

# administración & ciudadanía

## Sumario\_

**\_01\_CANTARERO PRIETO**, David, **CARRERA PONCELA**, Ana e **FERNÁNDEZ GÓMEZ**, Natividad. (Universidade de Santander), «Suficiencia e nivelación no novo financiamento autonómico proposto polo Ministerio de Facenda: Recursos dispoñibles ou necesidades reais?» **\_02\_VILA-CONDE**, Francisco. (Universidade Autónoma de Madrid), «O pensamento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff e Legendre acoutan a Legutko» **\_03\_CASAL OUBIÑA**, Daniel. (Universidade Rey Juan Carlos), «O federalismo belga: autogoberno, fragmentación e estabilidade. Equilibrios internos en contornos inestables» **\_04\_SEJO VILLAMIZAR**, Javier. (Universidade de Santiago de Compostela), «A tendencia e atributos do concepto epistémico “Galicia” despois do Estatuto de autonomía: o caso Scopus» **\_05\_BLANCO SILVA**, Fernando. (Funcionario da Xunta de Galicia) e **SANDE VEIGA**, Diego. (Universidade de Santiago de Compostela) «Oportunidades da economía galega post COVID-19: A recuperación no ámbito industrial, enerxético e ambiental» **\_06\_XIMENA LAZO**, Vitoria. (Universidade de Alcalá), «Fórmulas de xestión indirectas (contractuais e non contractuais) na nova Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid. Primeira regulación legal do “concerto social” en Madrid»

## Sumario\_

**\_01\_CANTARERO PRIETO**, David, **CARRERA PONCELA**, Ana y **FERNÁNDEZ GÓMEZ**, Natividad. (Universidad de Santander), «Suficiencia y nivelación en la nueva financiación autonómica propuesta por el Ministerio de Hacienda: ¿Recursos disponibles o necesidades reales?» **\_02\_VILA-CONDE**, Francisco. (Universidad Autónoma de Madrid), «El pensamiento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff y Legendre acotan a Legutko» **\_03\_CASAL OUBIÑA**, Daniel. (Universidad Rey Juan Carlos), «El federalismo belga: autogobierno, fragmentación y estabilidad. Equilibrios internos en entornos inestables» **\_04\_SEJO VILLAMIZAR**, Javier. (Universidad de Santiago de Compostela), «La tendencia y atributos del concepto epistémico “Galicia” tras el Estatuto de Autonomía: el caso Scopus» **\_05\_BLANCO SILVA**, Fernando. (Funcionario de la Xunta de Galicia) y **SANDE VEIGA**, Diego (Universidad de Santiago de Compostela) «Oportunidades de la economía gallega post COVID-19: La recuperación en el ámbito industrial, energético y ambiental» **\_06\_XIMENA LAZO**, Vitoria. (Universidad de Alcalá), «Fórmulas de gestión indirectas (contractuales y no contractuales) en la nueva Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Primera regulación legal del “concerto social” en Madrid»



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)

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.17\_nº2\_2022\_revista da Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



XUNTA  
DE GALICIA





# Sumario / Summary

## **\_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS**


- CANTARERO PRIETO, David, CARRERA PONCELA, Ana e FERNÁNDEZ GÓMEZ, Natividad. (Universidade de Santander), «**Suficiencia e nivelación no novo financiamento autonómico proposto polo Ministerio de Facenda: Recursos disponibles ou necesidades reais?» Sufficiency and levelling in the new regional financing model proposed by de Finance Ministry: Available resources or real needs?** [9-28]
- VILA-CONDE, Francisco. (Universidade Autónoma de Madrid), «**O pensamento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff e Legendre acoutan a Legutko» The current conservative thought: García-Pelayo, Forsthoff and Legendre gloss to Legutko** [29-57]
- CASAL OUBIÑA, Daniel. (Universidade Rey Juan Carlos), «**O federalismo belga: autogoberno, fragmentación e estabilidade. Equilibrios internos en contornos inestables» Belgian federalism: self-government, fragmentation and stability. Internal balance in unstable environments** [59-83]
- SEIJO VILLAMIZAR, Javier. (Universidade de Santiago de Compostela), «**A tendencia e atributos do concepto epistémico “Galicia” despois do Estatuto de autonomía: o caso Scopus» The Trend and attributes of the epistemic concept “Galicia” after the Statute of Autonomy: the case of Scopus** [85-112]
- BLANCO SILVA, Fernando. (Funcionario da Xunta de Galicia) e SANDE VEIGA, Diego (Universidade de Santiago de Compostela) «**Oportunidades da economía galega post COVID-19: A recuperación no ámbito industrial, enerxético e ambiental» Opportunities of the Galician economy post COVID-19: Recovery in the industrial, energy and environmental area** [113-142]

## **\_NOTAS / NOTES**

XIMENA LAZO, Vitoria. (Universidade de Alcalá), «**Fórmulas de xestión indirectas (contractuais e non contractuais) na nova Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid. Primeira regulación legal do “concerto social” en Madrid**» Indirect management formulas (contractual and non-contractual) in the new Act 12/2022, of 21 December, on social services of the Community of Madrid. First legal regulation of the “social agreement” in Madrid

[145-151]





# Artigos





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 9-28

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4989>

© David Cantarero Prieto

© Ana Carrera Poncela

© Natividad Fernández Gómez

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

Recibido: 27/10/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# Suficiencia e nivelación no novo financiamento autonómico proposto polo Ministerio de Facenda: Recursos dispoñibles ou necesidades reais?



## Suficiencia y nivelación en la nueva financiación autonómica propuesta por el Ministerio de Hacienda: ¿Recursos disponibles o necesidades reales?

## Sufficiency and levelling in the new regional financing model proposed by de Finance Ministry: Available resources or real needs?

### DAVID CANTARERO PRIETO

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

<https://orcid.org/0000-0001-8082-0639>

[david.cantarero@unican.es](mailto:david.cantarero@unican.es)

### ANA CARRERA PONCELA

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

[ana.carrera@unican.es](mailto:ana.carrera@unican.es)

### NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

Departamento de Economía  
Universidade de Santander

[natividad.fernandez@unican.es](mailto:natividad.fernandez@unican.es)

**Resumo:** O fortalecemento da suficiencia e nivelación financeira no marco das competencias asumidas polas comunidades autónomas foi un dos obxectivos principais da última reforma do sistema de financiamento hai xa catorce anos. Ao longo deste traballo analízanse e avalíanse os resultados dese modelo actual de descentralización de servizos públicos e de financiamento autonómico, con especial referencia tamén aos seus efectos en canto á so-

lidariedade interterritorial. Recentemente, o Ministerio de Facenda enviou ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada que supón retomar formalmente o proceso de negociación do modelo de financiamento tomando como base as propostas da última Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico. Na nosa análise indícase que, á falta de coñecer o volume de recursos que van ser repartidos, é fundamental revisar as definicións normativas e o axuste á evidencia empírica actual. Por iso, consideramos cuantitativamente diversos escenarios de financiamento que permiten calibrar o grao de disparidade rexional a medio prazo, ademais de simular os posibles resultados derivados destes. Finalmente, se a reforma supón, como outras veces, un incremento de recursos ao modelo, este debería equilibrar axeitadamente a presión fiscal autonómica sen menoscabo dos propios límites e marxes de manobra orzamentarios.

**Palabras clave:** Financiamento autonómico, ingresos rexionais, necesidades de gasto, suficiencia e nivelación, novo sistema de financiamento.

**Resumen:** El fortalecimiento de la suficiencia y nivelación financiera en el marco de las competencias asumidas por las comunidades autónomas fue uno de los objetivos principales de la última reforma del sistema de financiación hace ya catorce años. A lo largo de este trabajo se analizan y evalúan los resultados de dicho modelo actual de descentralización de servicios públicos y de financiación autonómica, con especial referencia también a sus efectos en cuanto a la solidaridad interterritorial. Recientemente, el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada que supone retomar formalmente el proceso de negociación del modelo de financiación tomando como base las propuestas de la última Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica. En nuestro análisis, se indica que, a falta de conocer el volumen de recursos que van a ser repartidos, es fundamental revisar las definiciones normativas y el ajuste a la evidencia empírica actual. Por ello, consideramos cuantitativamente diversos escenarios de financiación que permiten calibrar el grado de disparidad regional a medio plazo además de simular los posibles resultados derivados de estos. Finalmente, si la reforma supone, como otras veces, un incremento de recursos al modelo, este debería equilibrar adecuadamente la presión fiscal autonómica sin menoscabo de los propios límites y márgenes de maniobra presupuestarios.

**Palabras clave:** Financiación autonómica, ingresos regionales, necesidades de gasto, suficiencia y nivelación, nuevo sistema de financiación.

**Abstract:** Strengthening sufficiency and financial levelling within the framework of the powers assumed by the Autonomous Communities was one of the main objectives of the last reform of the Regional Financing System fourteen years ago. Throughout this work, the results of this current model of decentralisation of public services and regional financing are analysed and evaluated, with special reference also to its effects in terms of solidarity between territories. Recently, the Ministry of Finance sent to the Autonomous Communities a Report of the Working Group on the calculation of the Adjusted Population, which means formally resuming the process of reforming the Financing model based on the proposals of the last Commission of Experts for the Review of the Regional Financing Model. In our analysis, it is indicated that, in the absence of knowing the volume of resources that are going to be distributed, it is essential to review the normative definitions and adjust them to the current empirical evidence. For this reason, we quantitatively consider various financing scenarios that allow us to gauge the degree of regional disparity in the medium term, and to simulate the possible results derived from them. Finally, if the reform supposes, as on other occasions, an increase in resources for the model, this should adequately balance the regional tax burden without undermining the budgetary limits and margins of manoeuvre.

**Key words:** Fiscal federalism, regional revenues, spending needs, vertical and horizontal fiscal imbalances, new fiscal system.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Principais resultados do actual sistema de financiamento. 3 As alternativas de reforma da poboación axustada: resultados da posible proposta do Ministerio de Facenda. 3.1 Análise de sensibilidade. 4 Conclusións. 5 Referencias bibliográficas.

## 1 INTRODUCCIÓN

A interface ingreso e gasto a nivel rexional, así como a súa problemática financeira e insuficiencia para cubrir determinadas competencias subcentrais, vén sendo habitual nos últimos anos no debate político, económico e social, tanto polas propostas de reformas de estatutos de autonomía por parte dalgunhas comunidades autónomas como polo propio cuestionamento do noso Estado das autonomías. Así mesmo, a disposición dos datos de liquidación do ano 2020 do sistema de financiamento autonómico permite xa facer tanto unha análise histórica deste como un exercicio de prospectiva de cara ao futuro e a un posible reseteo do sistema.

A este respecto, no que se refire a financiamento autonómico, e coñecendo que todas as rexións xogan a non perder o seu statu quo en recursos financeiros por habitante, resulta clave que un novo modelo inclúa unha boa cuantificación do custo real da prestación dos servizos públicos rexionais. É dicir, axustar a repartición de recursos non só por poboación, senón conseguir ponderar mellor algúns dos axustes actualmente existentes (por estrutura demográfica, dispersión, orografía, etc.), ademais de acurtar as discrepancias existentes entre a capacidade fiscal de cada territorio e as súas necesidades de gasto<sup>1</sup>.

Obviamente, non poden esquecerse os correspondentes índices de capacidade fiscal (contribución ao sistema), nos que as versións son moi distintas dependendo de se a comunidade autónoma á que lle preguntemos sexa fornecedora ou receptora neta de recursos. Isto, en definitiva, é reflexo do grao de equidade e solidariedade interterritorial que todos no seu momento nos quixemos dar e que, se agora cambiou, habería que explicar en que sentido o fixo e por que. Todo iso, ademais, nun contexto no que o noso país segue sendo un dos máis descentralizados do mundo, cun cumprimento diverso entre rexións nos últimos anos dos diferentes obxectivos de consolidación fiscal establecidos en cada período<sup>2</sup>.

Igualmente, haberá que analizar cada un dos posibles efectos dos hipotéticos cambios de reforma fiscal que aínda están por vir tras as conclusións do informe de expertos en 2022. Por exemplo, os efectos sobre a redistribución territorial se se cedese o total de IRPF (onde é factible aumentar o seu rendemento) ás comunidades autónomas a cambio doutra combinación baseándose no IVE e en impostos especiais poden ser un caso a considerar de cara a equilibrar as contas públicas, en especial para aquelas comunidades autónomas que aínda contan con importantes vencementos de pagamento de débeda.

En todo caso, o obxectivo deste traballo é analizar o modelo actual de financiamento autonómico unha vez coñecidos os últimos datos de liquidación deste. Pola súa vez, a finais de 2021 o Ministerio de Facenda enviou ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada que supón reiniciar o proceso de reforma do modelo de financiamento tomando como base as propostas da última Comisión de Expertos de 2017 para a Revisión do Modelo de Financiamento

Autonómico. Baseándose en todo iso, estudaranse cuantitativamente diversos escenarios de financiamento que permiten calibrar o grao de disparidade rexional a medio prazo e, ademais, simularanse os posibles resultados derivados destes tendo en conta que o escenario do próximo futuro debe considerar as previsións contidas na Actualización do Programa de Estabilidade do Reino de España (2022-2025) en canto ao comportamento das principais variables do modelo, seguindo diversas hipóteses básicas.

A estrutura do traballo é a seguinte: en primeiro lugar, analizaranse os principais resultados deste sistema de financiamento; a continuación, fórmulanse as alternativas de reforma do criterio de poboación axustada, mostrando os resultados da proposta do ministerio; e, finalmente, expóñense unha serie de conclusións e recomendacións.

## 2 PRINCIPAIS RESULTADOS DO ACTUAL SISTEMA DE FINANCIAMENTO

O reforzo da suficiencia financeira do conxunto de competencias asumidas polas comunidades autónomas foi un dos obxectivos principais da reforma do sistema de financiamento autonómico do ano 2009. Con esa finalidade, e como describe Guerrero<sup>3</sup>, o Fondo de Suficiencia Global foi fortalecido mediante a dotación de recursos complementarios e novos instrumentos (como, por exemplo, os Fondos de Conxerxencia). Non obstante, algúns autores destacan como este modelo de financiamento non integra ningún mecanismo que garanta que o equilibrio entre as distintas necesidades de gasto e o financiamento perdure a longo prazo<sup>4</sup>.

Igualmente, a nivelación horizontal dos recursos foi outro dos obxectivos do modelo de financiamento do ano 2009. Así, o modelo de financiamento actual, a través do Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais, pretende que cada comunidade autónoma que realice o mesmo esforzo fiscal reciba os mesmos recursos por habitante axustado para poder financiar aqueles servizos fundamentais do Estado do benestar<sup>5</sup>. Por outro lado, o mecanismo de nivelación pode reflectir o nivel de equidade co que se distribúen os recursos ás distintas comunidades autónomas<sup>6</sup>.

Aínda que tanto a suficiencia como a nivelación horizontal constituíron o principal obxectivo do actual modelo de financiamento, o certo é que, ao longo da súa historia, o sistema non conseguiu satisfacer axeitadamente estes principios.

Así, os principais problemas do sistema de financiamento en vigor poderían agruparse en cinco categorías: sinxeleza, obxectividade e transparencia; suficiencia financeira, tanto entre as comunidades autónomas (horizontal) como con respecto a outros niveis de goberno (vertical); equidade, solidariedade e nivelación; autonomía financeira e corresponsabilidade fiscal e, por último, outros principios (lealdade institucional, coordinación e multilateralidade). Non obstante, neste estudo centrámonos unicamente nos resultados da nivelación e da cobertura da suficiencia.

En primeiro lugar e respecto ao principio de nivelación, a non existencia dunha definición clara do criterio e do grao de nivelación desexado no sistema de financiamento,

a non participación das comunidades forais no mecanismo nivelador do sistema de financiamento e os poucos progresos na corrección dos desequilibrios territoriais poderían causar problemas nos resultados do actual sistema de financiamento en termos de financiamento total por poboación axustada. Na táboa 1 recóllense os índices de financiamento por habitante axustado que resultan dos recursos recibidos polas comunidades autónomas a través da Lei 22/2009 en termos homoxéneos entre os anos 2009 e 2020.

Táboa 1. Índices de financiamento homoxéneo por habitante axustado

Comunidade autónoma	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2020 +COVID
Cataluña	97,51	99,97	100,25	99,65	98,93	99,07	99,50	99,73	100,75	100,60	100,41	100,87	103,32
Galicia	106,41	105,16	104,53	104,36	104,75	103,87	103,34	102,78	101,46	101,47	101,77	102,87	99,42
Andalucía	101,69	96,23	93,56	96,82	96,46	97,67	96,04	96,07	96,08	96,27	96,59	95,44	93,32
Asturias	108,41	108,88	108,49	108,28	108,15	107,22	106,81	105,99	104,61	104,34	104,30	105,21	102,28
Cantabria	125,61	123,08	124,65	124,75	130,64	127,04	129,14	127,15	124,65	125,10	124,85	124,02	119,67
A Ríoxa	118,29	115,85	118,64	115,94	120,40	119,87	119,41	118,42	116,79	116,65	116,11	112,45	112,50
Murcia	95,49	95,21	95,20	95,66	95,10	95,12	94,96	95,02	95,12	95,03	94,99	95,44	93,21
C. Valenciana	91,75	95,21	95,20	95,47	95,01	95,07	94,92	94,98	95,12	95,03	94,99	95,44	94,58
Aragón	109,46	107,78	110,57	110,32	108,16	109,76	109,72	108,75	107,22	107,36	105,91	105,21	103,27
C.-A Mancha	100,03	99,15	98,60	98,76	101,58	100,46	100,24	100,06	98,80	98,85	99,14	97,42	97,96
Canarias	91,58	85,59	85,27	86,46	87,03	85,89	95,82	95,86	95,12	95,03	94,99	95,44	92,77
Extremadura	114,23	113,05	108,97	111,68	113,05	112,68	112,33	111,06	109,02	109,42	109,71	109,53	105,16
Baleares	84,92	99,97	100,92	100,07	99,39	99,58	93,69	99,56	100,83	100,73	100,68	100,74	101,88
Madrid	97,31	99,97	100,92	99,72	99,07	99,17	99,10	99,16	100,83	100,73	100,68	101,17	106,83
C. León	108,56	109,22	108,54	108,01	108,67	107,75	107,56	106,97	105,48	105,76	105,91	106,54	105,11
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>DES.V. ESTÁNDAR</b>	<b>11,00</b>	<b>9,55</b>	<b>10,09</b>	<b>9,59</b>	<b>11,01</b>	<b>10,43</b>	<b>10,18</b>	<b>9,25</b>	<b>8,40</b>	<b>8,50</b>	<b>8,36</b>	<b>7,87</b>	<b>7,49</b>
<b>COEF. VARIACIÓN</b>	<b>0,11</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,11</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda.

Como se pode observar, durante todo o período mantense unha considerable dispersión nos recursos que reciben as comunidades autónomas de réxime común, dispersión que ten o seu máximo no ano 2013 e vai baixando, aínda que con algún salto, ata o ano 2020. Sistemáticamente hai 7 comunidades (Galicia, Asturias, Cantabria, A Ríoxa, Aragón, Extremadura e Castela e León) que manteñen o seu financiamento por enriba da media, mentres que outras 3 comunidades (Murcia, Valencia e Canarias) sempre aparecen por debaixo. As 5 rexións restantes (Cataluña, Andalucía, Baleares, Castela-A Mancha e Madrid) mantéñense moi preto dos recursos medios por habitante axustado. O sistema, polo tanto, non parece conseguir esa nivelación horizontal que marca como obxectivo.

No ano 2020, o cadro recolle tamén o índice de financiamento homoxéneo per cápita engadindo os recursos que as comunidades recibiron a través do Fondo COVID. Chama a atención a considerable baixada, en termos relativos, que experimentan algunhas das comunidades que, como Cantabria ou Extremadura, se manteñen todos os anos por enriba da media ao introducir os datos do Fondo COVID. Igualmente, hai tres comunidades que incrementan claramente a súa posición relativa co Fondo COVID, sendo as mesmas que máis incrementaban os seus recursos: Baleares, Cataluña e Madrid.

No que se refire á suficiencia, a táboa 2 recolle a evolución dos recursos por habitante axustado que reciben as comunidades autónomas a través da Lei 22/2009 en termos homoxéneos entre os anos 2009 e 2020.

Táboa 2. Incremento de financiamento por habitante axustado sobre 2009

Comunidade autónoma	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019	Ano 2020	Ano 2020 +COVID
Cataluña	100,00	101,61	98,07	92,88	91,23	96,26	103,10	104,88	108,94	117,63	122,30	111,83	129,89
Galicia	100,00	97,94	93,71	89,13	88,53	92,49	98,13	99,06	100,54	108,73	113,61	104,52	114,55
Andalucía	100,00	93,78	87,76	86,53	85,30	91,00	95,43	96,89	99,63	107,95	112,82	101,47	112,50
Asturias	100,00	99,53	95,46	90,77	89,71	93,70	99,55	100,26	101,75	109,74	114,27	104,92	115,66
Cantabria	100,00	97,11	94,66	90,26	93,53	95,83	103,88	103,81	104,64	113,56	118,06	106,74	116,80
A Ríoxa	100,00	97,06	95,67	89,08	91,53	96,01	102,00	102,66	104,11	112,44	116,59	102,78	116,58
Murcia	100,00	98,81	95,10	91,04	89,55	94,38	100,48	102,04	105,04	113,47	118,15	108,06	119,66
C. Valenciana	100,00	102,84	98,98	94,56	93,12	98,17	104,53	106,16	109,32	118,10	122,96	112,46	126,37
Aragón	100,00	97,58	96,36	91,60	88,87	95,01	101,29	101,89	103,29	111,84	114,93	103,91	115,66
C.-A Mancha	100,00	98,23	94,02	89,73	91,32	95,15	101,25	102,58	104,14	112,68	117,71	105,29	120,04
Canarias	100,00	92,62	88,81	85,80	85,46	88,85	105,72	107,34	109,52	118,32	123,19	112,67	124,17
Extremadura	100,00	98,08	91,00	88,85	89,00	93,46	99,36	99,70	100,64	109,22	114,07	103,67	112,86
Baleares	100,00	116,67	113,36	107,09	105,25	111,10	111,47	120,23	125,20	135,25	140,82	128,25	147,07
Madrid	100,00	101,81	98,92	93,12	91,55	96,55	102,89	104,50	109,26	118,03	122,89	112,40	134,58
C. León	100,00	99,71	95,37	90,42	90,02	94,04	100,11	101,05	102,45	111,08	115,88	106,10	118,70
TOTAL	100,00	99,10	95,39	90,88	89,93	94,75	101,04	102,55	105,45	114,03	118,78	108,11	122,59

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Facenda.

Tomando como punto de partida o ano no que se establece o actual modelo, ano 2009, vemos como nos primeiros anos da súa aplicación case todas as comunidades autónomas perderon recursos con respecto ao ano de partida; só Baleares parece gañar recursos durante todo o período. O actual modelo de financiamento comeza a súa andaina xunto co que denominamos a Gran Recesión económica e, inevitablemente, as nosas rexións sofren as súas consecuencias. É a partir do ano 2015 cando o conxunto de comunidades empeza a recuperar os recursos que o modelo estableceu en 2009, aínda que algunhas rexións, como Andalucía, Galicia e Extremadura, teñen que esperar un pouco máis para recuperar o financiamento inicial por habitante axustado.

De feito, o Informe da Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico<sup>7</sup> recoñece que as comunidades autónomas tiveron menor marxe de manobra para afrontar as consecuencias da Gran Recesión con subas de ingresos (tanto impositivos como financeiros), polo que sufriron un maior recorte que as administracións centrais nos seus gastos destinados a servizos públicos fundamentais. Así, segundo o dito informe, entre 2009 e 2016 as comunidades autónomas perderon 4,6 puntos porcentuais na súa participación no conxunto de servizos públicos fundamentais prestados por todo o sector público. É dicir, en 2009 as comunidades autónomas encargábanse de prestar un 41,9% do total de servizos fundamentais do conxunto do noso sector público e no ano 2016 esa porcentaxe era do 37,3%. Os servizos fundamentais das comunidades autónomas son principalmente en especie (sanidade, educación e atención social) e a súa prestación depende da disposición de medios persoais e materiais, que durante a crise estiveron máis expostos aos recortes. Porén, os servizos fundamentais das administracións centrais son prestacións económicas cuxa evolución está blindada por lei.



