las estadísticas de nacimientos, defunciones, emigrantes, inmigrantes y población residente. A tal respecto y como marco general debemos decir que Galicia presenta un estado global de declive demográfico, crecimiento natural inexistente y envejecimiento creciente, lo cual trasladado al ámbito local se agrava.

A continuación, se analiza la dimensión y la estructura demográfica del municipio fusionado para identificar la sostenibilidad vital que tendría. La tabla 2 resume las principales ratios demográficas.

#### Diagnóstico

La edad media del municipio agregado es mayor de 50 años y crece de forma continuada, jóvenes (<20 años) el 11 % y ratio población mayor sobre joven donde en breve la primera cuadruplicará a la segunda, máximo envejecimiento.

El índice de envejecimiento ( $\text{pob}_{>64 \text{ años}} / \text{pob}_{\text{total}} * 100$ ) aumentó 1,2 puntos en el trienio, lo que unido a la estructura de edad lleva a una relación mayores/infantes de 1:2,8, casi el triple. Además, 1/3 de la población es >64 años, creciendo un 3,8 %.

En un horizonte a medio/largo plazo, el reemplazo generacional es imposible, problema común de los municipios rurales con baja densidad poblacional y economía de base agraria y que hace que el trípole despoblación, desempleo y envejecimiento se unan<sup>14</sup>.

Según los grandes números de la estructura de edad y el tamaño poblacional, su pirámide de población es propia de territorios envejecidos: escasa población en la base y ensanche entre los 45-70 años. Esta situación ha sido provocada por el descenso de la natalidad y una mayor esperanza de vida; unida a la marcha de la población joven, la consecuencia es la insostenibilidad espacial<sup>15</sup>.

Los movimientos poblacionales reflejan la falta de expectativas y oportunidades laborales por ausencia de actividad y demanda interna. Por ello, sin medidas urgentes, ni la supervivencia del municipio agregado estaría asegurada en el tiempo. La subsidiariedad es su único futuro y, con ello, una baja capacidad en cuanto a prestación de servicios.

La natalidad (-0,2%) es la variable cuya evolución mejor explicita la reducida capacidad de atracción humana de la llamada España vaciada<sup>16</sup>. Entre los factores explicativos del descenso de la natalidad figuran algunos generales: incorporación masiva de la mujer al trabajo, retraso en la edad del primer hijo/a o cambio de las estructuras familiares. Pero, en el caso de municipios rurales y asentamiento disperso, también se debe a la falta de un mercado interno que facilite la cohabitación de servicios, la actividad económica y la oportunidad laboral.

Si a la natalidad se le añade el saldo migratorio, la situación se agrava. El municipio agregado no es atractivo para la población exterior. Emigraron en el trienio 287 personas, especialmente jóvenes en busca de oportunidades laborales. En clave laboral, lo recoge la evolución de la tasa de sustitución inmediata de la población activa, población 60-64 años respecto a la población de 15-19 años en porcentaje, con cifras del 40% en el período.

Dentro de los movimientos naturales de población (MNP), las tasas de natalidad y mortalidad son los indicadores más representativos, junto al crecimiento vegetativo y a los movimientos migratorios, medidas que permiten analizar el pasado reciente y la perspectiva territorial futura. El saldo vegetativo (nacidos < fallecidos) muestra la urgente necesidad de aplicar políticas eficaces en materia de población, facilitando el asentamiento empresarial junto a unos servicios básicos suficientes y accesibles, lo que lleva un tiempo hasta ver sus resultados en el territorio.

Tabla 2. Indicadores\_Demográficos.

	2018	2017	2016	ΔVar_18/16
Edad_Media	51,8	51,5	51,1	+1,4%
% Pob_joven (<20 años)	11,1%	11,1%	11,0%	+0,9%
(Pob>64 / Pob<20) años	3,8	3,8	3,7	+3,5%
Tasa_Envejecimiento	32,4%	31,8%	31,2%	+3,8%
Saldo_Vegetativo	-195	-184	-174	-12,1%
Tasa_ΔVegetativo	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-15,2%
Tasa_natalidad (s / 1.000 hab)	79	89	94	-0,2%
Saldo_Migratorio	-76	27	-238	-68%
Tasa_Sustitución_Pob_Activa	38,5%	40,6%	40,6%	-5,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

La panorámica descrita no deja lugar al optimismo y no cabe perder tiempo, como muestra la negativa tasa de crecimiento vegetativo ( $\text{saldo\_vegetativo} / \text{población}$ ). El territorio fusionado presenta un sostenido descenso de población, traducido en una población envejecida y una general incapacidad de atracción humana. Por ello, urge buscar alternativas para mantener los SPL actuales, reestructurando la provisión del espacio analizado.

#### *Acciones*

Es crucial adoptar medidas ambiciosas en clave de población: una mayor dotación de servicios relacionados con la población mayor (tercera edad) y para atraer nuevas familias (servicios asistenciales, educativos y sanitarios). Aunque es en el ámbito económico y del empleo donde los esfuerzos deben aumentar: facilitar suelo industrial, reducir burocracia, asesoramiento eficaz y ayudas para la apertura de nuevos negocios, además de identificar la estructura administrativa más adecuada.

Es preciso un plan estratégico de dinamización espacial donde la integración municipal (o de servicios) tenga un papel trascendente, favoreciendo una gestión del territorio eficaz al aumentar la dotación de SPL y la concentración humana. Un municipio más poblado tiene derecho a más recursos y esa mayor población le permitirá una mayor capacidad de negociación en la provisión de servicios.

### **3.3 Estructura socioeconómica**

Este punto estudia las características y la dimensión de la estructura socioeconómica del espacio investigado: mercado laboral y tejido empresarial (tabla 3). Se completa con la visión acerca del nivel de renta, de producción y la dependencia pensional (tabla 4).

#### *Diagnóstico*

La afiliación a la Seguridad Social es obligatoria y única en la vida laboral de la persona, siendo un dato trascendente. La ratio de afiliación muestra la proporción de sujetos afiliados respecto a la población potencial activa. La afiliación del municipio agregado es baja (<60%), muy habitual en zonas rurales, donde la mayoría de empresas son autónomos o microempresas y ello hace que apenas exista masa empresarial (tabla 3).

Lo anterior se agrava al analizar la contratación. Nuevos contratos entre filiación anual, cayendo 3 puntos en el trienio, y más considerando la tipología contractual (contratos fijos <12%). La tasa de desempleo del municipio agregado se sitúa por encima del 15% en 2018 y en la última década se movió entre el 14%-20%, alta para la media rural. El efecto amortiguador agrario es menor que el de zonas rurales más de interior.

Todo ello es el reflejo de una exigua estructura productiva en tamaño y desarrollo y una coyuntura sociolaboral falta de dinamismo y llena de trabajo precario, además de una reducida supervivencia empresarial por carencia de una demanda sostenida (mercado interno), afectando ello a la oferta laboral, demografía y consumo del territorio.

El número de empresas en 2018 era de 1.647 y, en cuanto a su tipología sectorial (tabla 3), el mayor porcentaje se dedica a los servicios. La falta de desarrollo industrial y la fuerte base rural del territorio de referencia, junto a su reducido tamaño, hacen

que el sector secundario sea el de menor peso y la mayoría de esa industria es agroindustrial. Además, aunque las empresas de servicios superan las 2/5 partes del total, su peso es inferior al esperado para una economía desarrollada; solo comercio minorista, transporte y hostelería destacan en empleo.