Finalmente, se nos fixamos na columna do ano 2019, podemos ver que nese ano todas as comunidades recuperaron os recursos iniciais, pero o seu crecemento foi moi desigual. Así, Baleares é a que experimenta un maior crecemento con diferenza, seguida de Canarias, Valencia, Madrid e Cataluña; Cantabria mantense na media de crecemento; e en todas as demais os seus recursos por habitante axustado crecen por debaixo da media, sendo Andalucía a que menos crece.

Non obstante, o ano 2020 volve supor unha clara caída dos recursos das comunidades que retroceden a posicións similares ás do ano 2017. A crise sanitaria e os seus efectos sobre a economía déixanse notar nos recursos autonómicos, que só recuperan a súa tendencia alcista coa axuda do Fondo COVID. Volven destacar os fortes incrementos que experimentan Baleares e Madrid cos recursos derivados do Fondo COVID, seguidas, neste caso, de Cataluña, Valencia e Canarias.

O cumprimento do obxectivo de suficiencia queda tamén posto en dúbida dentro do actual modelo de financiamento, aínda que, como se observa na táboa, non é só a crise económica a que xera insuficiencias nas nosas rexións, xa que a capacidade fiscal e a evolución das variables poboacionais tamén poden influír na evolución dos recursos autonómicos.

### **3 AS ALTERNATIVAS DE REFORMA DA POBOACIÓN AXUSTADA: RESULTADOS DA POSIBLE PROPOSTA DO MINISTERIO DE FACENDA**

Como vimos dicindo, a falta de suficiencia e de nivelación convértese nos principais problemas do noso sistema de financiamento que se abordaron en todas as reformas deste e que sempre quedan pendentes.

No mes de decembro de 2021 o Ministerio de Facenda envioulles ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada. O dito informe, tomando como base as propostas da Comisión de Expertos para a Revisión do Modelo de Financiamento Autonómico<sup>8</sup>, analiza as diferentes alternativas de reforma para as variables que compoñen a poboación axustada.

Este informe marca o inicio do proceso de reforma do actual modelo de financiamento. No entanto, malia establecer as diferentes alternativas de modificación para as variables que compoñen a poboación axustada, en ningún punto do informe se sinala o volume de recursos que van ser repartidos por este criterio nin se indica, explicitamente, que a poboación axustada se vaia utilizar para repartir todos os recursos que o sistema pon en mans das comunidades autónomas.

Igualmente, o informe non opta manifestamente por unha alternativa concreta das moitas que propón. Ben é certo que nalgunhas variables toma unha posición máis concreta, pero noutras, sobre todo nas ponderacións, non se decanta con claridade. O informe formula modificacións de variables e ponderacións revestidas de carácter

técnico, malia que reviven algúns dos problemas crónicos do noso sistema de financiamento: a súa complexidade e a súa tendencia a solucións “á medida”.

En calquera caso, e de acordo coas posicións máis claras do informe e os datos que subministra, imos intentar construír unha alternativa por parte do ministerio e simularemos os posibles resultados derivados desta. Así mesmo, e seguindo a proposta da Comisión de Expertos, partiremos da idea de que o ministerio reparte todos os recursos do sistema de financiamento autonómico en función da poboación axustada utilizando unha única transferencia.

Analizando e interpretando a postura do ministerio nas diferentes alternativas que se propoñen no informe, podemos construír a proposta que se recolle na seguinte táboa, na que tamén se establecen as variables e ponderacións da poboación axustada no actual modelo 2009.

Táboa 3

	Modelo 2009		Proposta Ministerio		
	Variable	Ponderación %	Variable	Ponderación Parcial	Ponderación %
<b>Variables poboacionais</b>		97,00			96,00
Sanidade	Poboación protexida equivalente (7 grupos de idade)	38,00	Poboación protexida equivalente (20 grupos de idade)		42,46
Educación	Poboación en idade escolar de 0-16 anos	20,50	Educación no universitaria: Padrón 0-17 anos	77,50	25,34
			Educación universitaria: Padrón 18-24 anos máis entradas de alumnos Universitarios doutras CC. AA.	22,50	
Servizos sociais	Poboación > 65 anos	8,50	<b>Atención a maiores</b> Poboación entre 65 e 79 anos Poboación maior de 80 anos	85,00	6,32
			<b>Loita contra a pobreza</b> Persoas en desemprego sen prestación	15,00	
Resto servizos	Padrón	30,00	Padrón		21,88
<b>Variables NON poboacionais</b>		3,00			4,00
Superficie	km	1,80	km		1,20
Dispersión	Entidades singulares	0,60	Entidades dinguales habitadas		0,40
Insularidade	Distancia á costa máis próxima ponderada	0,60	Distancia á costa máis próxima ponderada		0,40
Despoboación			Poboación necesaria para que a densidade provincial alcance a densidade nacional (sen pob. > 75.000 hab.)		0,80
Custos fixos			Distancia de poboación da comunidade ao 60% da media poboacional		0,80
Orografía			% de superficie montañosa entendida como aquela con pendente superior ao 20°		0,40

Fonte: Elaboración propia.

Como se pode observar, a principal achega do informe do ministerio é a ampliación das variables que non teñen carácter poboacional; é dicir, as variables correctoras dos custos que, en ocasións, recorren á escaseza de poboación para xustificar as correccións.

Así, dentro deste grupo de variables, no modelo actual só se utilizan tres variables que acompañaron o noso sistema de financiamento desde a súa existencia: a superficie, a dispersión e a insularidade. O informe do ministerio introduce tres novas variables non poboacionais: despoboación, custos fixos e orografía, polo que formulamos unha proposta que as inclúe todas.

En canto ás súas ponderacións, o modelo actual establece o peso destas variables nun 3% do total, mentres que o informe do ministerio o amplía ata un 4%, aínda que non se decanta pola repartición dese 4% entre as diferentes variables que compoñen este bloque. Neste sentido, e para efectuar esa repartición, consideramos que, ao engadir tres variables máis, procedemos a dividir o peso do 4% en dous grupos: asignámoslle unha ponderación do 2% ás actuais variables do modelo e o outro 2% ás tres variables novas. Con respecto ás variables existentes, mantemos a mesma proporción que teñen no modelo actual para cada unha delas, pero sobre un 2% en lugar do 3% actual. Das tres variables novas, asignámoslle á orografía o mesmo peso que á dispersión e o resto repartímolo, a partes iguais, entre despoboación e custos fixos.

Para superficie e insularidade, o informe mantén a mesma definición que o modelo actual. No caso da dispersión, o ministerio inclínase por utilizar as unidades singulares habitadas, fronte ao total de unidades singulares que se utilizan no modelo actual; aínda así, esta variable non recolle algúns dos aspectos que tamén inflúen á hora de medir a dispersión poboacional, tales como os habitantes por entidade singular ou a distancia de cada entidade ao centro de referencia de cada comunidade.

Dentro das tres variables novas, o informe inclínase claramente por utilizar un criterio concreto tanto para a despoboación como para os custos fixos, pero non indica o que se podería empregar no caso da orografía.

Para a despoboación, utiliza a poboación necesaria para que a densidade de poboación provincial, dentro de cada comunidade, alcance a media de densidade nacional, descontando en todos os casos, para medir a densidade de poboación, as entidades con máis de 75.000 habitantes.

Nos custos fixos, o informe opta por incluír só as comunidades autónomas con menos de 2 millóns de habitantes como beneficiarias desta variable, e a súa repartición faise en función da distancia da poboación de cada comunidade ao 60% da media poboacional.

En orografía, como dixemos, non se decanta por unha fórmula concreta, pero entendemos que o feito de considerar por primeira vez esta variable nos dá entrada a incluíla dentro da posible proposta do ministerio. O criterio que utilizamos para a repartición dos recursos en función da orografía é a porcentaxe de superficie montañosa que ten cada comunidade. Para determinar esa porcentaxe, recorreremos ao indicador que o noso país veu usando, dentro do Marco Nacional de Desenvolvemento Rural, para a identificación dos municipios de montaña que son candidatos á recepción de axudas

derivadas da Política Agraria Comunitaria (PAC): superficie con pendente superior a 20 graos.

Entrando agora nas variables de carácter poboacional e nos diferentes servizos aos que representan, vemos como nos servizos sanitarios se emprega a mesma variable que no modelo actual, pero ampliando a 20 os grupos de idade nos que se subdivide e modificando os coeficientes que ponderan o custo sanitario en cada un destes grupos.

Nos servizos educativos o cambio é maior: pasamos de considerar, no modelo 2009, só a poboación de entre 0 e 16 anos a dividir a poboación que utiliza os servizos educativos en dous grupos: educación non universitaria e universitaria. Nos dous grupos recórrese como indicador aos usuarios potenciais, poboación con idade entre 0 e 17 anos para a educación non universitaria e poboación de entre 18 e 24 anos para a universitaria, pero o ministerio opta por engadir os matriculados doutras comunidades á hora de computar os universitarios. En canto ao peso de cada unha destas subfuncións no total, o ministerio establece un intervalo de entre o 75 % e 80 % para a educación non universitaria e de entre o 20 % e 25 % para a universitaria; nós eliximos o punto medio deste intervalo.

Nos servizos sociais, igualmente os cambios propostos polo ministerio son significativos; así, pasamos de utilizar só a poboación maior de 65 anos, no modelo 2009, a dividir os servizos sociais en dous bloques: o gasto destinado a maiores e o destinado á loita contra a pobreza. En servizos sociais o ministerio decántase claramente pola alternativa de utilizar a poboación maior de 65 anos dividida en dous grupos de idade (de 65 a 79 anos e >80 anos), ponderar estas persoas en función da probabilidade nacional de ser dependentes e utilizar os desempregados que non reciben prestacións como indicador do gasto dedicado á loita contra a pobreza. En canto ao peso de cada subfunción dentro do total, o intervalo que fixa o ministerio é de entre o 80 % e o 90 % para o gasto dedicado a persoas maiores, e de entre o 10 % e o 20 % para o gasto destinado á loita contra a pobreza; igual que nos servizos educativos, eliximos o punto medio deste intervalo.

Aos servizos xerais outórganlles a variable que se utiliza no modelo actual para o resto dos servizos: a poboación en función do padrón. O peso que o informe outorga ao conxunto das variables poboacionais é do 96 % e os intervalos para cada servizo establécense na táboa 4.

Táboa 4

Variables poboacionais	Horquilla de ponderación %
Sanidade	de 40 % a 45 %
Educación	de 25 % a 30 %
Servizos sociais	de 6 % a 10 %
Servizos xerais ou resto de servizos	de 18 % a 22 %

Fonte: Informe do Ministerio sobre Poboación Axustada.

O ministerio establece estes intervalos utilizando os datos de gasto por funcións en termos de contabilidade nacional para os anos que van entre 2015 e 2017 e descontando destes datos os gastos financeiros (capítulo II) e os que se financian con subvencións específicas e afectadas. Para establecer as ponderacións concretas, nós recorremos a estes mesmos datos, pero quedamos coa media do peso destes gastos nos tres anos (de 2015 a 2017) reescalando os valores obtidos a un peso do 96% en total.

Unha vez establecidas as variables e ponderacións do que podería ser a proposta central do ministerio, a táboa 5 presenta os principais resultados da simulación formulada para o ano 2017, que é do que se poden obter todos os datos necesarios. Dentro desta táboa, optamos por comparar o índice de financiamento per cápita do modelo actual co da posible proposta do ministerio, xa que, ao repartir nesta todos os recursos conforme a poboación axustada, a dispersión evidentemente desaparece.

Táboa 5

Comunidade autónoma	Unidades de necesidade ou poboación axustada PROPOSTA MINISTERIO		Unidades de necesidade ou poboación axustada MODELO ACTUAL		Financiamento homoxéneo MODELO ACTUAL en 2017 (termos normativos)			Financiamento en 2017 con PROPOSTA MINISTERIO (termos normativos)		Diferenza modelo actual 2017 menos proposta Ministerio (mesmos recursos e 100 % do financiamento repartido por poboación axustada)		
	Peso rel. ponderado	Poboación axustada	Peso rel. ponderado	Poboación axustada	Millóns de euros	Peso relativo	Índice de financiamento per cápita (1)	Millóns de euros	Índice de financiamento per cápita (2)	Millóns de euros	% do financiamento de 2017	Dif. en índice modelo ministerio menos modelo actual (2)-(1)
Cataluña	16,80	7.318.121	17,03	7.420.029	18.649	17,16	98,94	18.257	96,85	-392	-2,10	-2,08
Galicia	6,45	2.811.731	6,66	2.901.609	7.344	6,76	108,70	7.015	103,82	-330	-4,49	-4,88
Andalucía	18,67	8.133.854	18,78	8.179.426	19.606	18,04	93,79	20.292	97,06	686	3,50	3,28
Principado de Asturias	2,57	1.119.706	2,50	1.090.061	2.845	2,62	110,18	2.793	108,19	-51	-1,81	-1,99
Cantabria	1,51	657.240	1,35	586.226	1.823	1,68	125,92	1.640	113,26	-183	-10,06	-12,66
A Rioxa	0,96	420.142	0,74	324.061	944	0,87	120,01	1.048	133,22	104	11,01	13,21
Región de Murcia	3,32	1.448.444	3,30	1.439.379	3.416	3,14	93,13	3.614	98,52	198	5,79	5,39
C. Valenciana	10,85	4.725.611	11,04	4.808.332	11.411	10,50	92,56	11.789	95,63	378	3,32	3,07
Aragón	3,34	1.456.339	3,20	1.394.233	3.729	3,43	114,22	3.633	111,28	-96	-2,58	-2,94
Castela-A Mancha	4,96	2.162.508	4,85	2.114.835	5.212	4,80	102,85	5.395	106,45	183	3,50	3,60
Canarias	4,77	2.078.125	4,91	2.138.545	5.075	4,67	96,50	5.184	98,58	109	2,16	2,08
Euremedida	2,75	1.196.737	2,59	1.129.451	3.072	2,83	114,02	2.986	110,82	-86	-2,81	-3,20
Ilhas Baleares	2,56	1.114.108	2,54	1.107.970	2.787	2,56	100,11	2.779	99,83	-8	-0,28	-0,28
Madrid	14,33	6.240.769	14,47	6.303.265	15.856	14,59	97,67	15.569	95,91	-287	-1,81	-1,77
Castela e León	6,15	2.680.226	6,03	2.626.241	6.911	6,36	114,19	6.687	110,49	-224	-3,24	-3,71
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>43.563.661</b>	<b>100,00</b>	<b>43.563.661</b>	<b>108.681</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>108.681</b>	<b>100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
							Desviación estándar	10,57	9,96	-1,658		
							Coefficiente de variación	0,11	0,10			

Fonte: Informe do Ministerio sobre Poboación Axustada.

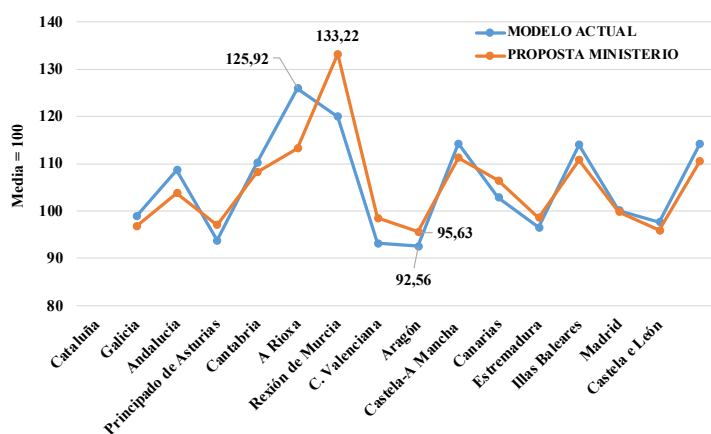
Como se pode observar na táboa, a posible proposta do ministerio reduce a dispersión per cápita e o coeficiente de variación do financiamento que reciben as comunidades autónomas. É dicir, consegue un mellor axuste que o sistema actual na nivelación horizontal dos recursos que reciben as nosas comunidades. Non obstante, en canto

á suficiencia, vemos como nove rexións perderían recursos con esta proposta e seis pasarían a incrementar o seu financiamento.

Dentro das perdedoras, en termos absolutos, é Cataluña a que máis recursos deixaría de percibir, un total de 392 millóns de euros, rebaixando tamén o seu índice de financiamento per cápita. En termos relativos, a gran perdedora sería Cantabria, que deixaría de recibir un 10% do total de recursos que lle proporciona o sistema en 2017. En total, as nove comunidades perdedoras deixarían de recibir 1.658 millóns de euros que pasarían a mans das seis comunidades que incrementan os seus recursos.

Das seis comunidades autónomas gañadoras, e en termos absolutos, sería Andalucía a gran beneficiada, incrementando en 686 millóns de euros os seus recursos. En termos relativos, A Ríoxa sería a que máis gañaría, ao aumentar os seus recursos un 11% sobre o que recibe no ano 2017.

Figura 1. Comparación índices financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia.

Como sinalamos anteriormente, a gran novidade do informe do ministerio é a introdución de variables correctoras de custos, polo que nos imos centrar nos seus efectos.

De todas as variables que se utilizan nesta simulación, hai tres delas que non reparten os recursos entre todas as comunidades autónomas porque non cumpren os requisitos exixidos. Estas tres variables son insularidade, custos fixos e despoboación.

A variable insularidade, como en todos os modelos de financiamento que existiron ata a actualidade, emprégase para recoñecer o custo adicional na prestación dos servizos que teñen dúas comunidades concretas cuxos territorios se estenden en forma de illas: Canarias e Baleares.

O problema dos custos fixos e o seu reflexo nas variables de repartición do financiamento autonómico vén preocupando tanto a Comisión de Expertos como o Comité Técnico Permanente de Avaliación. Igualmente, o mundo académico mostrou o seu interese por este tema<sup>9</sup>, aínda que cómpre destacar que nalgúns dos modelos utilizados

por estes autores, en concreto as técnicas de regresión múltiple para modelizar o gasto sanitario e educativo, os custos fixos non resultaban significativos, o que denota, tal como destacan os autores, o pouco robustas que resultan estas técnicas na explicación dos citados servizos. A variable custos fixos, tal como o ministerio formula, está pensada para compensar o incremento de custos que sofren aquelas comunidades de reducida poboación na prestación dos seus servizos fundamentais. A teoría económica dinos que uns altos custos fixos poden xerar economías de escala (con custos medios decrecentes) ao incrementar a poboación á que prestamos servizos, cousa que en rexións con pequenas poboacións é difícil de conseguir favorecendo que se manteñan uns custos medios máis altos.

Así, as comunidades que reciben recursos a través da variable custos fixos son Asturias, Cantabria, A Rioxa, Murcia, Aragón, Extremadura e Baleares. A que máis se beneficia desta variable é A Rioxa, que recibe un 27,7% de todos os recursos que se reparten con este criterio; e, en segundo lugar, está Cantabria, que recibe un 22,7%. A que menos recursos recibe é Murcia, que leva un 5,8% dos recursos repartidos por esta variable.

O criterio de despoboación polo que avoga a proposta do ministerio tamén fai que só sexan 9 as comunidades que se poidan beneficiar de ter zonas despoboadas. Non é a primeira vez que se utiliza unha variable para recoller a despoboación ou a redución de poboación dentro do sistema de financiamento. No modelo do ano 2002, unha parte dos recursos xerais repartíanse (a través do Fondo de Escasa Poboación) en función da densidade de poboación e a extensión das comunidades autónomas. Igualmente, cando eran só 5 as comunidades de réxime común que prestaban os servizos sanitarios e estes se financiaban con transferencias condicionadas, durante o período 1998-2001 introduciuse un Fondo de Modulación Financeira para compensar as comunidades que reducían significativamente a súa poboación. Finalmente, no actual modelo de financiamento (modelo 2009), o Fondo de Cooperación utiliza dous criterios de despoboación á hora de repartir os seus recursos, unha densidade de poboación inferior ao 50% ou o 90% da media e un crecemento da poboación inferior ao 90% da media. Non obstante, aínda que a despoboación é un fenómeno que afecta a todas as comunidades autónomas, pero non do mesmo xeito, xa que estes procesos tenden a concentrarse en determinadas zonas e teñen que ver co tamaño poboacional dos municipios, o ministerio opta por facer unha repartición dirixida só ás comunidades que teñen máis zonas despoboadas. As comunidades que reciben recursos de acordo co criterio do ministerio son Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, A Rioxa, Aragón, Castela-A Mancha, Extremadura e Castela e León. Esta última comunidade (Castela e León) é a que máis se beneficia desta variable, ao recibir un 31,6% dos recursos que se reparten por ela, seguida de Castela-A Mancha, que leva un 23,8%. A que menos recursos recibe por esta variable, un 0,48%, é Asturias.

Cómpre destacar que existen catro rexións que coinciden na recepción de fondos derivados dos criterios de despoboación e custos fixos: Asturias, A Rioxa, Aragón e

Estremadura, aínda que de todas elas só A Rioxa consegue gañar recursos coa proposta conxunta do ministerio, as outras tres perden suficiencia con respecto á situación actual.

A táboa 6 recolle o detalle da participación de cada comunidade autónoma nas anteriores variables, así como a repartición á que daría lugar a orografía, sendo Canarias a que máis levaría por esta variable, seguida de Cataluña, Castela e León e Andalucía. No lado oposto, as menos beneficiadas serían Madrid, Baleares e Murcia.

Táboa 6

Comunidade autónoma	Orografía		Custos fixos		Insularidade		Despoboación	
	Ponderación	0,4%	Ponderación	0,8%	Ponderación	0,4%	Ponderación	0,8%
	Participación en superficie montañosa de +20°	Peso rel. ponderado	Participación en distancia habitantes ao 60 % da media	Peso rel. ponderado	Participación en km de distancia de costa a illa	Peso rel. ponderado	Participación en poboación para alcanzar a media (sen pob. > 75.000 hab.)	Peso rel. ponderado
Cataluña	13,84	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	3,12	0,02
Galicia	5,06	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	4,11	0,03
Andalucía	12,88	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	5,56	0,04
Principado de Asturias	11,71	0,05	13,04	0,10	0,00	0,00	0,48	0,00
Cantabria	3,48	0,01	22,71	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00
A Rioxa	1,85	0,01	27,76	0,22	0,00	0,00	0,83	0,01
Rexión de Murcia	1,01	0,00	5,85	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00
C. Valenciana	3,58	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aragón	10,28	0,04	6,52	0,05	0,00	0,00	17,84	0,14
Castela-A Mancha	3,80	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	23,86	0,19
Canarias	15,46	0,06	0,00	0,00	79,91	0,32	0,00	0,00
Estremadura	2,56	0,01	11,31	0,09	0,00	0,00	12,60	0,10
Illas Baleares	0,94	0,00	12,81	0,10	20,09	0,08	0,00	0,00
Madrid	0,66	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Castela e León	12,89	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	31,61	0,25
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>0,40</b>	<b>100,00</b>	<b>0,80</b>	<b>100,00</b>	<b>0,40</b>	<b>100,00</b>	<b>0,80</b>

Fonte: Elaboración propia.

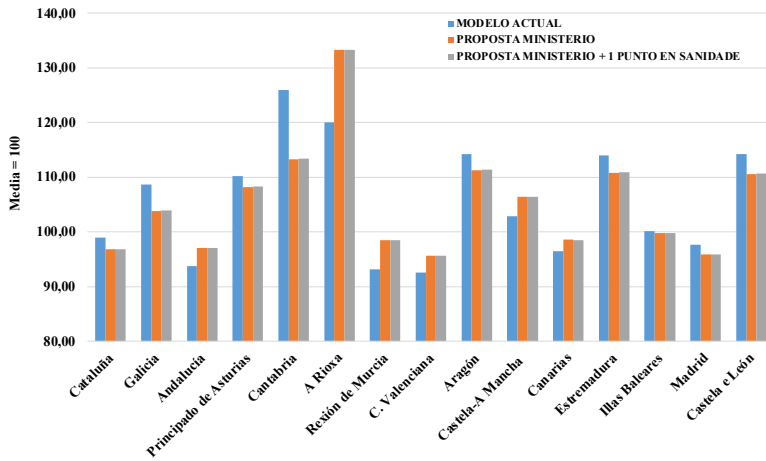
### 3.1 Análise de sensibilidade

Neste apartado formulamos unha análise de sensibilidade consistente en ver o impacto que ten sobre o financiamento per cápita incrementar 1 punto o peso de cada función a cambio de restar 1 punto de servizos xerais, que son os que se reparten só por poboación. Para o caso das variables non poboacionais, considérase incrementar 1 punto o peso total, pasando do 4 % ao 5 %, e mantense a proporción de participación das variables nese total.

Nas figuras de 2 a 5 podemos observar os resultados desta análise

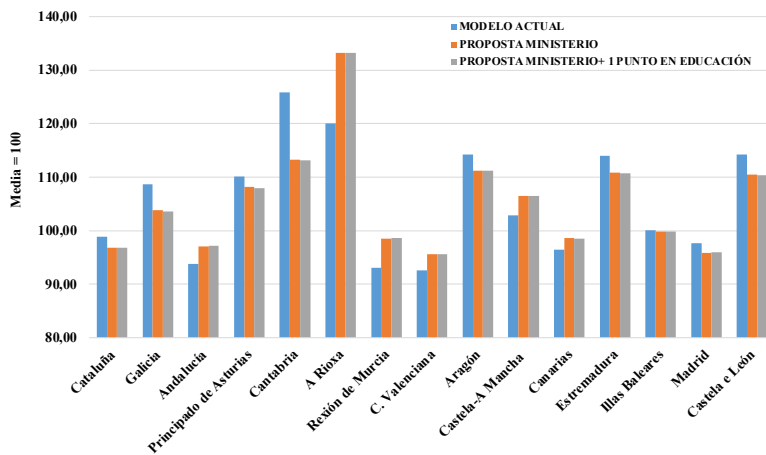


Figura 2. Variación sanidade en índice de financiamento per cápita



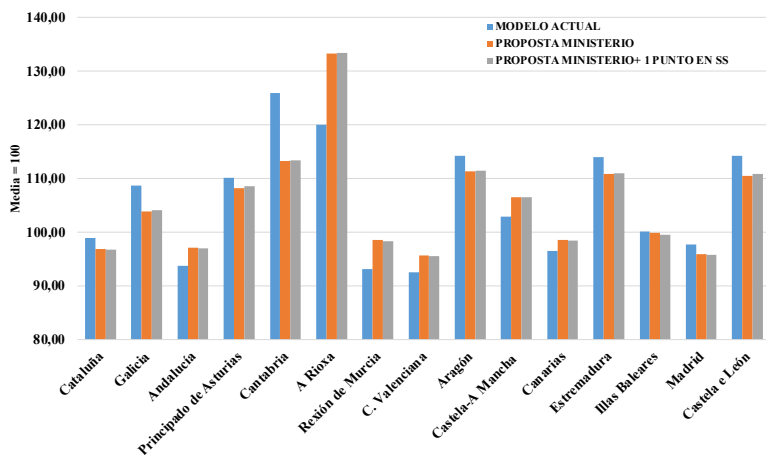
Fonte: Elaboración propia

Figura 3. Variación educación en índice de financiación per cápita



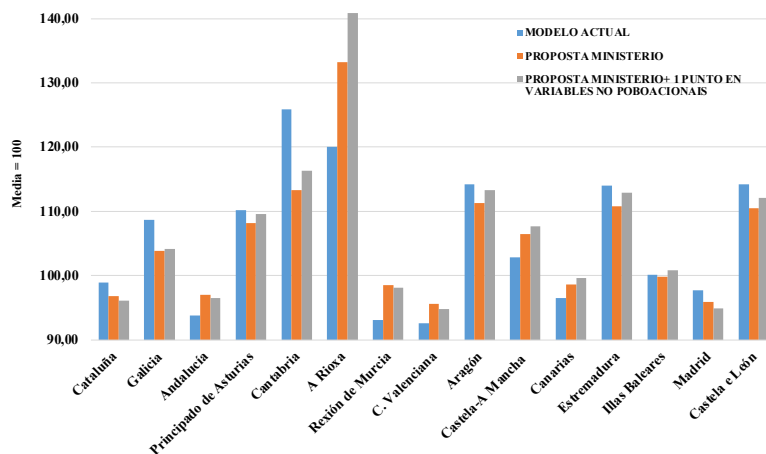
Fonte: Elaboración propia

Figura 4. Variación servizos sociais en índice de financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia

Figura 5. Variación variables non poboacionais en índice de financiamento per cápita



Fonte: Elaboración propia

Como se pode apreciar nas figuras correspondentes, o incremento de 1 punto nos tres grandes servizos fundamentais apenas ten repercusión no índice de financiamento per cápita das comunidades autónomas. De feito, no caso da sanidade os índices permanecen practicamente iguais; nos servizos educativos obsérvase unha pequena rebaixa na súa posición relativa en Asturias; e, en canto aos servizos sociais, Galicia, Castela e León e Extremadura incrementan levemente a súa posición relativa.

As maiores diferenzas nesta análise atópanse nas variables non poboacionais. Cun incremento de 1 punto no conxunto de variables non poboacionais, compróbase como son moitas as comunidades que gañan posicións relativas no financiamento per cápita: A Rioxa, Cantabria, Castela e León, Castela-A Mancha, Extremadura, Canarias e Baleares entre outras; cada unha por motivos diferentes (polo maior peso da despoboación, dos custos fixos ou da insularidade), pero mover levemente calquera destas variables que afecta só a algunhas comunidades autónomas modifica considerablemente a súa situación final. Algunhas comunidades autónomas, como Madrid, Andalucía ou Valencia, perden posicións con esta modificación.

A introdución de novas variables non poboacionais modifica sensiblemente o escenario do financiamento autonómico, dando entrada a unha cuantificación máis próxima ao custo total de prestación dos servizos e non só ao custo variable derivado dos indicadores poboacionais.

## 4 CONCLUSIÓNS

O reforzo da suficiencia do sistema de financiamento autonómico e o incremento da súa capacidade de nivelación horizontal convertéronse nos principais obxectivos do actual modelo de financiamento de 2009. De feito, o mantemento do Fondo Global de Suficiencia e a creación do Fondo de Garantía de Servizos Públicos Fundamentais son respectivamente os principais instrumentos que o actual modelo vén utilizando para cumprir con eses obxectivos.

Non obstante, tanto a suficiencia do sistema como a súa equidade ou nivelación víronse claramente afectadas polos efectos da Gran Recesión (2009-2013) e polas deficiencias que a evolución do sistema veu poñendo de manifesto. Así, a pesar de utilizarse por primeira vez na historia do sistema de financiamento indicadores de necesidade que se actualizan todos os anos, séguese mantendo unha alta dispersión no financiamento por habitante axustado das nosas comunidades autónomas. Igualmente, ata o ano 2015 o noso sistema de financiamento non consegue recuperar os recursos por poboación axustada que recibía no ano 2009, mesmo algunhas comunidades como Andalucía non recuperan os seus recursos de partida ata o ano 2018. Podemos dicir que o actual modelo de financiamento non conseguiu avanzar moito na nivelación horizontal nin no mantemento da suficiencia.

Desde o ano 2017, co nomeamento dunha Comisión de Expertos para a Revisión do Sistema de Financiamento Autonómico, véñense dando pasos para propor un novo sistema de financiamento cuxo principal reto virá determinado polo necesario equilibrio entre nivelación e suficiencia. Así, o Ministerio de Facenda, no mes de decembro de 2021, decidiu iniciar a súa proposta de reforma enviando ás comunidades autónomas un Informe do Grupo de Traballo sobre o cálculo da poboación axustada. É dicir, o ministerio inicia a súa proposta estudando as posibilidades de modificación dos indicadores de necesidades de gasto que inflúen, claramente, na capacidade de

nivelación do sistema. A suficiencia, o volume de recursos a repartir ou a nivelación vertical déixanse para unha segunda etapa.

No informe, o ministerio parece decantarse por unha proposta que modifica levemente a dispersión nas posicións relativas das comunidades autónomas en canto aos seus recursos per cápita, pero que pode supor unha perda de recursos duns 1.658 millóns de euros para 9 comunidades autónomas.

Dentro das perdedoras, en termos absolutos, é Cataluña a que máis recursos deixaría de percibir, un total de 392 millóns de euros, rebaixando tamén o seu índice de financiamento per cápita. En termos relativos, a gran perdedora sería Cantabria, que deixaría de recibir un 10% do total de recursos que lle proporciona o sistema en 2017.

Das seis comunidades gañadoras, e en termos absolutos, sería Andalucía a gran beneficiada, incrementando en 686 millóns de euros os seus recursos. En termos relativos, A Rioxa sería a que máis gañaría, ao aumentar os seus recursos un 11% sobre o que recibe no ano 2017.

A gran novidade desta proposta reside na introdución de máis variables non poboacionais; é dicir, variables que pretenden recoller necesidades de gasto que teñen máis que ver con custos específicos das rexións e non co volume de poboación á que se lle prestan os servizos. De feito, varios destes indicadores teñen que ver precisamente coa escaseza de poboación e coas dificultades de prestar os servizos públicos nesas condicións.

Na análise de sensibilidade que se realiza, ponse de manifesto que son xustamente as modificacións destas variables non poboacionais as que conseguen unha maior variación nos recursos que reciben as comunidades e na súa posición relativa.

O avance na utilización destes indicadores dentro do sistema de financiamento autonómico pode ser un camiño para axustar mellor custos e necesidades en busca dunha maior suficiencia financeira e corresponsabilidade fiscal. Precisamente, a debilidade dese marco financeiro e a nosa excesiva dependencia dos fortes niveis de débeda e déficit públicos poden afectar notablemente ao grao de cohesión social no noso país dada a forte polarización na actualidade da sociedade, ademais de ser un importante freo ao necesario cambio de modelo produtivo que necesitamos e para o cal os fondos de reconstrución europeos son clave.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, M. e Bond, S. 1991. «Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations», en *The Review of Economic Studies*, 58(2): 277-297.
- Arellano, M. e Bover, O. 1995. «Another look at the instrumental variable estimation of error components models», en *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Blundell, R. e Bond, S. 1998. «Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models», en *Journal of Econometrics*, 87(1): 115-143.

- Cantarero, D. 2003 *Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España*. Madrid: Instituto de Estudos Fiscais.
- Cantarero, D. 2018. «Diferenzas rexionais en gasto sanitario: unha análise de converxencia», en *Administración & Cidadanía*, 13(2): 179-191.
- Cantarero, D., Álvarez, S., Blázquez, C. e Pascual, M. 2015. «La nivelación en el modelo de financiación autonómica», en *Revista de Estudios Regionales*, 104: 111-132.
- Cantarero, D. e Lago-Peñas, S. 2012. «Decomposing the determinants of health care expenditure: the case of Spain», en *The European Journal of Health Economics*, 13: 19-27.
- Cantarero, D. e Pascual, M. 2008. «Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes», en *Applied Economics Letters*, 15(2): 109-11.
- Cantarero, D. e Pérez, P. 2009. «Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions», en *Public Budgeting & Finance*, 29(4): 24-44.
- Cantarero, D. e Pérez, P. 2012. «Decentralization and regional government size in Spain», en *Portuguese Economic Journal*, 11(3): 211-237.
- Castells, C.O. e Solé, A.S. 2000. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudos Fiscais.
- Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. 2017. *Informe de la Comisión de expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudos Fiscais.
- De la Fuente, A. 2017. «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión», en *Hacienda Pública Española*, 223: 133-189.
- De la Fuente, A. 2019. «Financiación autonómica: una breve introducción», en *FEDEA, Estudios sobre la economía española*, 07.
- De la Fuente, A. 2021. «Sobre las propuestas del Gobierno para modificar el cálculo de la población ajustada», en *Fedea Policy Papers*, 14.
- De la Fuente, A. e Gundín, M. 2009. «Sobre el reparto de la financiación sanitaria», en *Investigaciones Económicas*, 33(3): 473-527.
- Fernández, N. 2018. «La utilización de la cláusula de Statu Quo en los modelos de Financiación Autonómica», en *Presupuesto y gasto público*, 92: 69-85.
- Instituto Cántabro de Estadística. 2021. *El coste fijo sanitario público per cápita por comunidades autónomas. Una aproximación al modelo lineal mixto*.
- Lago-Peñas, S. 2010. «El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras», en N. Bosch e A. Solé-Ollé (eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. Barcelona: IEB.
- Lago-Peñas, S. e Martínez-Vázquez, J. 2015. «El sistema de financiación autonómica: ¿Quo vadis?», en *Papeles de Economía Española*, 145: 2-14.
- Lago-Peñas, S., Vaquero-García, A., Sánchez-Fernández, P. e López-Bermúdez, B. 2019. «Does fiscal consolidation hurt economic growth? Empirical evidence from Spanish

- regions», en *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 13(2019-42): 1-19. <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-42>.
- López-Laborda, J. e Zabalza, A. 2011. «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica», en *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 197(2/2011): 37-65.
- Meyer, B.D. 1995. «Natural and Quasi-Experiments in Economics», en *Journal of Business & Economics Statistics*, 13(2): 151-161.
- Milla, J.I. 2019. «Innovaciones en el cálculo de la población efectiva escolarizada», en *Presupuesto y gasto público*, (96): 187-206.
- Ministerio de Facenda e Función Pública. 2021. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la Población Ajustada*, 3 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/03-12-21-Informe-poblacion-ajustada.pdf>.
- Pérez García, F. e Pérez Ballester, J. 2019. «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales», en *Presupuesto y Gasto Público*, 96: 33-55.
- Ruiz Huerta, J. e Granado, O. 2003. *La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica*, Documento de trabajo 31/2003. Madrid: Fundación Alternativas.
- Vilalta, M. 2013. «Análisis del modelo de financiación autonómica del 2009: revisión o final de ciclo», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 e 2: 119-168.
- Windmeijer, F. 2005. «A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators», en *Journal of Econometrics*, 126(1): 25-51.
- Zabalza, A. 2013. «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las Comunidades Autónomas», en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 e 2: 169-203

---

## NOTAS

- 1 De la Fuente, 2019; De la Fuente, 2021.
- 2 Lago Peñas *et al.*, 2019.
- 3 Guerrero, 2019.
- 4 De la Fuente, 2011; Cantarero *et al.*, 2015.
- 5 Vilalta, 2016.
- 6 Zabalza, 2018.
- 7 Comisión de expertos para a revisión do modelo de financiamento autonómico, 2017.
- 8 Comisión de expertos para a revisión do modelo de financiamento autonómico, 2017.
- 9 Pérez García e Pérez Ballester, 2019; Milla, 2019; Fernández, 2018; De la Fuente e Gundín, 2009; Castells e Solé, 2000, entre outros.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 29-57

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4907>

© Francisco Vila-Conde

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

Recibido: 09/02/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## O pensamento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff e Legendre acoutan a Legutko

### El pensamiento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff y Legendre acotan a Legutko

### The current conservative thought: García-Pelayo, Forsthoff and Legendre gloss to Legutko



**Francisco Vila-Conde**

Contratado predoutoral FPU de Filosofía do Dereito  
Universidade Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0003-3024-4287>

[francisco.vila@uam.es](mailto:francisco.vila@uam.es)

**Resumo:** A obra do político polaco Ryszard Legutko Os demos da democracia. Tentacións totalitarias nas sociedades libres está a ter certa repercusión no pensamento conservador español actual.

Non obstante, o autor deste texto cre errada a análise de Legutko; por un lado, por simplista e, por outro, por ignorar a influencia da técnica nos sistemas políticos occidentais posteriores á Segunda Guerra Mundial.

Este artigo pretende analizar en detalle a obra de Legutko e acoutala. A glosa faise principalmente a partir dos textos de tres autores: Manuel García-Pelayo, Ernst Forsthoff e Pierre Legendre, os cales, a diferenza do autor polaco, si observaron a influencia decisiva da técnica como moldeadora dos sistemas políticos e mesmo das mentalidades occidentais.

**Palabras clave:** Legutko, García-Pelayo, Forsthoff, Legendre, técnica, sistemas políticos occidentais, Estado social, Estado da sociedade industrial.

**Resumen:** La obra del político polaco Ryszard Legutko Los demonios de la democracia. Tentaciones totalitarias en las sociedades libres está teniendo cierta repercusión en el pensamiento conservador español actual.

Sin embargo, el autor del presente texto cree errado el análisis de Legutko; por un lado, por simplista y, por otro, por ignorar la influencia de la técnica en los sistemas políticos occidentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Este artículo se propone analizar en detalle la obra de Legutko y acotarla. La glosa se hace principalmente a partir de los textos de tres autores: Manuel García-Pelayo, Ernst Forsthoff y Pierre Legendre, quienes, a diferencia del autor polaco, sí observaron la influencia decisiva de la técnica como moldeadora de los sistemas políticos e incluso de las mentalidades occidentales.

**Palabras clave:** Legutko, García-Pelayo, Forsthoff, Legendre, técnica, sistemas políticos occidentales, Estado social, Estado de la sociedad industrial.

**Abstract:** The book *The demon in Democracy: Totalitarian Temptations in Free Societies* of Ryszard Legutko is having impact on the current Spanish conservative thought.

However, the author of this paper thinks that Legutko's analysis isn't right. On the one hand, the analysis is very simplistic. On the other hand, Legutko ignores the influence of the technique on post-WWII Western political systems.

Our text analyzes and comments the Legutko's book. We do the gloss from the texts of three authors: Manuel García-Pelayo, Ernst Forsthoff and Pierre Legendre, who observed that the technique has transforms the Western political systems and mentalities.

**Key words:** Legutko, García-Pelayo, Forsthoff, Legendre, technique, Western political systems, welfare state, the state in post-industrial society.

**SUMARIO:** 1 Corolario a xeito de introdución. 2 Contextualización: o teórico e o práctico da política. 3 Anotacións *in concreto*. 3.1 A democracia como ideoloxía. Debate novo? 3.2 A idealización liberal decimonónica. 3.3 Do liberalismo á democracia, do elitismo á vulgaridade. 3.4 Do Estado liberal ao Estado social. 3.5 A cancelación dos males: o réxime de goberno mixto. 4 A técnica: ese gran descoñecido. 4.1 A técnica e o capitalismo. A técnica como transformadora das mentalidades. 4.2 Tres posicións ante a técnica. 4.2.1 García-Pelayo: o Estado social como produto técnico-económico. A recuperación do Estado? 4.2.2 Forsthoff: as relacións entre sistema estatal e sociedade industrial. Hai solución? 4.2.3 Legendre: unhas notas político-antropolóxicas sobre o Management. 4.2.3.a Que é o Management? 4.2.3.b O Management: unha herdanza cristiá. 4.2.3.c O proxecto pseudorreligioso do Management necesita cambiar o home. Pero o problema do home non desaparecerá. 4.2.3.d Hai alternativa ao Imperio do Management? 5 Conclusión. 6 Bibliografía.

## 1 COROLARIO A XEITO DE INTRODUCCIÓN

«O que a min me pertence é o pasadomañá. Algúns homes nacen de xeito póstumo», sentenciaba un soberbio Nietzsche no prólogo ao seu *Anticristo*<sup>1</sup>. Do mesmo xeito que hai quen nace póstumo, outros nacen caducos. Mais, como estes últimos son os nosos contemporáneos, consideramos que a súa obra é un grande acerto. Mesmo os conservadores se deixan seducir pola «novomanía». Este parece ser o caso do público español ante a obra *Os demos da democracia. Tentacións totalitarias nas sociedades libres*, do político Ryszard Legutko<sup>2</sup>.

A análise de Legutko, que denuncia o igualitarismo e a vulgaridade democráticos, a corrupción hedonista do «demoliberalismo» e máis cuestións que se exporán ao longo do traballo, non é nova. Outros autores –hai máis anos e con maior brillantez– advertiron, fronte aos apóstolos da fin da historia<sup>3</sup>, que a democracia capitalista («democracia liberal» ou «demoliberalismo», segundo Legutko) non solucionaba os problemas, senón



que sería a orixe de moitos outros. Álvaro D'Ors<sup>4</sup> ou Philippe Muray<sup>5</sup> son algúns destes autores.

En 1987, antes da caída da Unión Soviética, o romanista español preveu os desígnios do mundo. O futuro, dicía, era do consumismo, non do comunismo, que estaba esgotado e non podía competir contra a sociedade industrial occidental capitalista posterior á Segunda Guerra Mundial. Esta última, pola súa banda, deixaría que os primeiros continuasen coa súa retórica sempre e cando non tocasen os seus diñeiros. Tratábase do «contubernio capital-socialista»: «os negocios –o diñeiro–, para os capitalistas internacionais, e as persoas, para os marxistas [ou, actualmente, progresistas]»<sup>6</sup>. A sociedade industrial capitalista servíriase da ideoloxía progresista nos asuntos sociais. O progresismo ocuparía o lugar da vella relixión cristiá na sociedade consumista. A mostra patente de todo isto, sinala D'Ors, é que «non son as empresas as deixadas ao socialismo, senón as actividades que tradicionalmente competían á Igrexa: predicación, educación e beneficencia»<sup>7</sup>. En definitiva, o comunismo era cousa do pasado. Non podía competir coa sociedade industrial capitalista e a súa «corrupción hedonista». Así pois, concluía, «o Consumismo do Oeste acabará por prevalecer, aínda que sen prexuízo dunha ampla difusión dunhas teorías marxistas sen consecuencias económicas, pois en nada deben prexudicar, para ser toleradas, os negocios do Capitalismo. Esta parece ser a avinza que subxace baixo as aparencias de hostilidade entre o Leste e o Oeste, entre Comunismo e Consumismo»<sup>8</sup>.

Pola súa parte, Muray, que escribiu *O Imperio do Ben* en 1991, xusto cando caeu a Unión Soviética, ironizaba sobre a fin da historia decretada por Fukuyama: «Liberáronnos. Xa está. Rematáronse para sempre as preocupacións. En todas as partes. A democracia pluralista e a economía de mercado encárganse de nós. O demais é historia antiga»<sup>9</sup>. O que máis alarmaba o autor era que, nesta nova era, a era do ben, non fose un pequeno grupo quen impuxese determinado programa coactivamente, senón que a propia sociedade era quen o asumía como propio sen necesidade de violencia ningunha. «A tiranía cordícola –di Muray– substitúe moi vantaxosamente, creo, as vellas ditaduras esgotadas e as súas dislocadas ideoloxías. O Consenso desprazou o Comunismo só porque, por fin, o realizaba»<sup>10</sup>. É esta unha sociedade asentada en dous piares: o diñeiro e os sentimentos. Columnas que conseguiron a adhesión espontánea do individuo, que se fai indistinguible na colectividade, a pesar de que reclama máis e máis dereitos individuais. O excéntrico, ou sexa, todo aquel que non cantaruxe o «catecismo colectivo», está condenado á morte social. «Calquera que sexa sorprendido a partir de agora en flagrante delito de non militancia a favor do Consenso será expulsado, verase implacablemente liquidado, suciamente sancionado»<sup>11</sup>. Occidente fíxose narcisista, é incapaz de ver o outro; converteuse nun colectivo autosatisfeito de si. «Unha sociedade tan ideal como a nosa, tan lograda, tan solleira, non podería tolerar a menor descrición crítica»<sup>12</sup>. Polo tanto, «o porvir desta sociedade é non poder xerar nada máis. Salvo opoñentes ou mudos»<sup>13</sup>. O goberno do home-masa que Ortega anunciara varias décadas antes faise realidade, segundo Muray, tras a caída do comunismo.

Se trouxemos a colación a D'Ors e a Muray, é para demostrar que a obra de Legutko, que denuncia a corrección política, a corrupción da linguaxe nas nosas sociedades, etc., non di nada novo. É máis, calquera persoa que non sufra un proceso de aliñación –cada vez son menos–, o «home sinxelo», que diría Jünger, decátase perfectamente de que algo non marcha ben no Occidente actual, onde, baixo unha aparente liberdade, os dereitos fundamentais liberais (liberdade de expresión, de pensamento, etc.) son máis e máis coartados pola corrección política.