Por otra parte, como 1/3 de las empresas pertenecen al sector primario, es necesario identificar las fortalezas de este sector, clave para la economía de la zona y donde destacan la carne, las hortalizas y la patata, productos cuya capacidad exportadora a grandes mercados es baja. Es preciso empoderar aquellos productos agrarios que son fortaleza territorial.

La tabla 3 en la penúltima fila recoge la condición jurídica de las sociedades mercantiles: anónimas, limitadas y cooperativas del municipio agregado. Se observa que además de pocas (<15%) son pequeñas. La falta de un tejido empresarial relevante se aprecia en su forma jurídica, siendo la sociedad mercantil la que, por tamaño y capacidad comercial, más ventajas tiene para aprovechar las economías de escala; apenas representa el 14%.

Tabla 3. Estructura\_Laboral\_Tejido\_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_Fijo / Cont_Temp)	11,8%	7,3%	11,0%	+34,2%
Tasa_Desempleo	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_servicios	40,7%	40,5%	39,5%	+3,1%
Forma jurídica (SA, SL, COOP)	14,2%	13,7%	13,7%	+4,0%
Empr_>9_asalariados	1,7%	1,5%	1,6%	+6,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Viendo la proporción de empresas según la plantilla, las empresas de Bergante tienen una alta endeblez estructural. Se aprecia un predominio de autónomos y microempresas, muestra de una baja profesionalización; las empresas con más de 9 asalariados no llegan al 2%. Existen muchas empresas, pero pocos puestos de trabajo. Se presenta un entorno rural, un mercado interno carente de demanda donde el empleo cualificado

es inapreciable y la actividad agroindustrial, junto a las pensiones, son el sostén económico principal.

#### *Acciones*

El contexto descrito se explica por cuestiones como la especialización primaria, la complejidad burocrática, ayudas públicas escasas, malas comunicaciones y falta de mercado interno. Todo ello hace que la población dependa de unos servicios muy vulnerables a la coyuntura del momento.

Ante esta situación, la sociedad mercantil juega un papel esencial. Por ello, facilitar su instalación mediante abaratamiento del suelo, ayudas a la contratación o eliminar barreras administrativas son políticas que marcan el camino que se debe seguir. Para ello es necesaria una Administración ágil y tecnificada a nivel local. Una ventaja de la fusión es la posibilidad de contar con personal de superior capacitación (obligación normativa de contratar personal técnico para atender esa mayor población).

Un indicador básico de capacidad socioeconómica es la renta bruta disponible (RBD), ver tabla 4. La RBD de la actual comarca de Bergantiños en 2018 era de 12.355 euros, siendo la media del municipio a fusionar un 6,3% inferior. Los municipios seleccionados son los más rurales y con menor población de la comarca. Bergante aumentó su RBD un 6,5% respecto a 2014, que son 2,14 puntos por debajo de la media comarcal, muestra de una relación directa entre capacidad económica y población.

Un segundo indicador de capacidad económica es el producto obtenido por las unidades productivas residentes. El PIB per cápita de la comarca de Bergantiños en 2018 fue de 14.434 euros, tabla 4, siendo la media del municipio agregado un 13% menor. El PIB per cápita del municipio fusionado se sitúa 1.880 euros por debajo del comarcal en 2018. Entre los municipios de la comarca no incluidos en la selección efectuada está la capital comarcal, el núcleo más urbano; ello explica en parte que la RBD y el PIB del municipio agregado sean inferiores al dato comarcal, de media un 5% y un 11,7% menos.

La tabla 4 también recoge la dependencia pensionada. Según los datos, esta creció un punto en 5 años. A ello se une la información de la pensión media, que para el municipio agregado en 2018 fue de 746 euros. Si este dato se compara con Galicia y España, ese importe queda muy por debajo, un 11,6% y un 20,1% respectivamente.

La base productiva primaria y el reducido tamaño empresarial explican esta realidad. La estructura de rentas del sector primario por producto es muy baja, y el tamaño y la condición jurídica empresarial no propician la generación de economías de escala en la producción. El tamaño económico-laboral requiere de políticas de amplio espectro.

Tabla 4. RBD\_PIB\_Pensiones.

RBD	2018	2016	2014	ΔVar_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	ΔVar_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	ΔVar_18/16
% pensionistas	34,0%	33,7%	33,0%	+2,9 %
Pensión_Media	746 €	721 €	712 €	+4,8 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

### 3.4 Estructura y prestación de los SPL

#### 3.4.1 Sanidad y educación

Sanidad y educación son claves como factores de calidad de vida. Teniendo en cuenta que la proyección comarcal prevé un envejecimiento progresivo de la población y falta de nuevos infantes, es determinante el análisis de estos servicios.

##### *Diagnóstico*

La tabla 5 muestra la suma de médicos, enfermeros y ATS per cápita (cober\_humana) y los habitantes por centro de salud (cober\_física), ratios cuya evolución y valores pueden calificarse de óptimos. Ahora bien, las dos cifras esconden un problema, no una ventaja, y es que ambas son efecto de la caída de población (fallecidos > nacidos).

También se recoge la distribución del personal sanitario por especialidad: atención primaria, médicos, enfermería y especialidades básicas. Los datos muestran necesidades sin cubrir: matronas y solo dos pediatras. Y es que, sin atención a recién nacidos y población infantil, el resultado obvio es la ausencia de nueva población.

Atendiendo al hecho de que la población que más atención sanitaria precisa es la infantil y los mayores, la falta de especialistas revela un déficit sanitario, y la precariedad de la oferta sanitaria es sinónimo de despoblamiento en el ámbito rural. Pero también faltan recursos humanos en especialidades ligadas a dolencias de mayores; la asistencia social es una necesidad inmediata, como la fisioterapia, carentes en ambos casos.

El espacio analizado tiene 4 centros de salud y 29 recursos humanos en atención primaria, pero valorar el número no es tan relevante como la diversificación. Un efecto de la fusión es la ampliación del número de especialidades médicas por mayor necesidad

social. La fusión favorece la aproximación prestacional al municipio individualmente más dotado, facilitando ampliar personal y número de especialidades al crecer en población, efecto demanda social.

La tabla 5 recoge también el número de docentes en centros públicos y la cobertura alumno/docente: en 2018 había 232 docentes en 12 centros. Se observa cómo la ratio alumno/profesor desciende en 2018 a 5,7:1 alumnos. Al bajar el alumnado, cae la ratio alumno/docente, la cual, si se reduce demasiado, hará que el centro no sea sostenible.

El número de alumnos no es elevado, muestra de la baja natalidad observada. La fusión beneficiaría a este servicio en clave de distribución, dado que la integración hace que los 4 municipios sean un distrito único con más población y superficie, lo que permitirá conservar la oferta educativa, bachillerato y ciclos profesionales. Hoy el alumnado debe desplazarse a la capital comarcal para cualquier estudio postobligatorio. Además, la proyección demográfica vislumbra la desaparición de más centros. Por ello, trabajar con la cifra agregada de alumnos y alumnas facilita la sostenibilidad de medios y recursos.

Por otra parte, el número de alumnado por nivel educativo y por centros en 2018 deja dos datos preocupantes: la falta de cobertura de la matrícula primaria/infantil, situada en apenas un 40%, y la ratio de prolongación de estudios primarios dentro del espacio municipal agregado, secundaria/primaria, la cual es apenas de un 68%. La sostenibilidad del servicio educativo no está garantizada.