Se neste traballo nos limitásemos a describir a realidade política actual sen investigar as súas causas, en nada contribuiríamos ao xa dito. É dicir, repetiríamos, con trinta anos de atraso respecto doutros autores, o dito por eles. Agora ben, se hai quen nace caduco, outros nacen póstumos. Tal é o caso de moitos autores da revolución conservadora alemá: os Schmitt, Jünger<sup>14</sup>, etc. Intelectuais que foron «espíritos libres»<sup>15</sup>, pero que hoxe son ignorados acusándoos de simpatías co nazismo ou, simplemente, de nazis. O argumento *ad hominem*, tan empregado, imposibilita que a obxectividade dos textos –máis alá da posición ideolóxica do seu autor– se poida discutir. É probable que ese argumento contra o home se deba a que son traballos que é mellor non ler; deben permanecer nos arcanos, so pena de desmontar a estrutura técnico-económica que impera na actualidade. Son pensadores perigosos, «mentes perigosas»<sup>16</sup>, que poderían debelar a sociedade industrial. Mais este é o texto axeitado para volvelos oír. Por exemplo, Schmitt axudaranos a acoutar e aclarar a obra de Legutko no terceiro apartado. A continuación, no apartado cuarto, falaremos de algo que o político polaco omite ou, simplemente, ignora e que, en consecuencia, non lle permite ver a causa dos males que denuncia, a saber, a influencia da técnica nos sistemas políticos occidentais posteriores á Segunda Guerra Civil Europea. Para isto, iremos da man de Forsthoff e dun discípulo español predilecto daqueles grandes autores alemáns: Manuel García-Pelayo, quen dedicou varios estudos á sociedade postindustrial<sup>17</sup>. Desconectado xa da revolución conservadora alemá, pecharemos ese apartado expondo algunhas notas, en clave antropolóxica, da obra dun xurista-psicanalista francés, Pierre Legendre, pouco coñecido en España.

Esperamos que, ao final deste texto, os nosos apuntamentos teñan conseguido demostrarlle ao pensamento político, en xeral, e ao pensamento conservador, en particular, que o último, moitas veces, é máis vello que o antigo, que permanece inmemorial.

## 2 CONTEXTUALIZACIÓN: O TEÓRICO E O PRÁCTICO DA POLÍTICA

O primeiro de todo, antes de comentar a obra de Legutko, é contextualizala. Non o autor, senón a obra, a cal, unha vez saída da súa mente e plasmada por escrito, ten unha obxectividade propia e independente dos motivos psicolóxicos que a fixeron nacer<sup>18</sup>.

O autor polaco analiza a situación do *demos* europeo nestas dúas primeiras décadas do século XXI, época de crecente secularización da vida social na que se busca a salvación da humanidade a través da política. Trátase dun tempo de crise civilizatoria, xa que

se cumpren os seus dous requisitos: *i*) renuncia ou indiferenza respecto da salvación relixiosa e *ii*) crenza en que os males de home non se deben á súa propia natureza, senón a unha mala organización da convivencia política<sup>19</sup>. Este mito da política como redentora dáse, paradoxalmente, en sociedades descritas da relixión, pero, pola súa vez, cunha fe fortísima na política e na súa capacidade redentora.

Como é sabido, Max Weber, en certa actualización da distinción kantiana entre razón pública e razón privada<sup>20</sup>, sostíña que o intelectual pode comprometerse con calquera opción política como cidadán, pero debe ser axioloxicamente neutral –ou, se non é posible, debe dicir claramente a súa valoración dos feitos e que é o que propón gardando a máxima obxectividade– cando escriba, teorice ou explique na aula. Mais nunca debe mesturar política práctica e teoría nin escribir, sempre que queira seguir sendo un científico, en favor da ideoloxía que toque<sup>21</sup>.

Anos máis tarde, o teórico e socialdemócrata –que non ideólogo socialdemócrata– Hermann Heller desenvolveu cabalmente a posición do teórico e do práctico da política. Ningún deles –teórico ou práctico– vive a realidade política na pura abstracción, senón que esta lles afecta. Pero o teórico, malia non poder verse totalmente libre de toda valoración, si debe buscar independencia respecto do quefacer político. É dicir, debe esforzarse «por subordinar a súa vontade de poder á súa vontade de coñecemento»<sup>22</sup>. Para o práctico, o saber e o coñecemento só serán importantes se pode empregalos como arma na loita política. O teórico, a diferenza do práctico, non apela a emocións nin a sentimentos cos seus argumentos, senón ao xuízo racional. Para o teórico, o coñecemento non é un instrumento de dominación, senón que busca, simplemente, a honradez intelectual. Por iso, as hipóteses que manexe sempre estarán suxeitas a modificacións e reformulacións –cando se decate do erro que cometeu<sup>23</sup>–, ou sexa, «nunca tratará de defender, por riba de todo, a súa “utopía”, antes ben, estará sempre disposto a verse contradito pola realidade empírica»<sup>24</sup>. Para o práctico, non obstante, a distinción entre prédica e propaganda, dun lado, e teoría, doutro, só excepcionalmente formula problemas posto que as dúas están enfocadas á –son instrumentos de– dominación política.

Facendo caso omiso a Wéber, ou quizais seguindo a Heller no referido ao práctico da política, Legutko escribe un libro cuxo fin é combater unha ideoloxía contraria á súa. Subordina a súa vontade de coñecemento á súa vontade de poder. Isto vese diáfano en tres puntos: relixión, Unión Europea e defensa de Estados Unidos.

En primeiro lugar, o autor é un político católico e non fai nada por ocultalo. Critica tanto a liberdade relixiosa –condena que todo grupo poida practicar a súa relixión– como que o Estado sexa neutral ante toda relixión, xa que considera inadmisíbel que calquera outra relixión poida equipararse co cristianismo (p. 197). Así mesmo, enerxicamente reproba a separación entre política e relixión, entre política e moral católica, ao tempo que considera insufrible a unión entre moral liberal e política (pp. 65-68). O colofón atopámolo en que, segundo el, foi un craso erro dos cristiáns «renunciar a un enfrontamento directo coa democracia liberal» (p. 206). En consecuencia, a saída é volver atrás

no tempo –supoñemos que ao Medioevo– porque se debe loitar contra a democracia liberal, que é expresión da modernidade. E «modernidade e anticristianismo non poden separarse, xa que xermolan da mesma raíz e sempre estiveron entrelazadas» (p. 207).

En segundo lugar, hai que acabar coa Unión Europea, vangarda do mundo que denomina demoliberal. Son unhas institucións putrefactas; nin o mellor antipútrido te salva da infección se te rozas con elas; «calquera contacto prolongado coas súas institucións fai necesaria unha etapa posterior de desintoxicación mental e lingüística» (p. 153). Por se a intoxicación fose cousa menor, cómpre lembrar que as institucións europeas non son nada democráticas (pp. 117-118). Non obstante, acaba recoñecendo que a Unión Europea é idéntica (principio democrático<sup>25</sup>) aos seus cidadáns e «reflicte de forma bastante apropiada o actual modo de pensar europeo» (p. 118). Polo tanto, afirma que son democráticas...<sup>26</sup>. Dá igual, democráticas ou non, é necesario oporse a esas institucións e, chegado o caso, abandonar a Unión Europea; para conseguir isto último, primeiro cómpre promover a animadversión cara á Unión Europea dentro dos Estados nacionais (p. 120).

En terceiro lugar, a ideoloxía que reborda o libro chega ao paroxismo cando Legutko sostén que «o Occidente demoliberal (...) non loitou contra o Imperio soviético e nunca o pretendeu» (p. 175). En contraposición, Estados Unidos si que o fixo e, se non fose por eles, Polonia seguiría sendo a República Popular de Polonia. E dío a pesar de que o Occidente demoliberal é unha zona de hexemonía norteamericana; máis isto pouco lle importa ao autor polaco. El ten que aplaudir a Estados Unidos e, pola contra, debe ser iracundo co corrompido demoliberalismo europeo, sen prexuízo de que este proveña de América do Norte. O fin político do libro é, pois, evidente.

En resumo, estamos ante unha obra que persegue obxectivos políticos, non ante unha obra de teoría política. Non é –como di o prologuista– un «libro político e antropolóxico dun filósofo católico e conservador». É simplemente unha obra con fins políticos dun político católico. É perfectamente lícito, pero era preciso aclarar isto para non confundir as cousas no que segue.

Máis alá do *telos* da obra, veremos, a continuación, se, das máis de duascentas páxinas, pode extraerse algo obxectivo que sirva para apprehender o presente.

### 3 ANOTACIÓNS IN CONCRETO

#### 3.1 A democracia como ideoloxía. Debate novo?

Ningún sistema político pode descansar na pura forza, na mera coacción, senón que se precisa sempre algo máis: a lexitimidade. Ese «xenio invisible», en palabras de Guglielmo Ferrero, que lle outorga recoñecemento ao que manda máis alá, mesmo, de toda normación xurídica. Como Ortega dicía: «Mandar non é simplemente convencer nin simplemente obrigar, senón unha exquisita mestura das dúas cousas. A suxestión moral e a imposición material van intimamente fundidas en todo acto de imperar»<sup>27</sup>.

En tempos non tan afastados, a relixión outorgaba a lexitimidade, de aí que Legutko recorde o seu «gran poder ideolóxico». Pero tras a secularización precisábase unha nova lexitimidade. Como os simples procedementos, en contra do que os defensores das «teorías puras» sosteñen, pouca adhesión xeran, deben ser dotados de contido material. Enténdese, así, a substancialización da democracia. Este sistema –que, en principio, é un simple método para a elección de gobernantes<sup>28</sup> ou, como máximo, unha forma de goberno– converteuse nunha ideoloxía máis<sup>29</sup>. É evidente nos discursos políticos –e académicos–, onde os termos «democracia», «máis democrático», «democracia plena», «democracia avanzada», etc., imperan. O caso é que a ideoloxía ou, mesmo, relixión civil democrática cumpre, no noso tempo, a tan importante función de lexitimar o mando.

Legutko pon o acento na democracia como ideoloxía. Non comprende a súa función lexitimadora, senón que só alerta das súas nefandas consecuencias. Alármase de que, igual que o comunismo, o «demoliberalismo» é unha realidade uniformadora que persuade «os seus seguidores sobre como pensar, que facer, como valorar os feitos, que soñar e que linguaxe usar. (...) Este sistema é un potente mecanismo uniformador, que borra as diferenzas entre persoas, impondo homoxeneidade de visións, de comportamentos e linguaxe» (p. 22)<sup>30</sup>. Esta crítica, que é correcta, é válida tamén para toda cosmovisión anterior (ou é que non podería dicirse o mesmo do catolicismo medieval?). Non menos correcta é a denuncia de que este sistema, que se di o campión do pluralismo, conduce directamente a un monismo ideolóxico no que todo debe ser demoliberal, pois, pola contra, está condenado «á degradación moral, á crítica desapiadada e, en última instancia, á aniquilación histórica» (p. 40). E engade que o liberal «está determinado a abater todo axente ou idea non liberal, que trata como ameazas cara a si e cara á humanidade» (p. 105). Pero, sendo certa a tendencia á uniformidade baixo palabras como «diálogo», «tolerancia», etc., a análise do autor polaco presenta fortes contradicións. Por un lado, critica ferventemente o monismo ao que conduce o liberalismo baixo a aparencia de pluralismo e, en consecuencia, reclama un pluralismo efectivo, pero, doutro lado, sostén que «os froitos máis importantes e valiosos da filosofía occidental eran de natureza monista» (p. 106). Noutras palabras, Legutko defende o pluralismo dentro do liberalismo, pero, se o sistema fose –presumimos– católico, defendería un férreo monismo, que, aventurámonos a dicir, proscibiría o liberalismo. A súa incoherencia é escandalosa; non menor que a liberal<sup>31</sup>.

O autor conclúe a súa crítica á democracia como ideoloxía resaltando dous puntos. En primeiro lugar, sinala que o home-masa democrático é «un ser máis ben falto de inspiración, pouco interesado no mundo de arredor, encerrado nos seus propios prexuízos e dado ao mimetismo» (p. 109). E, en segundo lugar, sostén que a afirmación de Winston Churchill segundo a cal a democracia é o menos malo dos sistemas –ou sexa, que é o mellor– e que, en consecuencia, todo problema democrático só pode ser solucionado con máis democracia –o mellor só pode ser perfeccionado polo mellor– é, di, terminantemente falso tal aserto. Pois, cuestiónase, «de que xeito un incremento democrático reducirá, por exemplo, a vulgaridade democrática, o culto á mediocridade[?]» (p. 77).

Certamente, aquí tamén ten razón. Mais, en canto ao primeiro, a crítica ás masas, ao vulgo, non é nova. Todos os autores e en todos os sistemas –monárquico, democrático, oligárquico, etc.– alertaron da colosal incapacidade do home medio para calquera mester que saíse do máis inmediato e próximo<sup>32</sup>. En canto ao segundo, só demostra o que sostivemos, isto é, que a democracia se converteu nunha ideoloxía máis e, fronte ás cuestións de fe, pouco se pode discutir e razoar.

Polo demais, a crítica de Legutko á democracia –e con mellores argumentos– xa está noutros autores desde o inicio da nosa civilización. En concreto, convén recordar o que dicía Aristóteles sobre o sistema democrático para comprobar que, en efecto, o autor polaco non descobre ningún Mediterráneo.

O filósofo grego non opuña grandes pegas á teoría democrática, xa que, *en teoría*, é un sistema que permite unha perfecta igualdade entre os cidadáns. O que manda é igual ao que obedece (e á inversa). Ademais, posibilita que cada un viva como queira. O cidadán democrático, segundo Aristóteles, «non está obrigado a obedecer» e «se obedece é a condición de mandar el á súa vez; e velaquí como neste sistema se concilia a liberdade coa igualdade»<sup>33</sup>. Así pois, conclúe, o número é a única diferenza que hai neste sistema, porque se debe obedecer ao acordado pola maioría, pero, no restante, os cidadáns son perfectamente iguais. Todo parecería estupendo na teoría democrática. Agora ben, cuestión distinta é a práctica democrática, xa que, *na praxe*, «os principios democráticos conducen dereitamente á inxustiza; porque a maioría, soberana a causa do número, axiña repartirá entre ela os bens dos ricos»<sup>34</sup>. En segundo lugar, a democracia, que lle permite vivir a cada un como mellor queira, pronto desemboca en anarquía e, debido a este anarquismo consubstancial á democracia, en libertinaxe. Nas democracias, «o interese do Estado –di Aristóteles– está moi mal comprendido, porque se forman nelas unha idea moi falsa da liberdade»<sup>35</sup>. Como todos son libres e manda o número, cada un pensa que o que el, individuo libre sen límite ningún, di ou fai vale tanto ou máis que o que di e fai un sabio. «Liberdade e igualdade confúndense na facultade que ten cada un de facer o que queira». Por isto, finaliza o Estaxirita, «este é un sistema moi perigoso»<sup>36</sup>. Pregúntome: É novo o que sinala Legutko?

Tendo en conta os vicios a que conduce a práctica democrática, Aristóteles –a diferenza do autor polaco– propuxo un par de correctivos ao sistema. Un que nos levaría fóra do sistema democrático e outro que é perfectamente compatible con el. No primeiro, o filósofo grego pregúntase que facer se hai un suxeito moi superior ao resto. Sinala que reducir estas persoas á igualdade democrática «é facerlles unha aldraxe, porque de tales personaxes ben pode dicirse que son deuses entre os homes»<sup>37</sup>. Estas mentes privilexiadas están condenadas ao ostracismo máis absoluto na democracia porque este sistema non tolera o que se eleva por enriba da masa. Para evitar isto, no sistema (democrático) ideal, o resto de cidadáns deberían «someterse de bo grao a este gran home e tomalo por rei mentres viva»<sup>38</sup>, isto é, «se hai un mortal que sexa superior polo seu mérito, e cuxas facultades omnipotentes o impulsen sen cesar en busca do ben, este é o que debe tomarse por guía, e ao que é xusto obedecer»<sup>39</sup>. Deste xeito, o

primeiro remedio de Aristóteles leva dereito á monarquía<sup>40</sup>. O segundo remedio, ademais de actual, é perfectamente compatible co mantemento da democracia. Pero depende máis do pobo en concreto que de calquera outra cuestión. A saber, Aristóteles apela a unha democracia aristocrática. Mais para iso cómpre que o pobo saiba ver, de entre os seus iguais, os cidadáns máis capaces. Só estes serían quen de guiar a masa do pobo polo bo camiño, tela a raia e impedir que se deixe levar por todos os seus caprichos. De aquí colíxese, sentencia Aristóteles, «a inmensa vantaxe de que o poder [sexa] exercido por persoas ilustradas»<sup>41</sup>. «Esta é –conclúe– sen dúbida a mellor das democracias»<sup>42</sup>. En fin, para posibilitar este segundo remedio é necesario, diríamos hoxe, que o pobo democrático sexa educado nun elitismo do espírito, que é compatible coa perfecta igualdade de oportunidades<sup>43</sup>. Se isto falla, ou sexa, se o home-masa democrático cre, pensa e «opina» que é exactamente igual nas súas «opinións» que o máis sabio dos seus concidadáns, esa democracia está perdida e pronto devirá en demagogía<sup>44</sup>. Reflexións deste teor bóntanse en falta na obra de Legutko.

### 3.2 A idealización liberal decimonónica

Como na obra de todo autor conservador, a idealización do pasado non podía faltar na de Legutko. Todo tempo pasado foi mellor. Afirmación, as máis das veces, tan falsa como que todo porvir será sempre mellor ou que todo progreso –en calquera esfera humana– sempre é positivo<sup>45</sup>. Pero, a pesar de falsa, aos conservadores gústalles recrearse en tempos pretéritos. Legutko faino co liberalismo decimonónico, dun lado, e co Estado liberal, doutro.

O autor polaco distingue dous tipos de «demoliberalismo»: o do século XIX e o actual. Vimos que, segundo el, o contemporáneo é a fonte de todos os males. Non obstante, habería un tempo dun liberalismo ideal, estático, que non se vía a si mesmo «o pioneiro do progreso» e que non cría que «debía levar a humanidade a un nivel de desenvolvemento só soñado durante séculos» (p. 46). Aquel era un liberalismo ou «demoliberalismo» pacífico, soñado, perfecto. Pero esta idealización do liberalismo decimonónico é profundamente falsa. Occidente –como nos recorda Carl Schmitt en *Terra e mar*– autopercíbese como irradiador de civilización desde o século XVI. Os europeos –primeiro, españois e portugueses e, despois, holandeses, ingleses, franceses, etc.– conquistaron América co pretexto de propagar o cristianismo. «Isto –di Schmitt– ben se podía ter intentado tamén sen conquista e sen saqueos. Pero non había outra lexitimación nin argumento»<sup>46</sup>. «Cristianización» que foi suplida por «civilización» tras a secularización dos séculos XVIII e XIX. Esta cristianización e civilización puxo Occidente á vangarda do orbe e creou unha orde internacional na que a división esencial era pobos cristiáns europeos, dun lado, contra o resto de pobos non cristiáns, doutro. Por conseguinte, a modernidade europea nunca foi algo estático, senón que se creu irradiadora de civilización a todo espazo extraeuropeo. Someteu todos os pobos non europeos e «colocounos ante o dilema de aceptar a civilización de Europa ou caer en simple pobo colonial»<sup>47</sup>. Esta ambición das potencias europeas levou á Primeira Guerra Mundial, que

só serviu para que as potencias capitalistas vencedoras (Reino Unido, Francia, Italia e Xapón) repartisen entre si as colonias africanas de Alemaña<sup>48</sup>. En resumo, o liberalismo decimonónico, sucesor do cristianismo, que Legutko idealiza e que desembocou na Primeira Guerra Civil Europea, víase a si mesmo como a vangarda da civilización e quixo irradiala ao longo e ancho do planeta. Nunca foi algo estático nin pacífico, senón dinámico e guerreiro. A actual fase demoliberal pode considerarse, en consecuencia, herdeira directa daquel liberalismo e neta do cristianismo conquistador<sup>49</sup>. En definitiva, se se compara o século XIX co totalitarismo nazi ou stalinista, o liberalismo precedente sae vitorioso; pero non debe esquecerse que o liberalismo imperialista decimonónico provocou a Gran Guerra, da que aqueles dous son fillos.

Legutko tamén idealiza o Estado liberal. A diferenza do Estado de partidos ou social, o Estado liberal estaría guiado polo ben común e non por grupos que só buscan «o aseguramento dos seus intereses» (p. 86). Esta afirmación esconde unha media verdade. Certo é que, hoxe en día, non faltan razóns para falar dun novo feudalismo ante a colonización do Estado por partidos e organizacións<sup>50</sup>. E, correlativo a esta administración do Estado por este ou aquel señor, a escaseza de miras á hora de establecer plans de futuro a longo prazo ou, como diría Legutko, unha falta de busca do «ben común». Recoñecendo, pois, que hai un substrato de verdade na sentenza de Legutko, non podemos, porén, admitir que no século XIX había unha idea de ben común superior ao grupo que manexaba o Estado: a burguesía. O Estado liberal decimonónico foi, en efecto, un instrumento ao servizo do despegue histórico burgués. O Estado neutral e agnóstico, que non interviña na economía, senón que a deixaba en mans da sociedade capitalista e se limitaba a garantir unha orde obxectiva, foi indispensable para que a burguesía entrase na historia. Dito doutro xeito, era un Estado que, tras a súa aparente neutralidade e apolitismo, estaba ao servizo dun fin político e dunha clase concreta<sup>51</sup>. Logo, se Legutko identifica «ben común» con «ben burgués», houbo tal ben común no século XIX; pero, se con «ben común» quere dicir «ben de todos ou do maior número», este foi inexistente no idealizado século XIX.

### 3.3 Do liberalismo á democracia, do elitismo á vulgaridade

Se a obra de Legutko debese ser xulgada cientificamente, un bo medidor da calidade do libro sería, sen dúbida, o punto que aquí se tocará, a saber, a distinción entre liberalismo e democracia que o autor felizmente une no concepto «demoliberalismo». E é que o autor polaco, campión antiliberal, cae nun erro netamente liberal: «a confusión, tipicamente liberal, de liberalismo e democracia»<sup>52</sup>.

Así pois, Legutko une eses dous momentos –liberalismo e democracia– baixo o borroso concepto «demoliberalismo». Isto contribúe a que a súa análise sexa confusa, contraditoria e, moitas veces, inaprehensible. Así, por exemplo, culpa o «demoliberalismo» ou o «liberalismo» –a secas– de que as imposicións ideolóxicas sexan, antes que un mandato público, unha demanda cidadá e que o cidadán «demoliberal» se converta neste sistema no encargado de «rastrexar palabras, accións e intencións disidentes no



seu contorno máis próximo» (p. 133). E o corolario deste proceso é a identificación entre réxime e home-masa (e á inversa)<sup>53</sup>.

Non obstante, o anterior –a expansión da ideoloxía ata o último dos súbditos, a petición de máis e máis demandas ao Estado, etc.– é propio da democracia, non do liberalismo. Autores como Ortega ou García-Pelayo, moito máis finos en distincións que Legutko, si viron á perfección eses dous momentos. Ortega recorda que «o liberalismo é o principio de dereito político segundo o cal o poder público, malia ser omnipotente, limitase a si mesmo e procura, aínda á súa custa, deixar oco no Estado que el impera para que poidan vivir os que nin pensan nin senten coma el, é dicir, como os máis fortes, como a maioría. O liberalismo –convén hoxe recordar isto– é a suprema xenerosidade: é o dereito que a maioría lle outorga á minoría e é, polo tanto, o máis nobre berro que soou no planeta. Proclama a decisión de convivir co inimigo: máis aínda, co inimigo débil. (...) [Pola contra,] a masa [democrática] (...) non desexa a convivencia co que non é ela. Odia a morte o que non é ela»<sup>54</sup>. García-Pelayo tamén percibe nítida a distinción: «Suxeito da democracia é a masa, suxeito do liberalismo, a persoa; democracia é unidade de poder, liberalismo é división de poderes; a democracia exige a execución da vontade da maioría, o liberalismo, o respecto dos dereitos da minoría; liberalismo é, ante todo, liberdade; democracia é, ante todo, igualdade; liberalismo tende á diferenciación económica; democracia tende á homoxeneización económica». En fin, trátase dunha «antinomía fundamental, aínda que, desde logo, non irresoluble»<sup>55</sup>.

Polo tanto, democracia e liberalismo non poden unirse tan felizmente, como Legutko fai, baixo o concepto «demoliberal» ou «demoliberalismo». Cando se unen, córrese o risco de non separar o trigo da palla e, en consecuencia, achacarlle a un consecuencias que son inherentes ao outro ou, sendo máis preciso, botarlle en cara ao liberalismo cuestións propias de todo sistema democrático. Por exemplo, a vulgaridade actual é propia da democracia –como xa vimos con Aristóteles–, non do liberalismo, que é unha ideoloxía aristocrática. Outro exemplo sería a masificación do sexo a través da liberdade sexual que o autor denuncia, pois, como el mesmo recoñece, «non hai experiencia humana que poida ser máis básica e máis democrática» (p. 143). Véndoo en termos histórico-universais, o paso do liberalismo á democracia ben podería ser considerado como o paso do elitismo á vulgaridade.

### 3.4 Do Estado liberal ao Estado social

O paso do liberalismo á democracia tamén introduciu mutacións no sistema político que Legutko, ao non distinguir os dous momentos, nin sequera albisca, máis alá de resaltar algunha consecuencia como a progresiva expansión do Estado a máis e máis esferas sociais. Isto –como veremos máis adiante– está na lóxica do sistema democrático de masas, que require proximidade ao Estado para ver satisfeitas as demandas sociais. Polo momento, desenvolveremos brevemente que o cambio do liberalismo á democracia no plano social é indisoluble do cambio do Estado liberal ao Estado social no sistema político.

O Estado liberal fundamentábase na crenza de que Estado e sociedade eran dous círculos autónomos que se autorregulaban. Era un Estado neutral en economía, relixión, etc. Era un Estado abstencionista que só interviña para restaurar os supostos da libre competencia cando foran perturbados. Este sistema, que tivo como éxito indiscutible o despegue histórico burgués, deveu insostible cando as masas, no último terzo do século XIX, apareceron na historia.

A Constitución de Weimar foi o primeiro grande ensaio de Estado social. Naqueles anos, Carl Schmitt foi quen máis agudamente percibiu o cambio do Estado liberal ao que el denominou «Estado total». Este nada ten que ver co Estado totalitario, senón que podería dicirse, sen temor ningún, que o Estado total de Carl Schmitt é o Estado social posterior á Segunda Guerra Mundial<sup>56</sup>.

O Maquiavelo do século XX viu que o dualismo Estado-sociedade no que o Estado liberal descansaba saltara polo aire coa aparición das masas e a extensión do sufraxio. O dualismo, pois, quebrouse e a sociedade foi sobrepóndose ao Estado. As masas xa non querían un Estado neutral, senón un Estado que interviñese na economía e executase as súas demandas sociais. A medida que a sociedade avanzou, autoorganizouse como Estado porque ela mesma é o Estado ou, cando menos, Estado e sociedade deben ser «fundamentalmente idénticos»<sup>57</sup>. Isto produciu a estatificación da sociedade e a socialización do Estado. Xa non é posible establecer límites nítidos entre o estatal (político) e o social (apolítico). A sociedade autoorganizada en Estado «abrange todo o social»<sup>58</sup>. É dicir, xa non hai sector que permaneza neutral. A fusión entre Estado e sociedade vese preclara no económico, xa que o Estado se transforma en Estado económico e, polo tanto, céntrase na economía, a cal mantén a orde interna. Pero, co paso a Estado económico, o Estado deixa de ser un Estado legislativo, propio do Estado liberal decimonónico, e pasa a ser un Estado administrativo, propio do Estado social de masas posterior á Primeira Guerra Mundial. O centro de decisión transitou, así, do Parlamento ao Goberno<sup>59</sup>.

Nos partidos políticos tamén pode verse a transformación do Estado. No século XIX, os partidos eran simples plataformas de candidatos. Pero, coa aparición das masas, os partidos transformáronse en sólidas organizacións, minuciosamente organizadas, coas súas propias burocracias e funcionarios de partido. O sistema de elección proporcional foi clave neste proceso. As masas xa non elixen un candidato individualmente considerado, senón que elixen unha lista confeccionada por un pequeno número (a cúpula do partido). O elector convértese nun simple optante entre listas de partidos solidamente organizados. E, en consecuencia, xa non estaríamos ante unha elección de representantes no sentido decimonónico, senón que se trata, «en realidade, dun proceso de natureza plebiscitaria»<sup>60</sup>. Neste proceso de transformación dos partidos, os límites entre sociedade e Estado esvaécense. Porque, como sinala García-Pelayo, as organizacións partidarias, antano simples asociacións de dereito privado, agora «móstranse como pertencentes a unha esfera a cabalo da sociedade e do Estado, do público e o privado, participando dos dous sen pertencer exclusivamente a ningún

deles, o que, por outra parte, é unha proxección mental do esvaecemento dos límites precisos entre a sociedade e o Estado ou entre o público e o privado e onde, por conseguinte, máis que de fronteiras lineais claras e distintas cabe falar de Marcas ou territorios intermedios»<sup>61</sup>.

A obra de Legutko tería gañado, sen ningún xénero de dúbidas, se tivese sequera citado a transformación estatal anterior, a cal, ademais, lle tería servido para entender o paso do elitismo á mediocridade que con tanto entusiasmo denuncia.

### 3.5 A cancelación dos males: o réxime de goberno mixto

Para solucionar todas as corrupcións e dexeneracións do sistema «demoliberal», Legutko, ademais dunha apelación metafísica («o cristianismo é a última gran forza alternativa á aburrida antropoloxía demoliberal», p. 213), propón un sistema que sería case perfecto ou, directamente, perfecto: o réxime de goberno mixto inventado polos gregos. É dicir, un sistema que tome todo o positivo da democracia, oligarquía e monarquía e, pola contra, desbote todo o prexudicial. Este sería o bálsamo de ferabrás que sandaría ao decadente Occidente. Posto que, sen dúbida ningunha, dinos, é «un sistema mellor» que o «demoliberal» (p. 79).

aseveración é errada. En primeiro lugar, todo Estado moderno ou, simplemente, Estado é *status mixtus*. Esta forma política mestura sempre elementos monárquicos (goberno), democráticos (lexislativo) e aristocráticos (xudicial). A pesar de que sempre prepondera un dos elementos, e nese caso estaremos ante un Estado administrativo, lexislativo ou xudicial, os tres elementos sempre están presentes<sup>62</sup>. Ao anterior, en segundo lugar, as constitucións liberais –ou «demoliberais»– engaden uns principios que limitan a acción do Estado e introducen garantías. O Estado de dereito insire no sistema político os principios de organización (división de poderes) e distribución (a liberdade do cidadán é ilimitada, mentres que a acción do Estado está limitada, ou sexa, sometida ao dereito). Cando estes principios se aplican á forma política, esta muda. Así pois, a monarquía (o principio monárquico) transfórmase en monarquía constitucional e, como di Schmitt, o importante nela non é o monárquico, senón o constitucional<sup>63</sup>; a democracia ilimitada (a *volonté générale* de Rousseau) devén en democracia constitucional, etc. Deste xeito, os principios do Estado de dereito (distribución e organización) poden «conciliarse con calquera forma de goberno, mentres sexan recoñecidas as limitacións xurídico-políticas do poder do Estado e o Estado non sexa “absoluto”»<sup>64</sup>. E, debido á mestura destes principios cos principios político-formais (mando dun –monarquía–, duns poucos –oligarquía– ou de moitos –democracia–), conclúe Carl Schmitt, a Constitución do Estado de dereito é sempre unha Constitución mixta<sup>65</sup>. Por último –e por se o anterior fose pouco–, nos nosos días, igual que sempre, hai unha mestura dos principios político-formais. Por exemplo, os tribunais constitucionais constitúen unha aristocracia; o Parlamento é unha mestura de democracia (os cidadáns elixen representantes) e oligarquía; e o Goberno, pola súa banda, sitúase entre a monarquía e a oligarquía.

En síntese, a proposta de Legutko como cancelación de todos os males «demoliberais» non achega absolutamente nada ao debate teórico. Na actualidade, todos os sistemas políticos occidentais son unha mestura de elementos monárquicos, oligárquicos e democráticos, ou dito doutro modo, son réximes mixtos. Mágoa que o autor non caia na conta de algo tan evidente.

## 4 A TÉCNICA: ESE GRAN DESCOÑECIDO

A técnica é a causa principal de todo o que Legutko denuncia na súa obra. Mais esta está practicamente ausente na súa análise. Só así se comprende que o seu libro, sen prexuízo das anotacións feitas anteriormente, non sirva para entender a realidade política contemporánea, pois descoñece a causa nai de todas as transformacións. E é que, en efecto, a técnica é a posibilitadora do capitalismo, a xeradora da sociedade de masas ou a que muda o humano.

O autor polaco apenas lle dedica á técnica algunha afirmación solta. Por exemplo, dinos que tanto o comunismo como o demoliberalismo profesan «o culto á tecnoloxía» (p. 26) ou que «as universidades empezaron a parecer negocios, por un lado, e estruturas demoliberaís, polo outro (p. 95). Tamén fala do capitalismo –que é intocable para el–, pero sepárao da democracia –que é diabólica–, sen decatarse de que o Estado social é o sistema democrático que corresponde aos países postindustriais ou, noutras palabras, é o sistema técnico-económico quen produce e posibilita a democracia liberal (non á inversa)<sup>66</sup>. Así mesmo, tamén é a técnica a que viabiliza a «homoxeneización do mundo moderno» ou a hipersexualización da sociedade. Porque, dun lado, o hedonismo contemporáneo é algo arquetípico de sociedades consumistas nas que os valores tradicionais foron substituídos por valores utilitarios «onde –como sostén con acerto Legutko– o pracer [é] a vara de medir o valor das metas humanas» (p. 139); e porque, doutro lado, os medios de comunicación de masas (medios tecnolóxicos) promoven tales condutas.

Xunto á técnica ou, mellor dito, inseparable dela –que Legutko tamén omite– está a herdanza cristiá de Occidente como gran facedora do mundo actual. O excesivo igualitarismo, por exemplo, é unha herdanza cristiá. Véxase que Paulo de Tarso dixo que «xa non hai xudeu nin grego, non hai escravo nin libre, non hai home nin muller, pois todos vós sodes un en Cristo Xesús» (Gálatas 3:28). E é que o cristianismo é, como dixera Marcel Gauchet, a «relixión para saír da relixión», isto é, a relixión que borra a súa propia xenealoxía para saír da relixión. Pode resultar paradoxal e mesmo asombroso –Como vai ser o cristianismo, que con tanto celo defende un autor católico como Legutko, a fonte das desgrazas?–, mais é certo. Legendre explicarao, pero primeiro falemos da técnica.

## 4.1 A técnica e o capitalismo. A técnica como transformadora das mentalidades

A técnica moderna é substancialmente distinta da técnica dos gregos. Para estes –e para outros pobos–, a técnica era algo limitado debido ao respecto que profesaban á natureza, á que consideran nai e orixe de todo. Como Dalmacio Negro sinala: «Xamais pensou o grego –nin o romano a pesar da súa capacidade na enxeñaría tantas veces notada– na posibilidade de dominar a Natureza e servirse dela»<sup>67</sup>.

No entanto, todo cambiou coa cosmovisión cristiá. O mandato bíblico de dominar a terra e servirse dela mudou a relación do home coa natureza. Esta xa non era a nai e orixe de todo, senón que era algo creado por Deus ao servizo dos homes. A natureza, entón, desmitificouse. O home occidental puido, así, aplicar a técnica á natureza sen a menor reserva, pois era un mandato divino a súa transformación ao servizo humano.

Na modernidade, cos descubrimentos, produciuse a verdadeira eclosión do dominio técnico do home sobre a natureza. A racionalidade técnico-instrumental, ou sexa, aquela que ten por obxecto resultados concretos, implantouse nas mentalidades europeas e chega ata hoxe.

Non é o capitalismo o que xerou a técnica moderna. De feito, non hai unha relación directa entre os dous. A acumulación de capital foi posible grazas ao nacemento do Estado, pero a técnica é previa a este. A única relación existente entre o capitalismo e a técnica é que o primeiro permitiu, unha vez que había capital acumulado, dispor masivamente de recursos técnicos. «O factor decisivo –conclúe Dalmacio Negro– foi e é a técnica, non o capital, segundo o testemuñan as sucesivas revolucións industriais»<sup>68</sup>. Enténdese así a afirmación de Forsthoff, quen sentencia que Saint-Simon foi –e é– moi superior a Marx, xa que se decatou de que o fundamental era a técnica, fronte á cal o económico cede<sup>69</sup>. Polo tanto, o que hoxe denominamos capitalismo non é só un sistema económico nin tampouco económico-técnico, senón que se trata, en verdade, dun sistema técnico-económico.

Só partindo do anterior –e liberándonos de prexuízos absurdos– se capta a avinza entre comunismo e capitalismo que Legutko expresa na súa obra. A técnica é o que unía a Unión Soviética cos Estados Unidos<sup>70</sup>. Detrás dunha retórica de acusacións e hostilidade mutuas achábase un pouso común. «Entre as realizacións técnicas dos países capitalistas e as correspondentes aos países socialistas –di Forsthoff– non hai diferenza ningunha»<sup>71</sup>. En palabras de García-Pelayo: «Ambos os dous sistemas teñen moito máis en común do que poida facer supor a soa consideración da súa superestrutura; os dous repousan sobre a civilización tecnolóxica (...); paralelamente aos supostos tecnolóxicos, os dous se desenvolven a base de grandes organizacións, o que nos países capitalistas conduce a unha socialización e burocratización efectivas da actividade económica (...) e nos países capitalistas á marxinação de certos principios ante as necesidades obxectivas da organización. Os dous sistemas repousan nunha parte sobre os mesmos valores: eficacia, funcionalidade, desenvolvemento científico

e tecnolóxico, aumento do consumo e do benestar, seguridade social, etc.»<sup>72</sup>. É dicir, a técnica é a posibilitadora da uniformidade nos dous sistemas e a que fai que estes se asemellasen. Cuestión que Legutko descoñece por completo.

Baixo unha aparente neutralidade, a técnica –tanto no capitalismo como no comunismo– transforma o humano. O seu gran poder modificador, sinala Forsthoff, «reside na súa capacidade de espertar necesidades tan intensas que non poden ser ignoradas, o que, pola súa vez, constitúe outra das formas de imperativo obxectivo»<sup>73</sup>. Crea ilusións de futuro no ser humano e despreza fachendosamente o pasado. Chegada a un punto, a técnica ten a súa propia lóxica, que é totalmente allea ao humano. Agora ben, o home –dicimos– non pode ser indiferente ante as mutacións que a técnica introduce. Por exemplo, a técnica crea ordenadores, móbiles e miles de cousas máis que acaban sendo próteses para o home, quen non pode desenvolverse vitalmente á marxe delas. Ao home non lle queda outra que transformarse ao son da técnica ou perecer no mundo tecnolóxico, que é o mesmo que dicir no mundo contemporáneo. Mais, a medida que o desenvolvemento técnico avanza, «tanto máis forte é a demolición de contidos e tradicións espirituais»<sup>74</sup>. A técnica ocupa o lugar da relixión ao demoler as igrexas. Entre as masas, sinala Schmitt, «a relixión dos milagres e do máis alá converteuse, sen solución de continuidade, nunha relixión do milagre técnico. (...) Unha relixiosidade máxica dá paso a unha técnica non menos máxica»<sup>75</sup>. «Palabras como *obsoleto* –apunta Saralegui– alimentan o vocabulario con que os tecnófilos se apropian do tempo»<sup>76</sup>. En definitiva, «o espírito de tecnicidade» –a crenza en que o home poderá dominar absolutamente toda a natureza coa axuda da técnica<sup>77</sup> – impera no noso tempo.

## 4.2 Tres posicións ante a técnica

### 4.2.1 García-Pelayo: o Estado social como produto técnico-económico. A recuperación do Estado?

O Estado social, malia afundir as súas raíces nos anos inmediatamente posteriores á Primeira Guerra Mundial, consolidouse tras a fin da Segunda. Entre nós, García-Pelayo foi o primeiro –e practicamente único– autor español que elaborou unha teoría desta forma de Estado que paga a pena lembrar<sup>78</sup>.

O Estado social –dinos– é a adaptación do Estado liberal á sociedade industrial ou postindustrial, onde hai un predominio da técnica. Esta forma de Estado é indisoluble do sistema económico neocapitalista ideado por Keynes. Estado social e sistema económico neocapitalista comparten obxectivos: aumento do consumo, busca do pleno emprego e crecemento constante da produción. Esta converxencia entre sistema político e sistema económico leva a que política e economía formen un todo inseparable. O Estado social –a diferenza do liberal– intervén constantemente na sociedade a través da prestación de bens e servizos (educación, sanidade, infraestruturas, innovación tecnolóxica, etc.) e, pola súa vez, a sociedade intervén no Estado exercendo funcións

estatais clásicas (por exemplo, seguridade). Esta intervención do Estado na sociedade ten por fin principal axudar ao crecemento económico. Polo tanto, o Estado economízase; é un Estado económico. O Estado xa non permanece á marxe da economía, senón que participa do sistema económico sendo un actor máis xunto a outros (macroempresas, organizacións de intereses, etc.). Isto leva, afirma García-Pelayo, a un «proceso de politización da economía» e a unha «economización da política»<sup>79</sup>.

No xurídico-político, o Estado social é un Estado administrativo. O centro de decisión xa non reside no Parlamento, como no Estado liberal, senón no Goberno. É un Estado que se xustifica, sobre todo, pola eficacia na xestión, o que implica unha preponderancia da burocracia –da Administración– no funcionamento estatal. O Parlamento xa non é quen de tomar decisións rápidas; a Administración é agora a encargada. Como a sociedade industrial é tremendamente dinámica, a lexislación, ditada polo Goberno, aumentará para adaptar o sistema político á realidade social –algo que, por certo, Legutko non entende–. A lexislación xa non busca manter unha orde certa, senón que é unha lexislación flexible e dinámica, «motorizada», diría Carl Schmitt, que busca adaptar a realidade estatal aos vertixinosos tempos da técnica, cuxa velocidade é hipersónica. Todo isto leva a profundas mutacións do sistema estatal. Adicionalmente á xa citada –a decisión pasa do Parlamento ao Goberno–, outras transformacións son que a lexislación promulgada podería chegar a destruír «a propia razón xurídica, é dicir, a certeza proporcional pola orde xurídica»<sup>80</sup>, e, así mesmo, o Estado deixa de ser unha forma política xuscéntrica porque desempeña outras funcións (educación, sanidade, etc.) para as cales o dereito é só un dos medios de acción do Estado.

Ademais de describir a transformación na estrutura do Estado debido á influencia da técnica, García-Pelayo tamén reflexionou sobre as posibilidades de supervivencia desta forma política. Así pois, o Estado, ao ser ocupado por grupos sociais, ten unha evidente falta de capacidade para autodeterminarse. E, igualmente, ao asumir multitude de funcións sociais, a complexidade estatal é máxima. Ao encargarse de máis e máis tarefas, o Estado, sinala García-Pelayo, entrou «nun proceso de entropía ou de desorganización crecente»; é «un curioso híbrido de organización e anarquía, de acción e dimisión»<sup>81</sup>. Ante esta situación, ten sentido seguir defendendo esta forma política ou é mellor tirala ao baúl da historia? O xurista español non se pronuncia. Meramente rememora que a solución, se se quere recuperar o Estado, é regresar «desde unha idea económico-instrumental do Estado cara a unha idea política deste»<sup>82</sup>. Finalizada a Segunda Guerra Mundial, o Estado centrouse na economía e isto supuxo, quizais, a súa sepultura porque asumiu multitude de funcións técnico-económicas, pero desentendeuse das súas competencias básicas. O Estado –a diferenza da economía, que non coñece fronteiras– ten unha acción limitada a un territorio. Logo, esta forma política só recuperará a decisión política se é capaz de subordinar a economía á súa acción política. Dito doutro xeito, se o Estado quere recuperar unha idea política deste, debe esquecerse de ser un Estado económico; pola contra, se persiste no camiño económico,

ben pode concluírse que é unha reliquia histórica. Aos partidos correspóndelles, conclúe García-Pelayo, a responsabilidade de recuperar unha idea política do Estado<sup>83</sup>.

#### **4.2.2 Forsthoff: as relacións entre sistema estatal e sociedade industrial. Hai solución?**

Ernst Forsthoff –de quen García-Pelayo bebe, aínda que o tratamos primeiro<sup>84</sup>– foi outro xenial autor que estudou e escribiu sobre o Estado da sociedade industrial e, máis concretamente, sobre os cambios que a técnica introduciu no funcionamento estatal<sup>85</sup>.

A técnica, dinos Forsthoff, a pesar de que só resolve problemas técnicos, e non problemas políticos ou sociais, si ten, porén, implicacións sociais e políticas. O Estado cóntase entre esas institucións políticas e sociais que a técnica cambia. Malia que a organización estatal segue a ser necesaria para ordenar a esfera pública, posto que, pola contra, non sería posible o desenvolvemento da sociedade industrial (é dicir, a sociedade industrial precisa do Estado; necesita as súas regulacións xurídicas e a súa orde), isto mesmo presupón que o Estado se converteu no mero vasalo da industria, que o usa a el, pero el non a ela. En fin, pasou de suxeito a mero obxecto da historia.

O sorprendente da anterior mutación é que os Estados posteriores á Segunda Guerra Mundial funcionan cunha grande estabilidade. Iso –di Forsthoff– débese á estabilidade da técnica, que, tras o segundo conflito bélico mundial, non tivo sobresaltos e, en consecuencia, estabilizou a sociedade e, con ela, o Estado. Isto é fascinante, pois a técnica, que é neutral moralmente, consegue estabilizar o sistema político sen recorrer a contido axiolóxico ningún, máis alá do utilitarismo, consumismo e certo hedonismo. O Estado contemporáneo, polo tanto, non pode separarse da industria («vive dela»). Esta imponlle os seus propios patróns –vense diáfanos na educación, que se puxo ao servizo do sistema técnico-económico–, pero el cede sabedor de que aquela lle proporciona estabilidade. E, mentres o sistema industrial siga estable, a orde política funcionará. Todo seguirá igual no social, político e económico. Deste xeito, o Estado vincula a súa completa existencia ao funcionamento da sociedade técnico-económica.

Ten especial interese –posto que Legutko o menciona na súa obra sen preguntarse pola causa– recordar que a técnica tamén ten repercusións nos dereitos fundamentais. De feito, múdaos. O sentido dos dereitos fundamentais clásicos era conferirlle ao individuo unha esfera de liberdade na que o Estado non podía intervir, dun lado, e loitar contra o privilexio, doutro. É dicir, os dereitos fundamentais liberais eran unha barreira efectiva á acción do Estado e, pola súa vez, proscribían que determinados suxeitos ou grupos puidesen verse beneficiados pola acción estatal en detrimento dos demais. Non obstante, co paso do Estado liberal ao Estado social, iso desaparece. O Estado social favorece descaradamente certos grupos sociais –sendo dubidoso que sexa para eleválos dunha situación depauperada–, o que, segundo algúns autores, supón unha volta á sociedade estamental<sup>86</sup>.

Así mesmo, como o Estado social é un Estado de prestacións e a realización destas presupón proximidade ao Estado, a esfera libre da acción estatal que conferían os



dereitos fundamentais liberais esfúmase. Legutko –como vimos– denunciaba na súa obra que o Estado se expandía máis e máis («o Estado demoliberal emprendeu unha expansión tan pausada como constante e igualmente invasiva», p. 87), pero non entendía a causa. E o motivo é que a realización dos servizos e prestacións do Estado social require proximidade ao Estado e, correlativa a esta, unha progresiva diminución da liberdade do individuo. Forsthoff conclúe: «Mediante o desenvolvemento técnico-social a rede de relacións e estruturas supraindividuais foise facendo cada vez máis mesta, co que se estreitou progresivamente a liberdade de movementos do individuo na esfera social»<sup>87</sup>. En síntese, non se pode pretender un Estado de prestacións e, pola súa vez, un Estado non expansivo; unha cousa exclúe a outra.