Tabla 5. Cobertura\_Sanitaria\_Educativa.

Sanidad	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 + Enfermería	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%
Tasa_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%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.



Hay que decir además que no existe oferta educativa para adultos, la educación especial es inexistente y no hay ciclos formativos superiores.

### **3.4.2 Servicios sociales y otras dotaciones**

Los servicios sociales son las actuaciones y prestaciones orientadas a mejorar o conservar el bienestar del ciudadano mediante el suministro de información, atención y apoyo a personas y colectivos vulnerables o dependientes<sup>17</sup>.

#### *Diagnóstico*

El número de centros de asistencia social es de 16, y cubren todo el territorio. Sin embargo, yendo al detalle del personal con que cuentan, especialmente respecto a la población mayor, es insuficiente. Una preocupación es la cobertura de plazas de mayores en residencias (una residencia), siendo la ratio de población >64 años/plazas residencia de 1.178:1 en 2018. La fusión justificaría ampliar el número de plazas o impulsar la creación de una nueva residencia. Además de mejorar la dotación asistencial, sería fuente de empleo y actividad socioeconómica<sup>18</sup>.

Una cuestión trascendente al hablar de los servicios colectivos en territorios con alta dispersión poblacional es el transporte; la tabla 6 recoge las paradas del transporte regular. La fusión permitiría una gestión integral del servicio con una mayor capacidad de negociación desde una superior demanda<sup>19</sup>, pudiendo negociar rutas, frecuencias y precios. En este punto, la fusión del transporte regular y escolar debe ser considerada en clave de eficiencia.

La tabla 6 incluye la cobertura de los servicios farmacéutico y financiero. En cuanto al primero, hay 9 farmacias. La fusión deja en 2018 una ratio de 1:2050 habitantes, por lo que, considerando la ratio media habitual farmacias/población de ámbitos semiurbanos (1:2500), la conclusión es que no se deben eliminar farmacias.

En cuanto a la asistencia financiera, hay 10 oficinas en total. La fusión deja una media de 1,8 oficinas por cada 1.000 habitantes. Este bajo alcance conlleva el riesgo de más cierres por falta de rentabilidad. La fusión justificaría mantener una oficina en el núcleo urbano y prestar el servicio mediante transporte itinerante al resto de la población por días.

Tabla 6. Cobertura\_Servicio\_Comunes.

	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%
Juzgado Paz	4	4	4	
Guardia Civil	4	4	4	
Parque Bomberos	1	1	1	
OAC	0	0	0	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGE.

Respecto a otros servicios comunes, se cuenta con un parque de bomberos, y ampliar el territorio justifica no solo la presencia del servicio, sino también aumentar su dotación. No hay oficina agraria comarcal (OAC), a pesar de ser un territorio con una gran base agraria. El servicio de Guardia Civil exige saber la dotación humana/municipal.

De la muestra dotacional se extraen dos conclusiones: que la fusión es capaz de impulsar el aumento dotacional en los servicios donde el peso de la demanda humana es mayor y que, si no se optimiza a corto plazo la estructura administrativa, la pérdida de servicios colectivos es inevitable (asistenciales, educativos, financieros y transporte).

### 3.5 Estudio financiero-presupuestario

Este punto muestra la estructura financiera y la capacidad de gestión del municipio agregado a partir del presupuesto municipal aprobado (en algún caso prorrogado) del trienio 2017-2019. La tabla 7 recoge la radiografía del presupuesto agregado a través de los ingresos y gastos económicos del municipio creado. No se trata del presupuesto consolidado de los municipios individuales, sino la suma agregada sin netear aquellas cuentas que recogen acuerdos o prestación compartida entre los actuales ayuntamientos.

#### Diagnóstico

El presupuesto presenta las características propias de un ayuntamiento de reducido tamaño y reducida base socioeconómica, con predominio de la actividad corriente y gran dependencia vía transferencias. La exclusividad de la actividad corriente es máxima en los ingresos, media un 88,5%, creciendo 4,8 puntos; el gasto corriente es de media un 81,7%, y creció 5 puntos. La dependencia media por transferencia es del 46,7%, la mitad de sus recursos proceden de otras administraciones y falta autonomía política.

La financiación se supedita a las transferencias corrientes, 2/5 partes en 2019, hecho que evidencia la falta de población y de base económica. En 2017 la diferencia entre transferencias corrientes recibidas e imposición directa era de 6,25 puntos a favor de las primeras; en 2019 se duplica 12,4 puntos, y la financiación por cuenta de capital cae 4,3 puntos, aumentando la dificultad para atender nueva inversión, lo que da lugar a una subordinación político-financiera y capacidad solo para atender el quehacer diario.

Tabla 7. Presupuesto 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
Tasas-Otros_Ingresos	16,2	15,4	15,1
Transf_Corrientes	39,9	37,4	36,5
Ingr_Patrimoniales	1,8	2,7	2,9
Ingr_Corriente	91,5	87,2	86,7
Ingr_Capital	6,7	8,5	11,0
Ingr_Financiero	1,8	4,3	2,3
	16.959 M€	16.875 M€	16.795 M€
CAPÍTULOS GASTOS	2019	2018	2017
Gast_Personal	35,5	32,3	34,1
Compras_Corriente	46,7	42,5	42,5
Pago_Intereses	0,3	1,4	1,3
Transf_Corrientes	3,1	2,6	2,7
Excedente_Explotación	0,1		
Gasto_Corriente	85,7	78,8	80,6
Gasto_Capital	13,1	15,0	12,7
Gasto_Financiero	1,2	6,2	6,7
	15.909 M€	16.417 M€	15.599 M€

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, Presupuestos y Liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

La estructura de gasto refleja una gran rigidez presupuestaria; gastos de personal más compras corrientes alcanzan un máximo del 82 % en 2019. Este gasto funcional creció en el trienio 5,6 puntos, impidiendo abordar nuevas iniciativas de desarrollo.

Es necesario destacar el esfuerzo realizado para eliminar la dependencia crediticia, amortizando intereses de deuda por más de 200.000 euros y reduciendo la contratación de nueva deuda un 163 % de 2018 a 2019, aunque un aspecto negativo es la evolución del saldo neto de capital (GK-IK), que aumentó, siendo financiado con transferencias

corrientes. La fusión permitiría acceder a nuevas fuentes financieras, liberando presupuesto en aras de una mayor atención social y gestión propia.

Tras describir la estructura presupuestaria prevista, se obtuvieron los indicadores financieros y de gestión básicos del municipio agregado, en el trienio 2017-2019, analizando dos aspectos: funcionamiento y financiación.

El funcionamiento aborda la eficiencia en la gestión. La tabla 8 recoge las ratios de gestión financiera más comunes para identificar su racionalidad<sup>20</sup>, es decir, si el gasto no financiero es coherente con su tamaño y capacidad económica.

El primer hecho reseñable es la incapacidad para atender el quehacer diario con recursos propios. El déficit de explotación supera los 4 millones de euros todos los años, creciendo un 15,5% en el trienio, con una T\_Expl. media del -25,6%; las transferencias corrientes sostienen la gestión municipal. Ello es todavía más evidente con la tasa de ahorro (T\_AB), la cual mide el ahorro en la gestión corriente (IC-GC/IT), situada por encima del 10% en el trienio; las transferencias corrientes financian el gasto de capital.

El análisis de las fuentes de financiación estudia la autonomía funcional y política. Destaca por su dualidad, pues dos fuentes financieras cubren las necesidades públicas: ingreso fiscal entre el 49% y el 47% y transferencias entre el 45% y el 47%. La autonomía política y de gestión es por tanto limitada, hecho reforzado por la ratio de autonomía funcional (GNF/ing\_propios), de media por encima del 175% en el municipio resultante. La fusión facilita la aproximación financiera al municipio menos dependiente.

Tabla 8. Gestión y Capacidad Financiera Bergante 2017-2019.

	2019	2018	2017
Sald_Expl	-4.630.425 €	-4.332.516 €	-4.006.715 €
Tasa_Expl	-27,3%	-25,7%	-23,9%
T_AB	11,1%	10,6%	11,8%
SNK	-947.143 €	-1.032.468 €	-124.903 €
Rig_Presup (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%

Fuente: Elaboración propia, datos CONPREL, presupuestos y liquidaciones de las EELL Ministerio de EyH.

Destaca la necesidad de mantener la atención financiera. En 2019 la financiación del gasto de capital con nueva deuda se duplicó, pasando del 336,6% al 678,2%. En

cuanto a la posición redistributiva, la subsidiariedad es su signo; la redistribución ordinaria es de 15,6 puntos de media, recibe quince veces más de lo que da.

Del análisis realizado se deriva la necesidad de conocer la capacidad financiera y patrimonial del municipio y si existen servicios comunes donde la gestión municipal se pueda ampliar.

## 4 CONCLUSIONES

La hipótesis planteada sobre la necesidad y viabilidad de la fusión de cuatro municipios rurales en un único ente local se analizó y puso en relación con aquellos aspectos estructurales clave del medio investigado: geodemografía, socioeconomía, dotación de servicios y capacidad financiera, un diagnóstico territorial cuyo objeto es mostrar y explicar si la fusión mejoraría los SPL prestados o los haría más accesibles al ciudadano.

Los requisitos básicos exigidos por la Ley 27/2013 para la fusión se cumplen: municipios limítrofes, misma provincia, asentamiento y tamaño homogéneos.

Además, y como es común en municipios rurales y de tamaño reducido, la cuestión demográfica provoca dependencia tanto financiera como funcional. La población envejece por el escaso atractivo laboral que tienen los jóvenes y una alta esperanza de vida. La edad media crece hasta los 52 años en 2019 ( $\Delta 4,5$  meses/año), a lo que se une la pérdida poblacional de 471 hab. en el trienio.

El saldo vegetativo es negativo (-1,1%), reflejo de una baja natalidad. En 2019 solo nacieron 79 niños (-16% en tres años) y la población joven emigra año tras año en busca de oportunidades. La población joven es un 11% y la ratio  $pob_{>64\_años}/pob\_joven$  creció un 3,8%, y la tasa de sustitución de la población activa es del 38,5% en 2018, cayendo 5 puntos en el trienio; la sostenibilidad vital no es posible.

La radiografía revelada exige instrumentar medidas que fomenten la natalidad y el asentamiento poblacional y así garantizar el estado de bienestar en clave de accesibilidad a los SPL. Ante ello, la fusión cabe verla como una oportunidad por el efecto demanda conjunta y urbanidad que facilita, el asentamiento poblacional y la mejora dotacional de SPL. Además, según la Ley 27/2013, el tamaño poblacional facilita el acceso a nuevas fuentes financieras, mejorando la dotación en forma, tiempo y precio. La reforma de la estructura administrativa es una oportunidad en clave de sostenibilidad e impedimento a perder más SPL.

En clave empresarial, apenas el 14,2% de las empresas son mercantiles, predominan los autónomos en la actividad primaria y microempresas dedicadas al comercio básico y servicios domésticos, y un tercio de las empresas son agroalimentarias. Se manifiesta así una falta de demanda laboral que atraiga nuevos negocios u oportunidades. Muestra de ello es su baja afiliación (57,3%). La ratio  $contratos/afiliación$  para el conjunto del territorio es inferior al 44%. Demografía y socioeconomía se unen, reclamando acciones estructurales de estímulo institucional y económico.

En perspectiva institucional, el municipio agregado debe ser un referente en ciertos productos autóctonos, cuya comercialización debe ser impulsada mediante una marca territorial común. En esta línea, la fusión daría solidez al proyecto, trascendiendo más allá de la frontera municipal. En el ámbito socioeconómico, habría que llevar a cabo políticas de empleo que permitiesen instalar más empresas mediante ayudas, asesoramiento eficaz, facilitación de suelo y extender la red de servicios relativos al hábitat residencial.

Al tratar dos servicios clave como sanidad y educación, la alta mortalidad y la falta de jóvenes hace que las ratios sanidad/población y educación/población sean buenas. Pero también esa falta de demanda pone en riesgo el mantenimiento del servicio; la fusión es una protección al respecto. En sanidad faltan especialidades médicas y en educación no existe oferta técnica ni formación para adultos, aspecto que la fusión permitiría.

Una carencia observada es la falta de plazas de mayores en residencias. La fusión daría empaque para una oportunidad de negocio, una residencia de mayores, servicio que no solo adecua el bienestar del mayor, sino que también crea empleo especializado y movimiento socioeconómico. Las economías de escala por tamaño deben valorarse; la cobertura financiera y el transporte mediante línea regular son un ejemplo.

El análisis presupuestario refuerza aspectos ya reseñados, como la exigua base económica en clave impositiva, circunstancia relacionada con la baja afiliación o la dependencia pensional. La autonomía funcional es mínima, el 46 % del ingreso responde a la voluntad y relación con administraciones superiores.

El estudio y radiografía de la estructura socioeconómica, poblacional y financiera permite concluir que la hipotética fusión sería adecuada para garantizar la prestación de los servicios públicos locales básicos (SPLB) y aquellos de necesidad común. Y es que, pese a ser un territorio próximo a núcleos urbanos, su caracterización lo identifica con esa España vacía, rural y de interior:

- Descenso poblacional, envejecimiento y escasez de jóvenes.
- Asentamiento disperso, que complica y encarece el suministro de los SPLB.
- Base económica primaria y servicios reducidos por falta de núcleo urbano.
- Subsidiariedad financiera y escasa oferta de servicios municipales.

Además, la similar estructura de todo el territorio facilita el equilibrio dotacional al mejorar la identificación de las necesidades comunes más urgentes derivadas de una mayor demanda de servicios. El nuevo municipio supone una redistribución financiera y competencial, debiendo este recibir los recursos para atender las nuevas funciones.

El mayor tamaño debería atraer negocios y personas y, con ello, nuevos servicios ante esa mayor presión ciudadana. Además, el nuevo municipio tendría como instrumento para mejorar la calidad y eficiencia de sus SPL una mayor capacidad de negociación ante terceros. El nuevo consistorio no sería la simple agregación de 4 municipios, sería un ente público superior, con más oportunidades en todos los ámbitos.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, C. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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/10.54777/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. y 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.ªJ. 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 y 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 y Gómez, 2016.
- 20 Ortigosa y Rodríguez, 2012.