Igual que García-Pelayo, Forsthoff tamén expón se é posible revertir a situación estatal para que o Estado domee a desbocada industria. Pois, se non hai Estado, pregúntase, «onde atopa protección a liberdade da persoa?»<sup>88</sup>. Polo tanto, o autor alemán sostén que cómpre que o Estado non esvaeza e que sexa o suficientemente forte como para dobregar a sociedade industrial. «Xa non se trata só –di– da liberdade, senón do ámbito humano e, en último lugar, do home mesmo. Uns e outros necesitan un garante, e certamente un garante máis poderoso que o burgués doutros tempos e o seu amor pola liberdade. Vistas as cousas como son, a insuficiencia xeneralizada do Estado constitúe un perigoso sintoma»<sup>89</sup>. Así pois, fai falta un Estado e un Estado forte que someta á técnica. Pero é isto posible?, os Estados conservan poder abondo ou, pola contra, a técnica xa os superou hai moito? Un realista Forsthoff sentencia que o futuro –e presente?– non é do Estado. Esta forma política hai tempo que deixou de ter o señorío suficiente para autodeterminarse. O Estado é incapaz de imporlle límites á sociedade industrial; «xa non é posible no marco dos Estados», conclúe<sup>90</sup>. A solución pasa por «grandes unidades rexionais». Fai falta, finaliza Forsthoff, «unha organización internacional que sexa capaz de acompañar o proceso técnico como un eficiente gardián da Humanidade»<sup>91</sup>.

Por conseguinte, en contraposición a Legutko, quen pretende a volta ao Estado nación sen darse conta de que o mundo cambiou e que os Estados –illadamente considerados– non pintan nada no mundo actual, un realista Forsthoff conclúe que a solución pasa por grandes unidades rexionais –«grandes espazos», diría Schmitt–. Se se quere realmente someter a estrutura técnico-económica, cómpren unidades supranacionais fortes. A cuestión a discutir non é, pois, Unión Europea si ou non, senón que tipo de Unión Europea. E Forsthoff diría que é necesaria, canto antes, unha unión política soberana, e o mero aparato organizativo tecnoeconómico actual, continuación das incapacidades estatais-nacionais.

#### **4.2.3 Legendre: unhas notas político-antropolóxicas sobre o Management**

Pierre Legendre é un xurista-psicanalista francés pouco coñecido no noso país –e no seu–<sup>92</sup>. Pero, para concluír un traballo destas características, paga a pena escoitalo,

pois seguro que resultará máis interesante, á vez que clarificador da realidade social e política, que o acoutado Legutko.

#### 4.2.3.a Que é o Management?

Vimos que Legutko denominaba «demoliberalismo» e «demoliberal» o mundo posterior a 1991, que ferventemente ansía combater. Máis preciso que o autor polaco, o xurista do país veciño chámalle «o Imperio do Management». E este non é outra cousa que o Imperio das empresas norteamericanas (e europeas), que, chegado certo nivel de desenvolvemento, deviñeron en multinacionais e, actualmente, botan de menos dominar o planeta. Todo iso baixo a aparencia dun non-Goberno, ou sexa, da pura xestión. Legendre apunta: «O Management é un saber, o saber do poder sen nome que se desencadea sobre o planeta. Este poder anuncia o reinado da xestión. É un instrumento comparable ao exército e ás administracións de onte. Implica os individuos segundo a lóxica das catro funcións que resumían antano a tarefa militar: organizar, coordinar, mandar, controlar»<sup>93</sup>.

O Management non é un sistema ou modelo puramente económico. O económico é só unha das súas vertentes. «Aplicado ao *business* en todas as súas formas, o Management pasou a ser un discurso sacrosanto, propaganda, non xa cristiá nin revolucionaria, senón portadora do mercado sen fronteiras e da liberdade sen límites»<sup>94</sup>. O Management é, polo tanto, un proxecto mundial totalizador da vida humana. Un modelo político-antropolóxico que irradia a súa propia sacralidade que propaga, grazas aos medios de comunicación de masas, *urbi et orbi*. O Management é un Imperio técnico-económico. O lugar onde os políticos se disfrazan de expertos. O soño tiránico dun feroz Goberno con aparencia de non-Goberno e aceptación total dos gobernados. «Ten aires –conclúe Legendre– de ditadura sen ditador»<sup>95</sup>.

#### 4.2.3.b O Management: unha herdanza cristiá

Lóxico é preguntarse por que en Occidente, e non noutro lugar, xurdiu o Imperio do Management. Legendre teno claro: o cristianismo.

Segundo o autor francés, Occidente non é outra cousa que o dereito romano cristianizado nos séculos XII e XIII. Denomina esta época a «Revolución do Intérprete». Foi a «primeira das Revolucións Europeas». Supuxo «dar unha nova forma ao mundo enteiro: unha *guerra de Deus* librada á vez contra a idea xudía da Lei e contra a Norma coránica». Foi unha revolución textual onde o cristianismo e o dereito romano se tomaron como instrumentos. Desa revolución xurdiu un modo de razoar (xurídico) propiamente europeo, que, cos séculos, daría lugar ao Estado. Coa cristianización do dereito romano pónense as sementes da modernidade. «O Dereito Romano fixo posible a nosa modernidade, antes que a Ciencia». Así pois, afirma, a idea de contrato ou o testamento «son tan importantes para a historia de Occidente como a Torá, os Evanxeos ou o Corán»<sup>96</sup>.

Naqueles afastados séculos, xurdiu Occidente e, con el, unha determinada cosmovisión da que non nos podemos desfacer porque ela dá un determinado enfoque á nosa existencia. Dinos como vivir e morrer. «Referirnos a Occidente –sinala Legendre– é (...) *nacer e morrer* como occidentais»<sup>97</sup>. E, igual ca nós, os demais pobos tamén se organizan segundo as súas propias tradicións xenealoxicamente; «e a xenealoxía é un saber de conservación da especie humana»<sup>98</sup>. O mundo é un pluriverso xenealóxico; e non o podemos evitar. É dicir, o occidental que diga *non querer ser* occidental, afirmao *sendo* occidental. Os cidadáns do mundo non existen. «O home occidental –sentencia o francés– non elixiu Occidente: simplemente, el é Occidente»<sup>99</sup>.

O Management occidental é herdeiro do cristianismo –e do dereito romano– que creou occidente. Ademais, o anhelos dun poder global, que unise todas as almas da terra, xa estaba na relixión católica. O Management contemporáneo simplemente aspira a cumprir ese vello desexo. «O cristianismo occidental anticipara a organización ultramoderna formulando o principio “A Igrexa non ten territorio”. Hoxe, a Democracia unida ao Management sen fronteiras faille eco. O mercado universal realiza o soño dos conquistadores de América: “un Imperio no que nunca se pon o sol”. A Bolsa de vinte e catro horas cumpre ese milagre»<sup>100</sup>.

Nos nosos días, a mensaxe cristiá secularizouse: «A Fe no progreso (...) [é] o Credo comercial do Occidente planetario. Hoxe, a nova Biblia, laica pero sempre conquistadora, chámase Técnica-Ciencia-Economía»<sup>101</sup>. A industria anticipanos nesta vida a inmortalidade. Logo, para que esperar ao máis alá? Só así ten sentido despreocuparse polas razóns últimas da existencia. Toda metafísica é desterrada en favor do pracer e gozo inmediatos que o Management nos promete sendo máis eficaz. A inmortalidade da alma nun corpo perecedeiro era a proba dun Deus omnipotente. As promesas de eterna xuventude, gozo as vinte e catro horas, consumo constante, etc., «racionalizaron o mito»<sup>102</sup>, só que á inversa: un corpo imperecedeiro sen alma. «Chega un mundo por fin administrado, simplemente administrado, onde a política pasou a ser unha técnica e onde se liquidou a traxedia. (...) Así cremos, como crentes de hoxe, para vivir e sobrevivir»<sup>103</sup>.

#### **4.2.3.c O proxecto pseudorelixioso do Management necesita cambiar o home. Pero o problema do home non desaparecerá**

Aínda que o Management despreza toda metafísica, el bota de menos para si cuestións que, hai non moito na nosa tradición, compelían só a Deus: crear e moldear ao seu gusto o home. E é que o Management é unha «mitoloxía ou unha relixión», que, como as antigas, se apropia do pensamento, das artes e das prácticas cotiás<sup>104</sup>.

O Imperio da ciencia-técnica-economía arrastra o home tras si. O industrialismo superpotente unido ao sistema financeiro sen fronteiras levan a especie humana a un futuro incerto. Pero para triunfar, primeiro, deben cambiar o home. «Como o Management ten por campo de batalla o mercado planetario»<sup>105</sup>, debe rematar con toda tradición local ou rexional para vencer. No seu afán por conquistar máis suxeitos (consumidores), rompe as relacións sociais. Así se entende por que o mundo técnico actual uniformiza:

*porque debe construír un novo suxeito.* O Management debe homoxeneizar todas as culturas. Pretende logralo a través do multiculturalismo, que, mediante a práctica da «inculturación», varre toda tradición para crear o consumidor mundial homoxéneo. «Hoxe, finaliza Legendre, é o tempo do individuo banalizado e do universo cousificado: o tempo da insignificancia. (...) A nova absurdez promove o Home total, nómade exento de lazos, individuo autofabricado e autosuficiente»<sup>106</sup>.

Non obstante, a pesar desta nova realidade que o Management pretende, o problema do home sempre estará aí. O home non pode conformarse coa simple administración das cousas e o hedonismo permanente. O home necesita dunha razón para vivir, a cal existirá malia os intentos do Management por cancelala. Noutras palabras, por moito que o Management queira «un mundo *unisex*, dispensado do odio para promover o amor universal –un mundo sorrinte, manso e feliz–»<sup>107</sup>, «a humanidade xamais renega de si mesma»<sup>108</sup> e necesita dunha razón para vivir. «[Pois], para o humano –recorda Legendre–, algo na vida é máis valioso que a vida: a razón de vivir»<sup>109</sup>.

O Management parecería que, desde a tecno-economía, ofrece esa razón ao home –desfrute, pracer, paz, etc.–, pero só a relixión a confire. E de aí que aquel teña que crear unha: o *show-business*. Os medios de comunicación son o púlpito desde o que o Management anuncia «a convivencia rendible, a sociedade sorrinte e lúdica»<sup>110</sup>. Pero o autor francés sentencia rotundo que este Imperio tecnoeconómico non triunfará. «En todos os recantos do planeta persiste a paixón cerimonial, patética, indarraigable»<sup>111</sup>. É dicir, permanece –e permanecerá– a vella relixión. Isto «testemuña –conclúe– que o humano non pode vivir segundo os criterios de mera utilidade»<sup>112</sup>.

#### 4.3.2.d Hai alternativa ao Imperio do Management?

Legendre non se contenta con alertar «dunha nova barbarie», que «reclamará heroes», outra vez»<sup>113</sup>, senón que ten claro que a solución pasa por volver a un dos máis valiosos –por non dicir o máis valioso– inventos do xenio occidental. «Esa xoia da forma europea e do racionalismo occidental», en palabras de Carl Schmitt<sup>114</sup>, isto é: o Estado.

O Management parece ter colonizado as estruturas estatais. Basta ver a lexislación –as mesmas leis en todos os países de Occidente– das últimas décadas para ver que a familia e as identidades nacionais se están a socavar a prol de lograr o consumidor homoxéneo mundial.

O dereito, segundo Legendre, ten un «núcleo atómico», que sería a parte do sistema xurídico que se ocupa do biolóxico, o social e o inconsciente. O dereito debería ocuparse de preservar ese núcleo, pero hoxe, porén, emprégase para mudalo coas citadas leis. Fronte a isto, débese reaccionar. «A gravidade do que está en xogo aquí, insospeitado pola tecnoloxía biomédica, pola propaganda positivista da ciencia, polos convites do mercado cirúrxico, e polos nosos propios ideais democráticos, debería orientar a unha crítica que recoñeza estes asuntos, é dicir, unha crítica implicada co problema do fundamento que estea librado da estupidez relixiosa ou reaccionaria»<sup>115</sup>. Por conseguinte, os límites á mutación do humano que o Management pretende en Occidente –e no

resto do orbe– non deben buscarse nin na relixión nin noutras «estupideces reaccionarias» –como pretende Legutko–, senón na nosa propia tradición xurídica. «O dereito é unha obra mestra da estrutura social da razón, os xuristas dispoñen dun triunfo, o seu coñecemento do Estado, garante dos dereitos civís das persoas»<sup>116</sup>. Nunha tradición de dereito civil como a nosa, o Estado, forma política xuscéntrica, exerce unha función antropolóxica posta en mans da relixión noutras civilizacións pasadas e presentes. É o terceiro que soluciona os conflitos, «o Hermes social, o inventor das categorías normativas para os dous sexos e garante das interpretacións, noutras palabras, o Terceiro xenealóxico garante da filiación [e doutras cuestións biolóxico-sociais]»<sup>117</sup>. O problema radica en que, actualmente, ese terceiro está en mans ou, cando menos, ao servizo das multinacionais. Por iso, Legendre interpela os xuristas, os cales, como herdeiros dunha tradición de séculos, teñen moito que dicir e facer para recuperar esta forma política. O xurista debe recobrar o papel privilexiado que tivo na creación e no desenvolvemento do Estado. Non pode contentarse coa súa posición actual de mero «asesor para a prevención de accidentes xurídicos», que diría Forsthoff<sup>118</sup>. En resumo, cómpre un Estado, e un Estado forte con xuristas ao mando, que dobre o Management.

A cuestión que cabería formularlle a Legendre é: Non será demasiado optimista a volta ao Estado? Deixamos a pregunta aberta; que cadaquén a responda.

## 5 CONCLUSIÓN

Antes de acoutar o libro de Legutko e deternos na súa análise, formuláramos ao final do apartado segundo se máis alá do *telos* da obra podería extraerse algo desta que nos permitise entender o presente.

A estas alturas, o paciente lector que chegase ata aquí xa saberá a nosa resposta. Efectivamente, como el supón, pensamos que o libro de Legutko non é válido para aprehender a realidade política actual. Trátase dunha obra excesivamente politizada ou, se se quere, ideolóxica. Bo é traer a colación o que o propio autor di sobre a ideoloxía, pois vén como anel ao dedo para cualificar a súa obra. «As ideoloxías –sostén con acerto– son sempre intrinsecamente simplistas e simplificadoras, pois a súa función é instrumental, non descritiva. O propósito da ideoloxía non é debelar complexidades e ambigüidades, senón facer afirmacións claras, do tipo isto reflicte os intereses do capitalismo e isto os do comunismo» (p. 146). E, a propósito do comunismo, sostíña que a ideoloxía comunista «debía ser tal simple e clara que todos puidesen entender a que se opuña o comunismo e como identificar o inimigo» (p. 148). Sabias palabras, sen dúbida, que son enteiramente aplicables á súa obra.

Legutko non entende –igual que boa parte do pensamento conservador– que, como afirma Saralegui, «o éxito dunha ideoloxía non depende da súa brillantez ou constancia teórica, senón da capacidade de subministrar bens»<sup>119</sup>. Polo tanto, a tese de Fukuyama é, en certo modo, correcta ao afirmar que, polo menos en Occidente, a historia rematou mentres o sistema técnico-económico siga funcionando con relativa estabilidade.

Relacionado co anterior está o erro máis grave –a omisión imperdoable– da obra do autor polaco: o seu total descoñecemento do feito técnico. A técnica –como vimos con García-Pelayo, Forsthoff e Legendre– é a matriz de todo o que el denuncia. Pero é este sistema técnico-económico realmente a fin da historia? Non! Aínda que podería parecerlo, no medio da neutralidade que ela impón e que se traduce na simple xestión e administración das cousas, un mundo de pura técnica sería un mundo sen política. E o home é, ontoloxicamente, un animal político e, de feito, non pode ser outra cousa<sup>120</sup>. Mentres o home exista, a política non desaparecerá e, sendo isto así, a técnica non vencerá. «Por moito que a técnica decreta finais da historia –di Saralegui–, a política sorrirá mentres examina o oco polo que regresará ao grande teatro do mundo»<sup>121</sup>. Mesmo –prosegue o mesmo autor–, de haber unha guerra nuclear que destrúa o cosmos, «o político será o primeiro en resucitar»<sup>122</sup>.

García-Pelayo dicía que a nosa civilización técnico-económica fará augas cando o conxunto de sistemas en que se sustenta sexa tan complexo que, sen prexuízo de telos posto en marcha, sexamos incapaces de dirixilos e controlalos<sup>123</sup>. Cando iso aconteza, o Occidente tecnoeconómico colapsará. Ese será o momento estelar para o gran regreso da política.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, M. 1978. «Manuel García-Pelayo: Las transformaciones del Estado contemporáneo», en *Revista de Estudios Políticos*, 1: 143-149.
- Aristóteles. 2019. *Política*. Barcelona: Austral.
- Bellido, J. 2008. «De la Glosa a la Publicidad. Notas para una lectura de Pierre Legendre», en *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, 39: 289-310.
- Bodin, J. 2010. *Los seis libros de la república*. Madrid: Tecnos.
- Conde, F.J. 1950. «Misión política de la inteligencia», en *Revista de Estudios políticos*, 51: 11-30.
- Conde, F.J. 1957. *El hombre, animal político*. Madrid: Artes Gráficas Clavileño.
- D’Ors, Á. 1998. *La violencia y el orden*. Madrid: Criterio-Libros.
- De Lora, P. 2021. «Potito de izquierdas: los 10 ingredientes de una papilla ideológica», en *The Objective*, 3 de abril de 2021.
- Fernández de la Mora, G. 1977. *La partitocracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Forsthoff, E. 2013. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fukuyama, F. 2017. *¿El fin de la Historia? y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García-Pelayo, M. 2009a. «Las transformaciones del Estado contemporáneo», en *Obras Completas II*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009b. «El Estado de partidos», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- García-Pelayo, M. 2009c. «Juan Ginés de Sepúlveda y los problemas jurídicos de la conquista de América», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009d. «De la razón de Estado a la razón de partido», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009e. «La teoría general de sistemas», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009f. «Algunos temas de Derecho constitucional contemporáneo», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009g. «La Constitución», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009h. «La colonización alemana. El pasado y el futuro», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009i. «1848», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009j. «Hay una cierta falta de adecuación entre los esquemas de la democracia y la estructura de la sociedad civil», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2009k. «La más grande revolución de nuestro tiempo es la de la liberación de la mujer; a su lado, la Revolución rusa es una pequeña crisis ministerial», en *Obras Completas III*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Pelayo, M. 2019. «Epílogo», en C. Schmitt (ed.), *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Heller, H. 2017. *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Jünger, E. 1988. *La emboscadura*. Barcelona: Tusquets.
- Jünger, E. 1995. *La movilización total*. Barcelona: Tusquets.
- Jiménez Segado, C. e Molina Cano, J. 2012. «Carl Schmitt ante el Estado total: un apunte sobre la polémica del Estado totalitario», en *Revista de Ciencias Sociales*, Número especial: 289-301.
- Kant, I. 2009. «¿Qué es la Ilustración?», en *Foro de Educación*, 11: 249-254.
- Legendre, P. 2008a. *Dominium Mundi. El Imperio del Management*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Legendre, P. 2008b. *La fábrica del hombre Occidental. Seguido de El hombre homicida*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Legendre, P. 2016. «La otra dimensión del derecho», en *Derecho PUCP*, 77: 63-84.
- Legutko, R. 2020. *Los demonios de la democracia. Tentaciones totalitarias en las sociedades libres*. Madrid: Encuentro.
- Müller, J-W. 2003. *A Dangerous Mind. Carl Schmitt in Post-War European Thought*. New Haven and London: Yale University Press.
- Molina Cano, J. 2009. «Sombra y fama de Carl Schmitt en España», en *Razón Española*, 155: 271-301.
- Muray, P. 2012. *El Imperio del Bien*. Granada: Nuevo Inicio.

- Negro, D. 2004. *Lo que Europa debe al Cristianismo*. Madrid: Unión Editorial.
- Negro, D. 2021. *Liberalismo, iliberalismo. Artículos políticos (1989-2013)*. Sevilla: Los Papeles del Sitio.
- Nicolás Muñiz, J. 2013. «Estudio introductorio», en E. Forsthoff (ed.), *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nietzsche, F. 2019. *El Anticristo*. Barcelona: Plutón.
- Ortega y Gasset, J. 2005. «El error Berenguer», en *Obras Completas IV*. Madrid: Taurus.
- Ortega y Gasset, J. 2015. *España invertebrada*. Barcelona: Austral.
- Ortega y Gasset, J. 2019. *La rebelión de las masas*. Barcelona: Espasa.
- Pareto, V. 1966. *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Revista de Occidente.
- Pascual, A. 2021. «Auge del 'anticochismo' en Madrid: la próxima multa de tráfico te la pondrá tu vecino», en *El Confidencial*, 23 de julio de 2021.
- Sánchez, A. 2020. «Jerónimo Molina: "El sistema es una máquina de producir desigualdades"», en *La Opinión de Murcia*, 11 de octubre de 2020.
- Saralegui, M. 2016. *Carl Schmitt pensador español*. Madrid: Trotta.
- Schmitt, C. 1990. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos.
- Schmitt, C. 2006. *Legalidad y legitimidad*. Granada: Comares.
- Schmitt, C. 2018. «El defensor de la Constitución», en E. García (ed.), *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.
- Schmitt, C. 2019a. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. 2019b. «La era de las neutralizaciones y de las despolitizaciones», en *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Schmitt, C. 2019c. *Catolicismo romano y forma política*. Santiago de Chile: Oljenik.
- Schmitt, C. 2019d. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. 2019e. *Tierra y mar. Una reflexión sobre la historia universal*. Madrid: Trotta.
- Sosa Wagner, F. 2016. *Lección de despedida*. 7 de octubre de 2016. Disponible en: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/5751/AAJubilaci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Tocqueville, A. de. 2017. *La democracia en América*, 1. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, M. 1979. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial

---

## NOTAS

- 1 Nietzsche, 2019: 13.
- 2 Legutko, 2020: 220. No que segue, as citas a esta obra faranse inseridas no texto entre parénteses. Por exemplo, «este sistema é un potente mecanismo uniformador, que borra as diferenzas entre persoas, impondo homoxeneidade de visións, de comportamentos e linguaxe» (p. 22).
- 3 Cfr. Fukuyama, 2017.
- 4 D'Ors, 1998.
- 5 Muray, 2012.
- 6 D'Ors, 1998: 67.
- 7 *Ibidem*
- 8 *Ibidem*: 156.
- 9 Muray, 2012: 33.
- 10 *Ibidem*: 127.
- 11 *Ibidem*: 138.
- 12 *Ibidem*: 199.
- 13 *Ibidem*: 209.