# **Notas y crónicas**





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 383-390

Santiago de Compostela, 2021

<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4779>

© Fernando Blanco Silva

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

Recibido: 31/05/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia 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 enseñanza secundaria  
Miembro del Cuerpo de Ingenieros Industriales  
Xunta de Galicia  
Doctor, ingeniero industrial y 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 valórase 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 La motivación del trabajador en el sector público. 2 El trabajador VUCA. 3 Actitudes que se deben analizar en un funcionario VUCA. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 LA MOTIVACIÓN DEL TRABAJADOR EN EL SECTOR PÚBLICO

En el ámbito privado es muy habitual que el trabajador tenga una elevada preocupación por su reciclaje profesional, y esta preocupación es proporcional a la inestabilidad en el sector; así, el trabajador está siempre a la expectativa de un cambio repentino en su situación laboral. Históricamente era necesario que el trabajador en la empresa privada se actualizase, cosa que la Revolución Digital acelera de forma exponencial, ya que aparece el peligro de que el mercado expulse a un trabajador no actualizado, con un difícil retorno al mundo laboral<sup>1</sup>. Esta necesidad de actualización se ve incrementada en un contexto cambiante como es la Cuarta Revolución Industrial; sin embargo, en el ámbito público esta inestabilidad es mucho menor, por lo que la casuística es distinta.

Las teorías de motivación asumen que la satisfacción de los trabajadores no se va a limitar a un sueldo. JOSÉ NAVARRO y otros resumen estos otros criterios en cuatro “cogniciones”: expectativas, metas, eficacia y justicia. Según estos autores “entendidas cómo funcionan estas cogniciones, la motivación se convierte en un proceso de toma de decisiones; la decisión a tomar es si iniciar o no el esfuerzo, qué cantidad de esfuerzo invertir y por cuánto persistir en él. Veamos en qué consisten estas cogniciones”<sup>2</sup>. Otro apunte interesante es el propuesto por ZUBIRI, que indica que “la satisfacción laboral es proporcional al desempeño de su puesto de trabajo”<sup>3</sup>.

Son muchas las teorías sobre motivación, e incluso en algunos casos contradictorias; existe un consenso en cuanto a la importancia del sueldo que nadie discute, pero es variable la importancia que se les concede a otros argumentos, un entorno cómodo, la flexibilidad horaria, dar al trabajador la oportunidad de desarrollarse en la empresa o la implicación de los trabajadores con la organización también son significativos<sup>4</sup>.

En las organizaciones públicas las motivaciones para el desempeño laboral deben ser matizadas; mientras que las organizaciones privadas tienen unas “necesidades imperativas del mercado de optimizar los recursos disponibles mediante un proceso de formación y capacitación exhaustivo”<sup>5</sup>, en la Administración pública estos criterios no

son idénticos; así, este mismo autor reconoce en su tesis doctoral que “la descoordinación de funciones, la imprecisión, la falta de conocimiento, la lentitud, la desconfianza hacia la introducción de nuevos sistemas de trabajo y la falta de comunicación pueden revertir en un continuado proceso de desmotivación e insatisfacción de los empleados”<sup>6</sup>.

Así, la preocupación por parte del Gobierno de España es ya antigua en este campo. En 1990 el Ministerio para las Administraciones Públicas publicó el documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, en el que recoge que uno de los puntos críticos de esta es la gestión de los recursos humanos<sup>7</sup>. En la misma línea se expresaba también a principios de esa década MENDOZA, al plantear que la reforma de la Administración debería ir en tres líneas<sup>8</sup>:

- Incorporar la “lógica productiva” en la cultura, los sistemas y los procesos administrativos.
- Necesidad de gestionar la interdependencia y la fragmentación propia de los sistemas descentralizados y pluralistas.
- Necesidad de integrar la “dimensión de la competitividad” en la gestión pública.

En el contexto de la Administración pública debemos citar el estudio empírico realizado por PONS y MORALES sobre la influencia de las características organizativas en un organismo público como la Tesorería General de la Seguridad Social de España. En este estudio los autores creen que “los factores de tipo económico se consideran los menos decisivos, mientras que las aportaciones que el propio trabajo y la organización hacen al desarrollo integral de la persona y la percepción de la utilidad de su trabajo son las verdaderas causas de su compromiso e implicación, junto con la aportación de ideas que puedan mejorar su trabajo y los procesos de los que forma parte”<sup>9</sup>.

Las rigideces de la Administración pública impiden la aplicación de los principios generales de motivación; no es dar una gratificación por un trabajo bien hecho, adaptar sus funciones a su situación personal o incluso un reconocimiento por un éxito laboral; la compensación económica en la Administración pública está vinculada habitualmente a la negociación colectiva, y la mejora del puesto se debe en general a procesos lentos y burocráticos ligados a concursos de méritos o a la confianza por parte del responsable político. En el lado contrario debemos indicar la estabilidad del trabajador público, una estabilidad que no dependerá habitualmente de una decisión que puede ser caprichosa o temporal por parte de un superior que condicione su situación laboral.

## 2 EL TRABAJADOR VUCA

La expresión VUCA busca transmitir la excelencia en el trabajador mediante un acrónimo que expresa cuatro conceptos como son la volatilidad (*volatility*), la incertidumbre (*uncertainty*), la complejidad (*complexity*) y la ambigüedad (*ambiguity*)<sup>10, 11, 12</sup>. Este concepto está vinculado a un trabajador digital, que cree en la actualización y que es imprescindible en el ámbito privado; no sería posible que un trabajador en el ámbito privado descuidase estos conceptos, aunque en la esfera pública deben ser matizados.

En el ámbito público son interesantes las publicaciones de CAMPOS ACUÑA, en las que utiliza el concepto “funcionario líquido” para describir a este trabajador capaz de adaptarse a un entorno cambiante<sup>13</sup>, en contraposición con la “obsolescencia programada de los empleados públicos”<sup>14</sup>.

En el presente artículo se propone la caracterización VUCA en los trabajadores públicos (funcionarios, personal laboral, estatutario, subrogado...) e incluso podría aplicarse a grandes empresas en las que el trabajador confía en una estabilidad a largo plazo, y que no le exige mantenerse al día. El funcionario, y por extensión el trabajador público, es una garantía de imparcialidad en la Administración, ya que sus decisiones no van a depender del gobierno de turno, pues el trabajador seguirá en el sector independientemente de los cambios de este.

Sobre la aplicación del concepto VUCA al ámbito público, es interesante el post “Y tú, ¿eres un funcionario VUCA?”, de CAMPOS ACUÑA, en el que se expone que este concepto es “perfectamente trasladable al sector público, porque, a pesar de lo que creamos, ese entorno VUCA también afecta a la gestión pública, aunque sus tiempos, reacción y acciones no se muevan al mismo ritmo”<sup>15</sup>.

Una crítica que se repite habitualmente es que en el sector público muchos trabajadores no actualizan sus conocimientos, o no asumen las responsabilidades que les corresponden; es una crítica injusta porque son pocos los trabajadores públicos que se encuentran en esta situación, y en ningún caso representan al trabajador público. El caso contrario es el trabajador responsable, actualizado, que tiene un compromiso con el organismo en el que trabaja, y después de demostrar su capacidad en un proceso selectivo sigue adquiriendo conocimientos para la mejora en el desempeño, y es lo que identificaríamos con el trabajador VUCA. La inmensa mayoría de los trabajadores públicos cumplen con estos requisitos, y se incluirían de alguna manera en este grupo; en algunos casos esta filosofía es una simple declaración de intenciones, en otras se trata de un medio para mejorar su situación laboral (sea en un concurso de méritos o sea para la obtención de un ascenso) y finalmente estarían aquellos trabajadores en los que estos compromisos VUCA formarían parte de su desempeño de forma natural. En este artículo hacemos una propuesta de algunos criterios objetivos para considerar que un trabajador público entra en este grupo; mediante procesos de reconocimiento objetivos (concursos de méritos) nuestra propuesta va mucho más allá y busca la identificación del trabajador con su desempeño laboral.