- 14 Para o tema que aquí se desenvolverá –a influencia da técnica nas sociedades e sistemas políticos occidentais– deste autor, véxase Jünger, 1988; e tamén Jünger, 1995: 87-123.
- 15 García-Pelayo, 2019: 491.
- 16 Müller, 2003. En verdade, como sostén Jerónimo Molina Cano, a condena da obra do Maquiavelo alemán non se conxunto ten unha explicación sinxela, a saber, «a Schmitt non se lle perdoa a súa denuncia do imperialismo angloamericano». Molina Cano, 2009: 301.
- 17 A pesar de que esa sociedade non o satisfacía o máis mínimo. Pensaba que a técnica, malia ter aumentado as posibilidades vitais, destruíra as relacións persoais. O mundo, dicía, «rompeu nunha baralla, a sociedade atomizouse». Perdéronse as pautas morais e sociais» e «naceu a pretensión de querer resolver todo co dereito». «Vivimos servos das próteses creadas na nosa axuda e buscamos a singularidade, a soidade que acaba sufocándonos; quizais sexa un proceso malsán». E conclúe: «Isto non pode ser». García-Pelayo, 2009k: 3281-3282.
- 18 Como acertadamente sinala García-Pelayo: «[O xuízo moral sobre un autor] carece de valor cando o que se trata de vulgar é unha doutrina, pois esta, en canto sae da mente do seu autor, ten por si unha propia obxectividade independente e para a que nada ou moi pouco interesan os motivos psicolóxicos». García-Pelayo, 2009c: 2120.
- 19 Cfr. García-Pelayo, 2009d: 2566.
- 20 Kant, 2009: 250 e ss.
- 21 Cfr. Weber, 1979: 211 e ss. É interesante, así mesmo, o que Javier Conde –a pesar de non predicar co exemplo poucos anos antes– dicía en Conde, 1950: 11 e ss.
- 22 Heller, 2017: 89.
- 23 En palabras de Ortega: «A miña única misión nesta vida é dicir o que creo verdade –e, por suposto, desdicirme tan axiña como alguén me demostre que padecía equivocación–». Ortega y Gasset, 2005: 763.
- 24 Heller, 2017: 89-90.
- 25 Cfr. Schmitt, 2019d: 270 e ss.
- 26 Habería outras cuestións como, por exemplo, a idealización dos pais fundadores en contraposición cos líderes actuais: «Cando se compara os pais da integración europea cos actuais líderes da Unión Europea, un ten a impresión de que aqueles pertencen a un mundo diferente, afastado no tempo e dificilmente recoñecible hoxe» (p. 113). A gran diferenza sería que os líderes actuais, a diferenza dos seus antepasados, «buscan construír un supraestado federal, crear un *demos* europeo e un home novo europeo» (p. 114). Calquera que coñeza, minimamente, o que os pais fundadores dicían sobre a integración europea e a necesidade dunha federación europea sabe que isto é falso. Como botón de mostra, por exemplo, o discurso de Adenauer «Sobre as posibilidades da integración europea». Disponible en: <https://www.ersilias.com/discursos-de-konrad-adenauer/>. Por outra banda, a idea de home novo é algo arquetípico do cristianismo, pois xa está en S. Pablo (Colosenses 3: 9-10). Agora, como máximo, habería unha actualización do mito, pero este xa conta cun par de milenios.
- 27 Ortega y Gasset, 2015: 50.
- 28 Pareto, 1966: 127-128.
- 29 Como afirma Dalmacio Negro: «A democracia europea é un mito máis relixioso que político, non exento de poesía». Negro, 2021: 38.
- 30 Con certa graza, expón a transformación da linguaxe uniformadora no paso do comunismo ao «demoliberalismo»: «O proletariado foi substituído polo homosexual, o capitalista polo fundamentalista, a explotación pola discriminación, o revolucionario pola feminista e a bandeira vermella por unha vaxina» (p. 156). E engade: «Antes, Hobbes era un materialista en loita contra o idealismo. Hoxe, un misóxino defensor do patriarcado» (p. 157).
- 31 Nun plano máis antropolóxico, Legutko asáñase –non sen razón– co home demoliberal. Home autosatisfeito de si, que «é bastante remiso a aprender, pero moi entusiasta en ensinar» (p. 160). Tamén no institucional, recorda que a moral liberal –sobre todo no relativo á liberdade sexual– «unha vez institucionalizada e absorbida polo sistema (...) impregnou leis, costumes, prácticas sociais, escolas, programas educativos e discurso público» (p. 142). Mais atopámonos, de novo, ante un posible caso de substitución e crítica do anterior ao liberalismo, que o autor idealiza. Abondaría substituír unha soa palabra. Por exemplo, «[o clérigo católico] é bastante remiso a aprender, pero moi entusiasta en ensinar». Ou, por exemplo, «unha vez institucionalizada e absorbida polo sistema, [a moral católica] impregnou leis, costumes, prácticas sociais, escolas, programas educativos e discurso público». O corolario a estes exemplos é: primeiro, o mellor dos mundos posibles non existe; segundo, nunca chove a gusto de todos.
- 32 Podería pensarse que, aínda que a crítica foi constante, agora sería distinto, posto que hoxe en día as masas teñen un acceso ao coñecemento que sería impensable en tempos pretéritos. Pero contra isto mesmo xa Tocqueville advertiu: «É imposible, fágase o que se faga, elevar a cultura de pobo por enriba de certo nivel. Por máis que se facilite o acceso aos coñecementos humanos, se melloren os medios de ensino e a ciencia quede ao alcance de todas as fortunas, xamais se logrará que os homes se instrúan e desenvolvan a súa intelixencia sen consagrar tempo a iso» (Tocqueville, 2017: 289). En fin, o que Legutko achaca á democracia nin é novo nin tampouco, engadimos, algo exclusivo deste sistema.
- 33 Aristóteles, 2019: 237.
- 34 *Ibidem*: 239.
- 35 *Ibidem*: 280.
- 36 *Ibidem*
- 37 *Ibidem*: 127.
- 38 *Ibidem*: 129.
- 39 *Ibidem*: 147.
- 40 Argumento similar leva a Bodino, século despois, a decantarse pola monarquía. O xurista francés sostén, para desbotar calquera outro goberno, que, se xa é complexo achar un suxeito excepcional, canto máis difícil non é atopar uns poucos (oligarquía) ou moitos (democracia). Polo tanto, se hai un ser superior, debe reinar. Cfr. Bodin, 2010: 285.
- 41 Aristóteles, 2019: 241.
- 42 *Ibidem*.
- 43 Como Jerónimo Molina Cano sostén: «A loita contra as desigualdades empeza na escola, pero nela hai que igualar sempre cara arriba. O modelo debe ser a excelencia –o difícil–, non a vulgaridade –o espontáneo e circunstancial–. Os nenos de familias pobres, eles particularmente, merecen unha escola elitista, pero dun elitismo do espírito. Non hai que ter medo ás palabras, pero entendo as razóns polas que no dicionario da administración educativa esa palabra ten que ceder ante estoutra: a excelencia académica». Sánchez, 2020.
- 44 Cfr. Aristóteles, 2019: 242.
- 45 Baste recordar que a ideoloxía do progreso levou, no século XIX, a exterminar os indios norteamericanos durante a presidencia do progresista Andrew Jackson e, máis recentemente, á bomba atómica.
- 46 Schmitt, 2019e: 59.
- 47 *Ibidem*: 57.
- 48 Cfr. García-Pelayo, 2009 h: 3065.

- 49 Pierre Legendre pon –correctamente– o dedo na ferida: «O cristianismo occidental anticipara a organización ultramoderna formulando o principio “A Igrexa non ten territorio”. Hoxe, a Democracia unida ao Management sen fronteiras fáille eco. O mercado universal realiza o soño dos conquistadores de América: “un Imperio no que nunca se pon o sol”. A Bolsa vinte e catro horas cumpre ese milagre» (Legendre, 2008a: 23). Pena que Legutko ignore –ou, mesmo peor, non queira recoñecer– que todo o que denuncia afunde as súas raíces no cristianismo que fervorosamente defende.
- 50 Cfr. García-Pelayo, 2009a: 1683. Tamén por exemplo, Fernández de la Mora, 1977: 168.
- 51 Cfr. Heller, 2017: 24.
- 52 Schmitt, 2018: 113-114.
- 53 A prensa diaria ofrece unha morea de exemplos. Pode citarse, entre outros, que os cidadáns se converteran en improvisados axentes de tráfico dispostos a sancionar o infractor. É o chamado «anticochismo». Mostra patente de que o cidadán se confundiu co seu Estado. Véxase Pascual, 2021.
- 54 Ortega y Gasset, 2019: 130.
- 55 García-Pelayo, 2009i: 3132.
- 56 Sobre o concepto de «Estado total» en Carl Schmitt, véxase Jiménez Segado e Molina Cano, 2012: 289 e ss.
- 57 Schmitt, 2018: 141.
- 58 *Ibidem*.
- 59 Cfr. García-Pelayo, 2009f: 2822 e ss.
- 60 Schmitt, 2018: 156. A elección, dinos Schmitt, serve para dúas cousas: a) serve para comprobar a división pluralista da sociedade en bloques solidamente organizados; b) a elección é un plebiscito no que o elector vota unha proposta en bloque (Schmitt, 2018: 157). Mais isto ten as súas lóxicas repercusións no funcionamento do Parlamento. Como Schmitt sostén noutro texto: «Resulta xa moi dubidoso que o Parlamento posúa realmente a facultade de formar unha elite política. (...). O parlamentarismo xa chegou ata o punto de que todos os asuntos públicos se converteron en obxecto de botíns e compromisos entre os partidos e os seus seguidores, e a política, lonxe de ser o labor dunha elite, chegou a ser o negocio, polo xeral desprezado, dunha, polo xeral desprezada, clase» (Schmitt, 1990: 6-7). Afirmaba isto nos anos vinte do pasado século. Como vemos, nada cambiou.
- 61 García-Pelayo, 2009b: 2001.
- 62 Cfr. Schmitt, 2018: 135-136. Tamén, véxase Schmitt, 2006: 4-6.
- 63 Schmitt, 2019d: 266.
- 64 *Ibidem*.
- 65 *Ibidem*: 267.
- 66 Manuel Aragón formula: «É o Estado social a realización da democracia ou só a expresión dunha determinada fase de desenvolvemento da sociedade capitalista que se corresponde co chamado *Spatkapitalismus*?» (Aragón, 1978: 146). Decantámonos polo segundo.
- 67 Negro Pavón, 2004: 305.
- 68 *Ibidem*: 308.
- 69 Forsthoff, 2013: 23-25. Carl Schmitt tamén o viu claro. Cfr. Schmitt, 2019c: 81.
- 70 «O grande empresario non ten un ideal distinto ao de Lenin, isto é, unha ‘terra electrificada’. Ambos os dous só disputan realmente acerca do mellor método de electrificación». Schmitt, 2019c: 71.
- 71 *Ibidem*: 22.
- 72 García-Pelayo, 2009j: 3243-3244.
- 73 Forsthoff, 2013: 23.
- 74 *Ibidem*: 30.
- 75 Schmitt, 2019b: 116.
- 76 Saralegui, 2016: 220.
- 77 Schmitt, 2019b: 125-126.
- 78 Aquí exporase o dito en *As transformacións do Estado contemporáneo*. Pero este xurista dedicou outros libros –*Burocracia e tecnocracia* e *El Estado de partidos*– e artigos ao tema.
- 79 García-Pelayo, 2009a: 1641.
- 80 *Ibidem*: 1633.
- 81 *Ibidem*: 1737.
- 82 *Ibidem*: 1738.
- 83 *Ibidem*: 1739. Aquí vese a diferenza entre un teórico e un político. Mentres que Legutko fai unha chamada aos partidos no seu libro –para acabar coa Unión Europea–, García-Pelayo, defensor a morte do Estado como cidadán, meramente apunta que os partidos serían os encargados de recuperar unha idea política do Estado (sen facer chamada ningunha á acción política).
- 84 Cfr. Nicolás Muñiz, 2013: XII-XV.
- 85 Para o desenvolvemento do tema, empregaremos a magna obra *O Estado da sociedade industrial*.
- 86 Cfr. De Lora, 2021.
- 87 Forsthoff, 2013: 116.
- 88 *Ibidem*: 15.
- 89 *Ibidem*: 18. Nos nosos días, o profesor Sosa Wagner volveu sobre este mesmo tema con ocasión da súa lección de despedida. Di Sosa: «Agónico o Estado nacional tradicional é preciso proclamar ben alto un viva o Estado! E é que este non pode nin debe converterse nun fantasma melancólico que vague as súas soidades polos espazos. Antes, ao contrario, necesítase un poder forte e democraticamente organizado que lexitime decisións e medidas de goberno que afectan a millóns e millóns de cidadáns, que cree espazos de acordo, que sexa capaz de facer fronte á súa responsabilidade, que teña sempre a punto e engraxado un marco que permita depurar os conflitos sociais evitando a súa dexeneración nunha polvoreira que poña contra as cordas a delicada orde da convivencia –a vella *pax pública*–. Esta é unha das funcións máis importantes do Estado, insistimos, do Estado democrático. Reteñamos este adxectivo pois é verdade inconscusa que o pouco de democracia que no mundo existe se acha precisamente no Estado, peto onde se gardan os aforros da lexitimación do poder» (Sosa Wagner, 2016). O discurso está dispoñible en: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/5751/AJubilacion%20b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 90 Forsthoff, 2013: 126.
- 91 *Ibidem*: 127.
- 92 En España, José Bellido, quen xa se ocupou de Legendre nun breve pero instrutivo artigo (Bellido, 2008: 289 e ss.), leu recentemente a súa tese de doutoramento sobre o autor francés. Esperemos que a súa futura publicación sirva para unha maior difusión da súa obra.
- 93 Legendre, 2008a: 41.
- 94 *Ibidem*: 42.
- 95 *Ibidem*: 43.
- 96 Legendre, 2008b: 22-23.

- 97 *Ibidem*: 16.
- 98 *Ibidem*: 36.
- 99 *Ibidem*.
- 100 Legendre, 2008a: 23.
- 101 *Ibidem*: 29.
- 102 *Ibidem*: 33.
- 103 Legendre, 2008b: 33.
- 104 *Ibidem*: 32.
- 105 Legendre, 2008a: 20-21.
- 106 *Ibidem*: 22.
- 107 Legendre, 2008b: 33.
- 108 *Ibidem*: 35.
- 109 Legendre, 2008a: 55.
- 110 *Ibidem*: 56.
- 111 *Ibidem*.
- 112 *Ibidem*.
- 113 Legendre, 2008b: 29.
- 114 Schmitt, 2019: 42.
- 115 Legendre, 2016: 79.
- 116 *Ibidem*: 80.
- 117 *Ibidem*.
- 118 Forsthoff, 2013: 80.
- 119 Saralegui, 2016: 218.
- 120 Cfr. Conde, 1957: 23-24.
- 121 Saralegui, 2016: 231.
- 122 *Ibidem*: 230.
- 123 García-Pelayo, 2009e: 2756.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 59-83

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4936>

© Daniel Casal Oubiña

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

Recibido: 03/05/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## O federalismo belga: autogoberno, fragmentación e estabilidade. Equilibrios internos en contornos inestables



El federalismo belga: autogobierno, fragmentación y estabilidad. Equilibrios internos en entornos inestables

Belgian federalism: self-government, fragmentation and stability. Internal balance in unstable environments

**DANIEL CASAL OUBIÑA**

Profesor axudante doutor de Ciencia Política  
Universidade Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

[daniel.casal@urjc.es](mailto:daniel.casal@urjc.es)

**Resumo:** Os principais desafíos do sistema político belga son a necesidade de asegurar a xestión dunha enorme pluralidade territorial, lingüística e cultural no marco dun modelo institucional caracterizado pola fragmentación partidista e a inestabilidade gobernamental. O *paper* analiza como o desenvolvemento do federalismo en Bélxica e a creación de institucións de autogoberno nas rexións e comunidades lingüísticas se traduciu na construción de contornos que, malia presentaren indicadores de fragmentación similares aos existentes a nivel federal, puideron definir maiores cotas de estabilidade gobernamental, cuxa medición se realiza mediante a análise de tres dimensións: a rotación das familias políticas á fronte dos gabinetes, a estabilidade externa e a cohesión interna dos gobernos que se observa mediante a aplicación do Índice de Estabilidade Gobernamental.

**Palabras clave:** Federalismo, sistemas políticos subnacionais, autogoberno, fragmentación parlamentaria, estabilidade gobernamental.

**Resumen:** Los principales desafíos del sistema político belga son la necesidad de asegurar la gestión de una enorme pluralidad territorial, lingüística y cultural en el marco de un

modelo institucional caracterizado por la fragmentación partidista y la inestabilidad gubernamental. El *paper* analiza como el desarrollo del federalismo en Bélgica y la creación de instituciones de autogobierno en las regiones y comunidades lingüísticas se ha traducido en la construcción de entornos que, si bien presentan indicadores de fragmentación similares a los existentes a nivel federal, sin embargo, han podido definir mayores cotas de estabilidad gubernamental, cuya medición se realiza mediante el análisis de tres dimensiones: la rotación de las familias políticas al frente de los gabinetes, la estabilidad externa y la cohesión interna de los gobiernos que se observa mediante la aplicación del Índice de Estabilidad Gubernamental.

**Palabras clave:** Federalismo, sistemas políticos subnacionales, autogobierno, fragmentación parlamentaria, estabilidad gubernamental.

**Abstract:** The main challenges of the Belgian political system are the need to ensure the management of a huge territorial, linguistic and cultural plurality within the framework of an institutional model characterized by partisan fragmentation and government instability. The paper analyzes how the development of federalism in Belgium and the creation of self-government institutions in the regions and linguistic communities have resulted in the construction of environments that, although they present indicators of fragmentation similar to those existing at the federal level, have nevertheless been able to define higher levels of government stability whose measurement is carried out through the analysis of three dimensions: the rotation of political families at the head of the cabinets, external stability and internal cohesion of governments that is observed through the application of the Government Stability Index.

**Key words:** Federalism, subnational political systems, self-government, parliamentary fragmentation, government stability.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 O federalismo belga como marco analítico de referencia. 2.1 O proceso de federalización de Bélxica. 2.2 O sistema de organización territorial do Estado. 3 Deseño metodolóxico. 4 Resultados. 4.1 Fragmentación parlamentaria. 4.2 Grao de concentración gubernamental. 4.3 Estabilidade gubernamental. 5 Discusión de resultados. 6 Conclusións. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Os dous elementos característicos do sistema político belga constitúeno o federalismo, no intento por adaptar a convivencia das comunidades lingüísticas francófona (situada na rexión valoa do sur do país), neerlandesa (radicada en Flandres) e en menor medida a alemá (que se atopa nos cantóns de Eupen e Sankt Vith); e tamén a inestabilidade que caracteriza os procesos de constitución de institucións clave do sistema, sendo especialmente significativa a conformación do Goberno.

Cando se configura Bélxica, optouse por un deseño constitucional baseado no unitarismo, así como no predominio da poboación de fala francesa<sup>1</sup>.

O modelo político, nacido en 1831, comeza a entrar en crise, segundo Guerrera Roig<sup>2</sup>, a partir da década de 1960, nun momento de declive social, económico e demográfico de Valonia que contrasta co crecemento das estruturas económicas e a prosperidade en Flandres.

Desde entón realizouse un importante proceso de reforma do Estado con tendencia federalizante en tres ondatas. A primeira comeza en 1970 e leva consigo a constitución das entidades de lingua francófona, neerlandesa e alemá, así como das rexións

de Valonia, Flandres e Bruxelas, dotadas dun órgano deliberativo conformado polos seus representantes electos no Parlamento federal.

A segunda ondada, que culmina en 1992, caracterízase pola ampliación de competencias ás entidades territoriais, a elección directa dos seus órganos representativos e a constitución dos seus respectivos gobernos. Ademais, incorpórase a paridade das comunidades lingüísticas nas institucións centrais, de maneira que no conxunto de procesos de toma de decisións se outorga capacidade de bloqueo e se dota o sistema dun forte carácter consociativo<sup>3</sup>. A terceira ondada, a partir de 1995, iníciase coa reforma constitucional que definitivamente converte Bélxica nun Estado federal integrado por dous tipos de entidades: as rexións de base territorial (Flandres, Valonia e Bruxelas-Capital) e as comunidades lingüísticas (francófona, flamenga e alemá). En Flandres optouse por que as institucións lingüísticas asumisen tamén o rol dos órganos de autogoberno rexional, polo que as dúas entidades comparten poder executivo e lexislativo.

Neste sentido, o presente *paper* ten como pregunta principal de investigación analizar se os sistemas políticos das entidades federadas belgas se viron afectados pola inestabilidade que caracteriza as institucións estatais. Para respondela, a investigación consta de tres partes claramente diferenciadas. En primeiro lugar, analízase o modelo de organización territorial do Estado en Bélxica, que constitúe o marco teórico de referencia. A continuación defínese o deseño metodolóxico da investigación, consistente no estudo en cada entidade federada de tres dimensións analíticas: grao de fragmentación parlamentaria, analizado a través do Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP); a concentración governamental e a estabilidade dos equipos ministeriais. A terceira parte do *paper* expón e discute os resultados e, finalmente, preséntanse as principais conclusións da investigación.

## **2 O FEDERALISMO BELGA COMO MARCO ANALÍTICO DE REFERENCIA**

### **2.1 O proceso de federalización de Bélxica**

Bélxica é un Estado que xorde a partir de 1830 como consecuencia da súa separación dos Países Baixos. A súa Constitución, que entra en vigor en 1831, é unha das máis antigas de Europa<sup>4</sup>. O novo país caracterízase pola existencia de dúas comunidades antagónicas: flamengos e valóns.

Os flamengos, asentados no norte, de lingua neerlandesa, constituían o grupo minoritario a nivel demográfico e eran unha sociedade cuns menores niveis de industrialización e desenvolvemento. Pola súa parte, a comunidade valoa, francófona e situada na zona sur, contaba cunha posición dominante en termos de poboación, así como de prosperidade e modernización. A esta complexidade inicial engádese que,

como consecuencia do Tratado de Versalles de 1918, os cantóns de Eupen, Malmedy e parte de Monschau, que formaran parte do Reino de Prusia, foron entregados para a súa administración ao Reino de Bélxica. A votación do 20 de setembro de 1920 supuxo a incorporación definitiva destes territorios e a conseguinte configuración dunha comunidade xermanófona na zona oriental<sup>5</sup>.

Segundo Tomás<sup>6</sup>, o predominio dos valóns foi determinante para a adopción dun modelo de organización territorial, de inspiración centralista, baseado nun sistema estruturado en municipios e provincias que impuxese no conxunto do Estado a cultura francesa, sendo o mellor exemplo diso, segundo Casal<sup>7</sup>, a posición da capital, Bruxelas, que, formando parte da zona flamenga, se converte nunha cidade eminentemente francófona fronte ao territorio que a rodea.

A partir de 1840 renacen os movementos nacionalistas flamengos como unha reacción ante as tendencias uniformadoras que, por exemplo, fixeron do francés a única lingua oficial no ámbito público<sup>8</sup>. Nun primeiro momento o obxectivo deste movemento circunscribíase soamente ao recoñecemento da lingua neerlandesa e cara á demanda dun autogoberno limitado.

Estas reivindicacións, segundo De Winter<sup>9</sup>, puideron canalizarse inicialmente co recoñecemento da lingua flamenga no ámbito xudicial (1873), burocrático (1878) e militar (1887), así como na educación primaria e secundaria (1895). Ademais, as principais familias políticas (socialistas, liberais e democratacristiáns) comezaron a realizar políticas de cota idiomática nas súas respectivas listas electorais, facilitando unha maior presenza da comunidade neerlandesa tanto no Parlamento como no Goberno.

Non obstante, a partir da I Guerra Mundial, nun momento no que ten lugar a primeira ondada de procesos de independencia do século XX<sup>10</sup>, boa parte do nacionalismo flamengo inicia un proceso de radicalización que comeza a ver na constitución dun Estado propio o mellor instrumento de resolución da cuestión nacional, definida por Keating<sup>11</sup> como a existencia dun conflito baseado na incorrecta delimitación dos estados en relación cos grupos nacionais que os conforman.

Coa finalización da II Guerra Mundial prodúcese unha modificación drástica da configuración socioeconómica de Bélxica. Flandres convértese no principal polo de actividade económica e financeira, atraendo cara ao seu territorio os principais sectores financeiros ata entón radicados en Valonia. A existencia dunha organización político-administrativa de corte centralista e inspiración francesa contrasta, polo tanto, coa puxanza emerxente das rexións de fala neerlandesa, onde o sentimento independentista se desenvolveu con forza durante o período de entreguerras. Para facer fronte a este desafío, desde 1970 inicianse reformas de corte descentralizador e federalizante coa finalidade de cohesionar o país e evitar a secesión dun dos territorios<sup>12</sup>.

Como acertadamente sinala Cueto<sup>13</sup>, a principal característica do proceso de reforma do Estado belga e a súa transformación nun modelo federal radica en que ten natureza disociativa, posto que, fronte a modelos clásicos como o suízo ou o norteamericano, nos que son as propias entidades subnacionais as que acordan unha asociación perpetua e



o fortalecemento das institucións centrais do Estado, no caso belga o modelo federal nace das demandas das comunidades e territorios que conforman o país e materialízase xerando para cada grupo o seu propio sistema de autogoberno a partir da cesión de competencias e capacidades por parte dun centro federal que tende a debilitarse<sup>14</sup>.

A primeira ondada de reforma do modelo institucional comeza en 1970 ante a constatación da inviabilidade do sistema centralista xurdido en 1831<sup>15</sup>. A primeira reforma constitucional, polo tanto, suprimiu o carácter unitario do país, que se substituíu polo recoñecemento de tres comunidades de base lingüística: francófona, neerlandesa e xermanófona, así como de tres entidades territoriais: Valonia, Flandres e Bruxelas-Capital. Estas seis entidades contaban cun deseño institucional baseado en consellos deliberativos integrados polos seus representantes no Parlamento nacional con capacidades executivas moi limitadas no campo social, económico e cultural.

A partir de 1992 outórgaselles un maior carácter democrático aos consellos de cada unha das entidades mediante a elección directa dos seus integrantes por parte das súas respectivas comunidades políticas<sup>16</sup>, deseño que se completa, coa reforma de 1995, cando cada comunidade e rexión se dota dos seus respectivos poderes executivos para a xestión das súas competencias garantidas na Constitución federal e desde comezos do século XXI como consecuencia dos *Accord Lamberbont et Lombard*, así como do *Accord du Papillon*, o nivel de capacidades das entidades federadas elevouse significativamente coa transferencia da fiscalidade, así como, no caso das rexións, dos principais servizos sociais que integran o núcleo do Estado do benestar<sup>17</sup>.