De forma genérica, podríamos hablar de muchas cualidades que un trabajador público debe tener: resiliencia, puntualidad, compromiso con su puesto de trabajo, empatía con el administrado o trabajo en equipo, pero esos conceptos no son sencillos de demostrar y la interpretación puede ser subjetiva de cada persona, por lo que debe cuantificarse mediante objetivos claros, concretos y medibles. En esta propuesta se han seleccionado un total de siete actitudes significativas en los funcionarios que creemos que deben cumplir para considerarlos como trabajadores VUCA: cumplimiento horario, reciclaje profesional en su desempeño ordinario, formación continua, aprendizaje de

otras disciplinas, comunicación, organización de actividades formativas/divulgativas y participación en actividades de responsabilidad social.

### **3 ACTITUDES QUE SE DEBEN ANALIZAR EN UN FUNCIONARIO VUCA**

En la presente propuesta vamos a cuantificarlas, con unos objetivos concretos y medibles, y consideramos que un buen funcionario debe cumplir todos estos criterios:

- El cumplimiento horario es importante. Desde hace décadas las administraciones controlan físicamente la asistencia al trabajo, de forma obligatoria; durante los últimos años se han incorporado con éxito nuevas modalidades como el teletrabajo, altamente compatibles con un desempeño eficiente. En el ámbito privado existe la posibilidad de trabajar según proyectos o hitos, pero en el ámbito público es muy complejo de aplicar; un trabajo por objetivos exige un fuerte compromiso por parte del trabajador y de su(s) superior(es), pero además también que estos objetivos sean claros, medibles y que exijan una ocupación plena del trabajador. En España el trabajador público tiene un horario laboral de 37,5 horas semanales, y es imprescindible que esté en su puesto de trabajo, sea físicamente o en teletrabajo. Esta medida no trata de aplicar una rigidez espartana y asegurar 37,5 horas semanales sentado en una silla, porque evidentemente ciertas licencias son necesarias y reconocidas por ley, además de otras dispensas muy justificables, pero el trabajador que acostumbra a desaparecer durante horas, fichar a deshora o que le fichen por él no es un ejemplo a seguir, al igual que los que usen el teletrabajo de forma fraudulenta.

- Es imprescindible el reciclaje profesional en el ámbito de su desempeño ordinario. En función del puesto de trabajo, cada trabajador debe estar actualizado en su ámbito, pero además hay contenidos transversales, como los informáticos, gestión de calidad y mejora continua, atención al administrado o la Administración electrónica, que se aplican en todos los ámbitos de la función pública, desde el tradicional funcionario al médico o a un profesor. Es necesario que el trabajador público esté al día tanto en temas específicos como transversales; sería conveniente realizar al menos una acción formativa al año, con una duración mínima de unas 30 horas lectivas.

- Es recomendable hacer al menos un curso de larga duración con posterioridad al ingreso en la función pública. Una vez que ya forma parte de la Administración, existe el riesgo de relajación por parte del trabajador, es decir, que llegue a un punto en el que prescindan de la formación continua o se contenten con formación de "baja intensidad". Actualmente la oferta de formación continua, másteres universitarios o grados compatibles con el trabajo y la vida familiar es muy amplia, ya sea formación *online*, semipresencial o concentrada en fines de semana, ofertados por universidades, escuelas privadas o escuelas de formación pública (EGAP, INAP...). El trabajador público debe ser experto en algún campo específico, para lo que sería recomendable que al menos una vez en la vida el trabajador realice un curso formativo largo (al menos 120 horas)

después de acceder a la función pública. Esta formación debe ser exigente, reconocida por una Administración pública o entidad privada de reconocida solvencia y teniendo que superar un examen, ya que es donde el alumno va a demostrar su capacitación en este ámbito.

- Cursar aprendizajes en disciplinas que no sean estrictamente la suya. Es obvio que los trabajadores públicos van a desarrollar sus aptitudes en la rama en la que se han formado o que han superado el proceso selectivo, pero no es suficiente, porque en el desempeño público son muchísimos los aspectos colaterales con los que se puede encontrar. Es recomendable que se realicen otras tareas formativas en temas que no son propios de su especialidad; un ejemplo sería formación jurídica o financiera para aquellas personas que no provienen de este ámbito. Como objetivo realizable, sería una acción fuera de su ámbito cada cinco años, considerando esta como un curso de al menos 30 horas lectivas.

- Comunicación. El trabajador público tiene muchas cosas que contar: se trata de un profesional con amplia experiencia, que ha demostrado sobradamente su cualificación y con fuerte presencia en la sociedad. El funcionario debería implicarse en el propio organismo en el que trabaja, aunque no siempre es posible; en estos casos puede comunicar a través de blogs, redes sociales, revistas, congresos... que nos permiten publicar sin necesidad de ser un científico, y es recomendable que el funcionario tenga esta iniciativa divulgativa. El criterio que se debe aplicar es que al menos una vez al año se participe en un evento de este tipo, con contenidos relativos a su trabajo diario, siempre que pueda hacerlos públicos.

- Tener iniciativa propia participando en la organización de actividades divulgativas o formativas. El funcionario puede ser organizador de actividades, bien dentro de su propia Administración o en entidades externas, desde colegios y asociaciones profesionales a asociaciones culturales o de vecinos. El funcionario está muy cualificado para la mejora de la sociedad en general, en particular por el valor añadido que supone ser un conocedor de los procedimientos administrativos. En algunos casos estas actividades pueden partir de su propio centro de trabajo, en otros casos las propias administraciones públicas disponen de una escuela de formación que admite propuestas. Fuera del ámbito laboral, la sociedad ofrece múltiples herramientas para realizar este tipo de actividades, sea en forma de cursos de formación, congresos o un *webinar online*. Ponemos como criterio participar en esta organización de una actividad al menos una vez cada cinco años.

- Participar en actividades de responsabilidad social. La responsabilidad social corporativa es un aspecto que el funcionario no debe descuidar, bien como simple asistente o como organizador. Entrarían en este ítem las actividades en materia de género, desarrollo sostenible, igualdad... Consideramos conveniente participar en una formación de ámbito con periodicidad cada dos años, bien como asistente o bien como ponente.



## 4 CONCLUSIONES

En esta propuesta se hace un pequeño acercamiento a la necesidad que tienen los funcionarios de mantenerse actualizados. Si bien la propia naturaleza de la Administración pública permitiría que un trabajador público cesase su formación en el momento de superar el correspondiente proceso selectivo, esto no es lo habitual, ya que la inmensa mayoría busca mejorar su desempeño profesional realizando actividades de reciclaje; en unos casos el trabajador busca la actualización por compromiso personal, mientras que en otros lo hace por la mejora de su puesto de trabajo mediante concursos de méritos, siendo válidas ambas posturas. En este artículo proponemos un total de siete variables medibles y objetivas para considerar que un trabajador se mantiene al día en su desempeño laboral, identificándolas con un entorno VUCA.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Blanco, F., Castro, J.M., Gayoso, R.A. y 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. y 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 las Administraciones Públicas. 1990. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*. Madrid: Ministerio para las Administraciones 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. y 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: Universidad 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 y Santana, 2019.
- 2 Navarro, Ceja, Curioso y Arrieta, 2014.
- 3 Zubiri, 2013.
- 4 Campo, 2017.
- 5 Robina, 2002.
- 6 Robina, 2002.
- 7 Ministerio para las Administraciones Públicas, 1990.
- 8 Mendoza, 1990.
- 9 Pons y 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 & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 393-395  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4877>  
© Alejandro Villanueva Turnes  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 2/12/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 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 Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0002-8044-6189>  
[alejandro.villanueva@usc.es](mailto:alejandro.villanueva@usc.es)

Ignacio Álvarez Rodríguez  
Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021  
167 pp.  
ISBN: 978-84-1345-934-9

La obra objeto de esta recensión lleva por título *Diálogos metajudiciales en Estrasburgo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité para la Prevención de la Tortura*. Se trata de un estudio elaborado por Ignacio Álvarez Rodríguez, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, en el cual se aborda un tema complejo y de sumo interés que procederemos a desglosar aquí de manera sucinta.

La obra se estructura en cuatro capítulos diferenciados precedidos de una introducción y tras los cuales se elaboran unas conclusiones que implican el cierre del estudio. Nos centramos ahora en los distintos capítulos.

El primero de ellos lleva por nombre “El marco del diálogo”. En él, el autor da inicio al estudio de manera precisa con una referencia a qué debe ser entendido por “diálogo”, tanto desde una perspectiva general como en lo concerniente al que tiene lugar entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Prevención de la Tortura. Entre otros aspectos, examinan los sujetos y el objeto que rodean a dicho diálogo.

El segundo capítulo se titula “Implementación del diálogo”. A lo largo de las páginas que conforman este segundo capítulo, se trata de ahondar en cómo se lleva a cabo el diálogo entre los dos órganos mencionados en relación con lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así, se presta atención a distintos supuestos y a la influencia de los informes del Comité de Prevención de la Tortura en la resolución de los mismos. Entre otros, tendrá especial importancia lo concerniente al asunto *Mursic*. Junto con esto, también se hará alusión a diferentes casos resueltos en relación con “las condiciones de reclusión en régimen extraordinario”, destacando lo relativo a aquellos de presos condenados a cadena perpetua y a pena de muerte; también en torno a las “condiciones derivadas de la situación personal del recluso”, donde se aludirá a la salud física y mental, haciendo hincapié en situaciones de adiciones y huelgas de hambre. Igualmente, se tratarán las “condiciones derivadas de la actuación del funcionariado”, y dentro de ello se focaliza la atención en lo que concierne al uso de la fuerza, así como a las medidas de seguridad, refiriéndose al uso de esprays, esposas y exploraciones corporales, entre otros, referenciando también lo concerniente al traslado de los reclusos, la situación del recluso fuera y la huelga de los funcionarios.

El capítulo tercero se denomina “Radiografía del diálogo”. Aquí el autor examina una serie de puntos que permiten tener una visión esencial del diálogo. De esta manera, se procede a responder a cuestiones básicas como dónde y cómo se lleva a cabo el diálogo. A su vez, se abordan aspectos sumamente interesantes, como el valor probatorio. Junto con estas dos cuestiones, también se trata el tema de las “sentencias-piloto”. Finalmente, y como entendemos que no podía ser de otra manera en el examen del diálogo, se analizan las consecuencias que van a derivar de este.

El capítulo de cierre de la obra es el cuarto, el cual lleva por rúbrica “Balance del diálogo”. El propio título de este capítulo representa a la perfección lo pretendido en las páginas que lo conforman. De esta manera, se lleva a cabo un balance general, así como a uno positivo y negativo, finalizando las páginas de esta parte de la obra con una visión de futuro de lo que podemos esperar.

Toda esta estructura responde a una obra que es fruto de un estudio pormenorizado de los distintos aspectos de los diálogos que se producen entre los dos órganos europeos que en ella se abordan. Se puede observar la encomiable labor que ha realizado el autor tratando de manera minuciosa y clara los diversos elementos fundamentales que rodean al asunto.

A lo largo de las páginas que conforman el libro, se puede observar todo el trabajo de investigación que se ha desarrollado y que ve la luz en esta obra que constituye un estudio de referencia en la materia, situándose como bibliografía imprescindible para los estudiosos del funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de la prevención de la tortura contemplada en el propio Convenio Europeo de Derechos Humanos.







Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 2\_2021 | pp. 397-400  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4862>  
© José Manuel González Dona  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 11/11/2021 | Aceptado: 21/12/2021

Editado bajo licencia 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**

Doctorando en Derecho Financiero y Tributario  
Universidad 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 del presente trabajo se procede a realizar una reseña acerca de la obra *Administración electrónica en el ámbito tributario*, monografía desarrollada por el catedrático en Derecho Fiscal y abogado Rafael Oliver Cuello, artífice de múltiples obras doctrinales de gran calidad en esta rama del ordenamiento jurídico.

Con el trabajo objeto de análisis el autor examina desde múltiples puntos de vista el funcionamiento de la Administración electrónica en el ámbito fiscal, cuestión de

candente transcendencia en los momentos actuales en lo que respecta a las relaciones entre los obligados tributarios y la Administración.

La obra se halla integrada por una introducción y un total de catorce apartados –en palabras manifestadas por el autor, si bien podría hablarse de verdaderos capítulos–, de distinta extensión, y que, en términos comparativos con la literatura jurídica en estos temas, resultan en general más breves, lo que permite acertadamente, a juicio del que suscribe, indagar en múltiples aspectos de interés sobre la relación electrónica en el ámbito tributario sin suponer un embotamiento cognitivo para el lector, lo cual incrementa notoriamente su atractivo.

Entrando de manera más prolija en el examen del cuerpo del libro, el primer apartado (o capítulo) alude a la regulación, *grosso modo*, de la relación electrónica entre obligados y Administración Tributaria existente en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria. Para ello, partiendo del hecho de que este cuerpo legal no cita el sintagma “Administración electrónica” en su articulado, ello no implica que la norma sea ajena a este fenómeno, el cual se manifiesta con consumado desarrollo en términos comparativos con otras administraciones públicas (*vid.* p. 21). Precisamente, destaca el autor que la LGT en su artículo 96 pretende el fomento del empleo de las nuevas TIC tanto por la Administración como por los obligados, no debiendo quedar al margen aquella de los avances tecnológicos, si bien es cierto que no se establece un derecho del obligado tributario a relacionarse con la Administración por dichos medios. El análisis se abre, en un momento posterior del capítulo, a la relación telemática en los procedimientos tributarios y a la aprobación por la Administración Tributaria del *software* que se deba utilizar y a la validez jurídica del documento digital.

En el segundo capítulo el autor procede a un análisis más pormenorizado del derecho a relacionarse por vía electrónica con la Administración. Para ello, acude a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, fundándose en la supletoriedad del texto en relación con las normas tributarias.

Tras este contexto normativo, se examina el derecho a la relación electrónica por los administrados y la obligación de las administraciones de disponer de los recursos para ello, así como otros derechos de los administrados en relación con el principal examinado, como son el derecho a comunicarse a través del Punto de Acceso General Electrónico, el derecho a la asistencia técnica en el uso de dichos medios<sup>1</sup> –extremo en el que considera inoportuno que este se proclame solamente respecto de quienes no tengan obligación de utilizarlos (p. 45), cuestión en la que coincido con rotundidad–, el derecho a utilizar los medios de identificación y firma electrónica, y el derecho a la protección de datos (la cual desarrolla de manera más pormenorizada en el capítulo sexto).

En un momento posterior, se concluye este capítulo con una sección dedicada a los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, como son el de conocer el estado de tramitación del expediente electrónico, a obtener copia de los documentos y a cumplir las obligaciones de pago por medios telemáticos. Según el autor, el ejercicio de estos derechos se ve fuertemente condicionado al transformarse el formato de

tramitación, lo cual inserta relevantes modificaciones prácticas aun a pesar de que se conserve la dicción empleada por el legislador (pp. 49-50).

Efectuadas esas apreciaciones, el autor escapa del seno del derecho administrativo, que toma como base de las relaciones y se inserta más en el ámbito tributario, al aludir en primer lugar a la determinación y al examen de los sujetos obligados y supuestos en los que existe obligación de emplear medios telemáticos.

Considerando que ello entraña una obligación formal para estos sujetos, su incumplimiento genera una infracción administrativa, motivo por el cual el autor procede al examen del régimen sancionador establecido en la LGT, al que tilda en un primer momento de excesivamente gravoso (p. 65), analizando en un momento posterior las conductas tipificadas como ilícitos administrativos en este contexto.

Por su parte, en el capítulo séptimo el autor procede a exponer las actuaciones de información tributaria por internet, las cuales considera trascendentales debido a la dificultad que entraña la interpretación y aplicación de la normativa tributaria para los sujetos pasivos, lo cual conduce en múltiples ocasiones a costes fiscales indirectos por contratar a profesionales en la materia. Por ello, la publicidad de estas cuestiones que permiten ayudar a los sujetos en un instrumento tan accesible como resulta internet supone un gran avance en la aplicación de los tributos (pp. 131-133). En esta parte de la obra el autor examina las publicaciones telemáticas de normativa y doctrina administrativa, la realización de campañas divulgativas en la red y alude a la publicación de consultas tributarias, entre otras cuestiones.

Se puede apreciar cómo en los siguientes capítulos de la obra el autor pretende incidir de manera especial en el funcionamiento de los procedimientos tributarios mediante el soporte informático. Así, en un primer momento se efectúa un examen pormenorizado de un elemento tan trascendental para los procedimientos tributarios como son la práctica de notificaciones en formato electrónico, interesándose de forma especial en lo que respecta a aquellas que, según la normativa, tienen carácter obligatorio.

En este punto se debe destacar una apreciación del autor relativa a los criterios yuxtapuestos a la regulación de las notificaciones. Así, si bien la regulación general debe garantizar el derecho del ciudadano a ser notificado sin que se produzca indefensión y el principio de eficacia administrativa evitando comportamientos que dificulten la actuación administrativa en la práctica de notificaciones, la regulación de las notificaciones electrónicas se acoge al principio de cognición, aunque con matices, puesto que si el administrado no accede al contenido en el plazo señalado se entenderá rechazada (pp. 176-177).

Tras los referidos análisis, se efectúa el examen de diversas cuestiones relativas a fuentes de información en los procedimientos tributarios, como son las facturas expedidas electrónicamente y el suministro inmediato de información, ambos como elementos que son o pueden ser constitutivos de prueba de las pretensiones tanto de los sujetos pasivos como de la Administración Tributaria.

Expuestos estos extremos, destina el autor el capítulo 13 a la presentación telemática de recursos, centrándose tanto en el de reposición como en las reclamaciones

económico-administrativas. Resulta en la actualidad este tema de interesante relevancia puesto que algunos sujetos pasivos, como se ha apreciado con anterioridad, se hallan obligados a mantener estas relaciones electrónicas con la Administración Tributaria, y la revisión en vía administrativa no puede quedar al margen de esta situación.

Finalmente, el libro destina un último capítulo al uso del *big data* y de la inteligencia artificial en la aplicación de los tributos. El autor señala en este punto que el empleo de los macrodatos tiene una enorme repercusión en la aplicación tributaria, al igual que grandes consecuencias jurídicas para la actuación de la Hacienda Pública, puesto que ha permitido modificar radicalmente el sistema de almacenamiento de datos por la Administración y el tratamiento de toda esa información, así como para utilizar modelos predictivos del riesgo de incumplimiento de los obligados tributarios (pp. 213-219). Por su parte, la repercusión para los sujetos pasivos está en la asistencia al contribuyente y en el empleo de asistentes virtuales en las interfaces de las administraciones, lo cual mejora la calidad de la información y reduce los costes de personal para estas tareas (pp. 221-223).

Examinando de modo genérico la obra, se pueden extraer una serie de afirmaciones. La primera de todas es que el autor pretende analizar la realidad que nos ofrece la tecnología en el ámbito fiscal desde una perspectiva abierta, sin centrarse en ninguna figura impositiva concreta ni en ninguna clase de procedimiento tributario, sea de gestión, de inspección o de recaudación –a excepción de algunos puntos concretos ya expuestos–.

Ello permite, acertadamente, que el lector pueda obtener una serie de conocimientos multidisciplinares sobre el funcionamiento de la Administración Tributaria en el medio informático, lo cual resulta muy útil en los momentos actuales, dado el incremento de interacciones telemáticas que se desarrollan en su seno, especialmente incentivadas por el desarrollo cada vez más acelerado de las TIC. Precisamente, la lectura de este tipo de obras puede resultar de un gran interés tanto para académicos como para profesionales del ámbito tributario, puesto que facilitará el empleo de estas tecnologías e invitará a la reflexión sobre ciertos aspectos de procedimientos tributarios en los que el examen de la norma jurídica podría mismo llegar a resultar insuficiente.

Con carácter conclusivo, al haber elaborado el autor un trabajo en la que se ponen de manifiesto todos los aspectos de la relación telemática entre sujetos pasivos y Administración, desglosando las cuestiones más conflictivas en procedimientos tributarios, los derechos y obligaciones de las partes, de una manera sencilla y sistemáticamente bien ordenada, no cabe sino hacerla completamente recomendable para su lectura y estudio.

## NOTAS

- 1 En relación con ello, la obra dedica capítulos posteriores a tratar esta cuestión, aludiéndose a actuaciones informáticas tales como la confección de borradores y declaraciones y la regulación jurídica del *software* de esos programas de ayuda. Del mismo modo, se efectúa un examen pormenorizado de la presentación telemática de declaraciones y autoliquidaciones por los sujetos pasivos, así como del pago telemático, extremo que considero muy acertado ante la multiplicidad de casos que se están dando en la casuística de pagos por pasarelas electrónicas tales como tarjetas virtuales o el empleo de la banca electrónica, sin necesidad de acudir a la realización de gestiones físicas en las entidades financieras.

## Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos.

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

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

## Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal).

No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.

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

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

## Proceso de selección y evaluación de los originales

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

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

## Normas de publicación

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

pleada para su redacción.

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

ma Harvard.

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



## Selection of contributions and evaluation process

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

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

## Publication requirements

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

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









ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

 Xacobeo 21-22