Este proceso de federalización complétase con dous procesos clave. En primeiro lugar, prodúcese unha escisión dos partidos de ámbito nacional en organizacións rexionais independentes entre si<sup>18</sup> que se sumaron aos partidos nacionalistas flamengos emerxentes. En segundo termo, a incorporación da paridade no sistema parlamentario recóllese tamén na conformación do Goberno que, integrado por 15 ministros, deben estar divididos a partes iguais entre francófonos e flamengos para garantir a igualdade lingüística e territorial no seo do gabinete<sup>19</sup>.

## 2.2 O sistema de organización territorial do Estado

O modelo federal belga baséase na existencia dunha pluralidade de entidades federadas<sup>20</sup>. Neste sentido, o artigo 1 da Constitución belga (CB) sinala que é un Estado federal que se compón de dous tipos de entidades: as rexións, de base territorial, e as comunidades, de base lingüística, mentres que os artigos 2 e 4 delimitan espacialmente o ámbito de cada entidade.

Táboa 1. Delimitación das entidades territoriais

<b>Comunidade Flamenga</b>	Lingüística	- Rexión de Flandres. - Habitantes flamengos de Bruxelas-Capital.
<b>Comunidade Xermanófono</b>	Lingüística	Habitantes xermanófonos da rexión valoa.
<b>Comunidade Francesa</b>	Lingüística	Francófonos das rexións de Valonia e Bruxelas-Capital.
<b>Rexión de Flandres</b>	Territorial	Provincias de Antwerpen, Brabante flamengo, Flandres occidental, Flandres oriental e Limburgo.
<b>Rexión de Valonia</b>	Territorial	Provincias de Brabante valón, Hainaut, Luxemburgo, Namur e Liexa.
<b>Rexión de Bruxelas-Capital</b>	Territorial	19 municipios da área metropolitana da cidade de Bruxelas.

*Fonte: Elaboración propia.*

No caso das entidades de base territorial, estas asumen as principais competencias territorializables, como a sanidade, a educación ou as obras públicas, e desde 2001, en sucesivos acordos governamentais, asumiron facultades tan relevantes como a prestación de servizos sociais, a regulación dos gobernos locais e incrementaron as súas capacidades en materia fiscal<sup>21</sup>. Pola súa banda, as comunidades asumen competencias en materia cultural, idioma vehicular na educación ou nas relacións laborais, así como o réxime de pensións (artigos 127-128 CB).

Para exercer de forma efectiva o conxunto de competencias que teñen recoñecidas cada unha de entidades federadas, a CB establece que contan coas súas propias institucións de autogoberno: unha asemblea lexislativa e un goberno responsable ante esta. Este principio xeral ten unha excepción no artigo 137 CB, no que se establece que as competencias da rexión de Flandres se exercen a través dos órganos da comunidade lingüística flamenga, que teñen natureza dual (territorial e cultural).

Deste xeito, o sistema político federal imponlles ás súas comunidades e rexións un esquema institucional de natureza parlamentaria<sup>22</sup>. A opción por este modelo leva consigo a implementación dun esquema representativo en virtude do cal a comunidade política designa os seus representantes no poder lexislativo, que, no seu nome, elaboran as leis, os orzamentos e lexitiman a constitución ou destitución do poder executivo<sup>23</sup>.

Polo tanto, no sistema político das entidades federadas de Bélxica, a CB configura o poder lexislativo como o órgano central do sistema, ao ser o único cunha relación directa e mediata coa comunidade política.

Táboa 2. Tamaño das asembleas legislativas das entidades federadas

Entidade	Nome	Membros	Método de elección
Comunidade Francesa	Parlamento da Federación Valonia- Bruxelas	94	- Os 75 electos no Parlamento de Valonia. - 19 francófonos do Parlamento de Bruxelas- Capital.
	Parlamento da Comunidade Xermanófona		Elección directa.
Comunidade Flamenga e Rexión de Flandres	Parlamento de Flandres	75	Elección directa.
Rexión de Valonia	Parlamento de Valonia	75	Elección directa.
Rexión de Bruxelas-Capital	Parlamento de Bruxelas	89	Elección directa.

Fonte: *Elaboración propia*

A cámara máis reducida é o Parlamento da Comunidade Xermanófona (composto por 25 membros), os legislativos de Valonia e Flandres contan con 75 escanos, mentres que o de Bruxelas ten 89 integrantes. En case todos os casos os parlamentarios son elixidos mediante votación popular directa por parte da comunidade política da entidade federada.

A excepción é o legislativo da Comunidade Lingüística Francófona, que, coa denominación de Parlamento da Federación Valonia-Bruxelas, conta con 94 membros que son electos noutras cámaras territoriais: 75 son os parlamentarios elixidos para o poder legislativo valón, mentres que 19 pertencen ao Parlamento da rexión capital.

O artigo 122 CB establece que cada entidade contará co seu propio poder executivo, que será elixido polos respectivos parlamentos ante os que é politicamente responsable sen poder proceder á súa disolución anticipada en caso de perda da confianza<sup>24</sup>. A estrutura de cada gabinete encoméndaselle ao poder legislativo das comunidades e rexións que, no referente ao seu executivo, dispoñen dunha capacidade de autoorganización máis ampla.

### 3 DESEÑO METODOLÓXICO

Como se sinalou na introdución deste artigo, a pregunta principal que guía esta investigación consiste en analizar se os sistemas políticos das entidades federadas belgas se viron afectados pola inestabilidade que caracteriza as institucións nacionais.

Polo tanto, o obxectivo principal que ten este *paper* consiste en estudar o rendemento parlamentario e gobernamental das comunidades e rexións de Bélxica desde a conformación de institucións de autogoberno baseadas no binomio executivo-lexislativo. Por esta razón, tomouse como referente o período temporal 1986-2022 para a

Comunidade Xermanófono e 1995-2022 para a Rexión de Valonia, Bruxelas-Capital, así como para a Rexión de Flandres e a Comunidade Flamenga. De xeito complementario, como obxectivos específicos, propónse estudar a fragmentación e a composición de equipos gobernamentais en entidades políticas subnacionais.

Para abordar a pregunta e os obxectivos, esta investigación tivo en conta tres dimensións analíticas:

1. Fragmentación parlamentaria.
2. Concentración governamental.
3. Estabilidade dos equipos ministeriais.

O seu estudo abordouse a partir da construción dunha base de datos integrada por 3 dimensións analíticas, X indicadores e X subindicadores.

Táboa 3. Deseño da base de datos de rendemento institucional

Variable analítica	Indicadores
Fragmentación parlamentaria	Número efectivo de partidos parlamentarios.
Concentración governamental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Composición dos gabinetes.</li> <li>2. Cor política do xefe de goberno.</li> <li>3. Número de partidos no goberno.</li> </ol>
Estabilidade de goberno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relación lexislatura/gabinetes.</li> <li>2. Índice de Estabilidade Governamental (IEG).</li> </ol>

Fonte: Elaboración propia

O estudo da fragmentación no poder lexislativo das comunidades e rexións realizouse a partir do cálculo do NEPP e do sistema de partidos resultante en cada cámara. A determinación do NEPP elaborouse a partir da fórmula proposta por Laakso e Taagepera<sup>25</sup>, onde o número efectivo son os partidos que contan con polo menos un voto e un escano e S é a proporción normalizada de cada organización política sobre o conxunto de escanos que conforman a cámara elevada ao cadrado.

Figura 1. Cálculo do NEPP

$$\text{NEPP} = 1 / \sum_{i=1}^n S_i^2$$

O NEPP mostra o nesgo que presenta o sistema de partidos que segundo Blondel<sup>26</sup> pode ter carácter bipartidista (perfecto ou imperfecto) ou pola contra ter natureza multipartidista (con ou sen partido dominante no sistema) en función do parámetro resultante da aplicación da fórmula.

Táboa 4. Relación entre o NEPP e o sistema de partidos

Sistema	NEPP
Bipartidista perfecto	2
Bipartidista imperfecto	2,5
Multipartidista de partido dominante	3,5
Multipartidista sen partido dominante	4,5

Fonte: Elaboración propia

A análise da concentración governamental determínase mediante o estudo de tres indicadores que permiten apreciar o grao de fragmentación interna: en primeiro lugar, examínase a composición dos gabinetes en función das familias políticas que os integran; en segundo termo, estúdase a cor política do xefe de goberno; e, finalmente, analízase o número de partidos que forman parte de cada gabinete.

A última das dimensións centrouse na análise da estabilidade do poder executivo, que se abordou desde dous planos. A nivel externo mediante a relación entre o número de lexislaturas e de equipos gobernamentais conformados, aspecto que constitúe unha interesante ferramenta analítica porque no sistema político belga, ao non considerarse a posibilidade de disolución anticipada dos parlamentos das rexións e comunidades, a inestabilidade se podería apreciar na conformación dun número elevado de gabinetes por cada lexislatura. Pola súa banda, a nivel interno empregouse o Índice de Estabilidade Governamental (IEG), construído a partir da metodoloxía formulada por Abal, Eberhardt e Ariza<sup>27</sup>, que mide a correlación entre a rotación dos ministros e o tempo de vida de cada xefe de goberno.

Figura 2. Fórmula do IEG

$$\text{IEG} = (\sum \text{GM} / \text{M}) / \sqrt{\text{T}}$$

O IEG parte do sumatorio total de xestións ministeriais (persoas que ocupan carteira no Executivo) que teñen lugar baixo o mandato dun mesmo xefe de goberno e que pola súa vez se divide entre o número máximo legal de departamentos ministeriais (M). O cociente divídese, pola súa parte, entre a raíz cadrada do tempo (T) de permanencia do xefe de goberno, desde a súa toma de posesión ata a toma de posesión do seu sucesor, expresado en días e dividido entre 362,25, que é a extensión dun ano.

A partir do cálculo pódese observar que un IEG elevado constata un alto grao de inestabilidade, ben sexa por unha alta rotación de persoas ou pola curta duración do período de goberno, mentres que, se o IEG tende a 0, evidencia un elevado grao de estabilidade governamental.

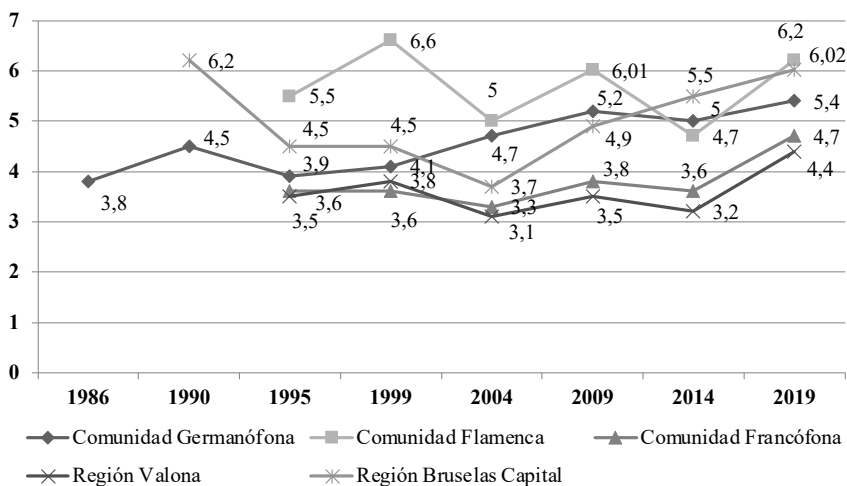
En último termo, estas tres dimensións analíticas estúdanse de forma combinada coa finalidade de comprender o grao de inestabilidade de cada sistema político rexional ou comunitario mediante o estudo do impacto da fragmentación parlamentaria sobre a concentración e a estabilidade governamental.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Fragmentación parlamentaria

Como se explicou na epígrafe metodolóxica, o primeiro elemento analítico vincúlase co estudo da fragmentación parlamentaria a partir do cálculo do NEPP mediante o emprego da fórmula de Laakso e Taagepera<sup>28</sup> e a determinación do sistema de partidos resultante.

Gráfico 1. Fragmentación nas entidades federadas belgas



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófona, Comunidade Flamenca, Comunidade Francófona, Rexión Valoa, Rexión Bruxelas-Capital.

O gráfico 1 constata que o conxunto de entidades que conforman o modelo federal de Bélxica se caracteriza por unha tendencia á fragmentación das súas institucións parlamentarias. Deste xeito, a partir da modelización de Blondel<sup>29</sup>, pódese observar que a Comunidade Flamenca e a Rexión de Bruxelas-Capital, cun NEPP medio temporal de 5,6 e 5,04, respectivamente, viñeron contando cun sistema de partidos nas súas asembleas legislativas tendente ao multipartidismo sen partido dominante. Pola

súa parte, a Comunidade Xermanófono tamén se sitúa neste modelo, ao presentar un NEPP medio de 4,5.

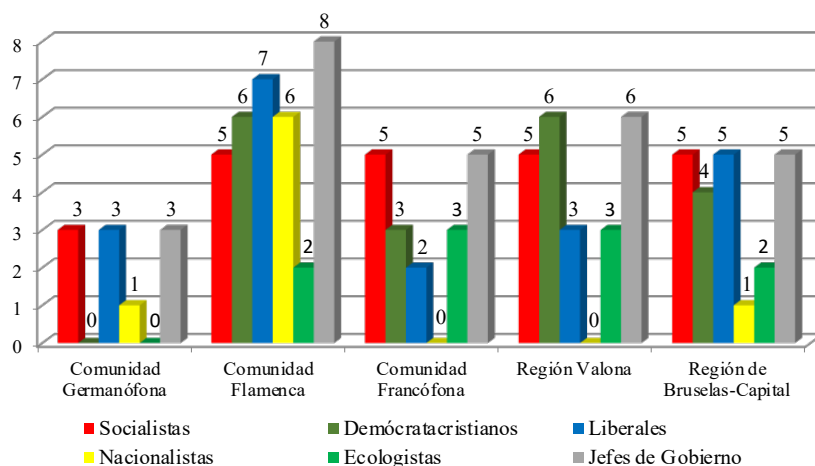
En sentido contrario, os parlamentos da Rexión Valoa (3,5) e da Comunidade Francófono (3,7) son os que presentan un menor nivel de fragmentación, ao mostrar un NEPP medio temporal que se sitúa en parámetros de multipartidismo de partido dominante, que en nos dous casos veu sendo a rama francófono da socialdemocracia: o Partido Socialista (PS).

Un aspecto especialmente relevante que convén destacar do estudo da serie histórica é que en todas as rexións e comunidades se observa, no período 2014-2019, unha forte tendencia á fragmentación. Neste sentido, na actualidade en todas as asembleas legislativas hai un NEPP equivalente a un sistema multipartidista sen partido dominante, sendo especialmente relevantes os casos da Comunidade Xermanófono (5,4), a Comunidade Francófono (4,7) e a Rexión Valoa (4,4), que conformaron en 2019 os parlamentos máis fragmentados da súa serie histórica. No caso da asemblea legislativa flamenga (6,2) e do Parlamento de Bruxelas-Capital (6,02), malia non teren a composición máis complexa do ciclo histórico, presentan os segundos NEPP máis elevados desde a súa creación en 1995 e 1990 respectivamente.

## **4.2 Grao de concentración governamental**

O segundo parámetro analítico vincúlase co grao de concentración governamental, e ten a finalidade de determinar o grao de fragmentación interna que se dá nos diferentes equipos gobernamentais das comunidades e rexións. Para o seu estudo, como se sinalou anteriormente, examináronse tres indicadores: composición do gabinete por familias ideolóxicas, cor política do xefe de goberno e o número de partidos que conforman cada equipo ministerial.

Gráfico 2. Composición ideolóxica dos equipos gobernamentais



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófona, Comunidade Flamenga, Comunidade Francófona, Rexión Valona, Rexión Bruxelas-Capital. Socialistas, Demócratacristiáns, Liberais, Nacionalistas, Ecoloxistas, Xefes de Goberno.

O estudo da composición governamental, exposto no gráfico 2, presenta como principal resultado a existencia dunha elevada pluralidade interna dos diferentes equipos ministeriais cos que contou cada xefe de goberno nas diferentes rexións e comunidades belgas.

No caso da Comunidade Xermanófona, houbo 3 xefes de goberno desde 1989 (Maraite, Lambertz e Paasch) socialistas e liberais (na rama francófona dos dous: PS e Movemento Reformador -MR-) tiveron presenza en cada un dos executivos que se conformaron na entidade, mentres que os rexionalistas do ProDG soamente estiveron nun gabinete.

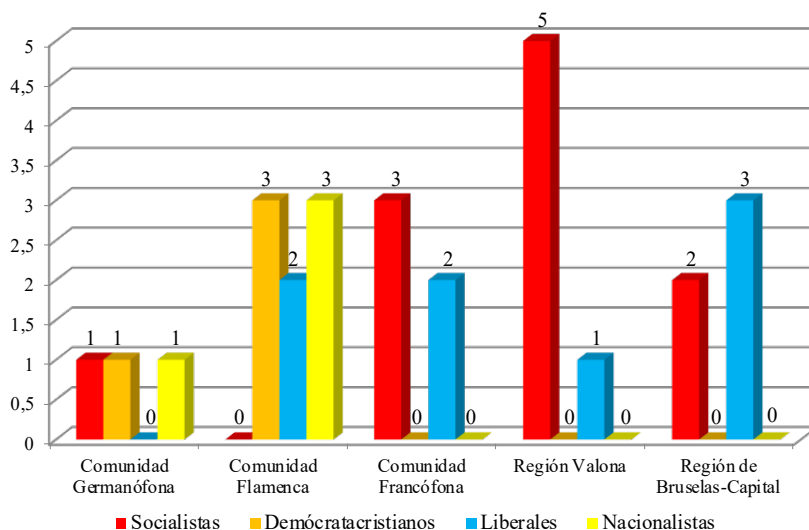
Nas institucións flamengas houbo 8 primeiros ministros; a familia política con maior presenza en gabinetes son os liberais flamengos (Open VLD), que estiveron en sete equipos gobernamentais; seguidos de demócratacristiáns (CD&V) e nacionalistas (Nova Alianza Flamenga NV-A), con presenza en 6 executivos, e os socialistas (Vooruit) fixérono en 5. Pola súa banda, a Comunidade Francófona tivo 5 xefes do executivo, formando parte os socialistas (PS) de todos os gobernos nos que houbo unha presenza importante de ecoloxistas (Ecolo) e dos demócratacristiáns (CDH).

O gabinete valón foi presidido por 6 persoas; en todos os casos houbo presenza da democracia cristiá (CDH), en 5 ocasións con socialistas (PS) e en 3 con liberais (MR) e verdes (Ecolo). Pola súa banda, os 5 gobernantes de Bruxelas-Capital sempre contaron con presenza dos socialistas (PS e Vooruit) e de liberais (MR e Open VLD).



O segundo dos indicadores vincúlase coa cor política que tiveron cada un dos xefes de goberno. Este é un aspecto clave, posto que permite analizar a rotación ideolóxica das diferentes familias políticas na xefatura dos diferentes gabinetes que se constituíron nas entidades federadas.

Gráfico 3. Familia ideolóxica dos xefes de goberno



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófono, Comunidade Flamenca, Comunidade Francófono, Rexión Valoa, Rexión Bruxelas-Capital. Socialistas, Demócratacristiáns, Liberais, Nacionalistas.

Como mostra o gráfico 3, en todas as rexións e comunidades belgas tivo lugar unha alternancia de partidos nas súas respectivas presidencias. No caso da Comunidade Xermanófono, os seus 3 equipos ministeriais foron presididos por un demócratacristián (Maraite), un socialista (Lambert) e un rexionalista (Paasch). Pola súa banda, o executivo flamengo contou con 8 xefes de goberno: 3 deles pertenceron ao CD&V (Van der Brande, Leterme e Peeters), outros 3 aos nacionalistas de NV-A (Bourgeois, Homans e Jambon), mentres que Dewael e Somers eran membros do liberal Open VLD.

A rotación política foi máis limitada na Comunidade Francófono e na Rexión de Bruxelas-Capital; nas dúas entidades todos os seus xefes de goberno pertenceron ao PS ou ao MR. Na capital houbo 3 primeiros ministros liberais (Simonet, Donnea e Ducarme), fronte a 2 socialistas (Picque e Vervoot), mentres que na comunidade de lingua francesa a tendencia se inverte, conformándose 3 gobernos liderados por socialistas (Onkelinx, Arena e Demotte) e 2 presididos por liberais (Hasquin e Jeholet).

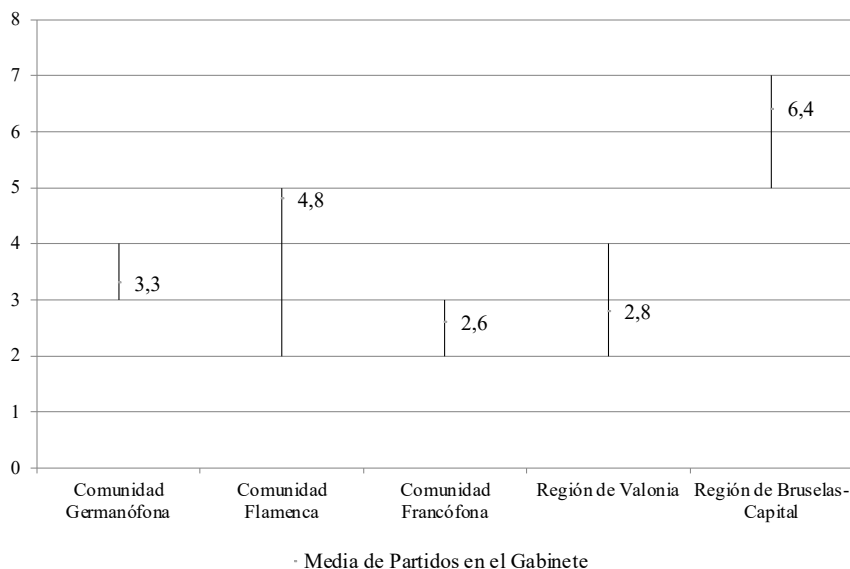
Valonia constitúe un exemplo de baixa rotación na presidencia do seu Executivo, posto que 5 dos 6 xefes de goberno foron membros do PS (Collignon, Di Rupo, Van

Cawoen, Demotte e Magnette) e soamente un primeiro ministro foi doutra familia política; é o caso do liberal Borsus, que dirixe o Goberno rexional desde 2019.

O terceiro dos indicadores do grao de concentración governamental mostra o número de partidos co que cada xefe de goberno contou nos seus diferentes equipos ministeriais. Este é un aspecto importante, xa que permite ver a amplitude das coalicións que tiveron lugar en cada unha das rexións e comunidades desde a constitución das súas institucións de autogoberno.

Para determinalo, realizouse a media de partidos integrantes en cada gabinete dividida entre o número de xefes de goberno. A partir do cálculo da media de partidos en cada un dos gabinetes de cada primeiro ministro, a primeira conclusión que se pode extraer é que, desde a configuración das institucións de autogoberno, ningunha entidade federada belga contou cun Executivo monocolor.

Gráfico 4. Número medio de partidos nos equipos ministeriais



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófona, Comunidade Flamenca, Comunidade Francófona, Rexión Valoa, Rexión Bruxelas-Capital. Media de Partidos no Gabinete.

Esta fragmentación do poder executivo é especialmente significativa na Rexión de Bruxelas-Capital, no Parlamento da cal están representados o conxunto de familias ideolóxicas tanto neerlandesas como francófonas, e que contou en cada Goberno cunha media de 6,4 formacións políticas. Ademais, tamén é apreciable no caso do Executivo flamengo, integrado de media por 4,8 partidos en cada equipo governamental.

As entidades francófonas, a Comunidade Lingüística, así como a Rexión de Valonia, viñéronse caracterizando pola composición de gobernos menos fragmentados tendo 2,8 e 2,6 partidos de media, respectivamente, cada un dos gabinetes que se conformaron.

Nunha posición intermedia sitúase o poder executivo da comunidade lingüística alemá, onde, desde a constitución das súas institucións propias, cada poder executivo estivo integrado por unha media de 3,3 partidos políticos.

### 4.3 Estabilidade governamental

A terceira dimensión analítica vincúlase co grao de estabilidade da que gozan os diferentes gobernos das entidades federadas. O seu estudo é especialmente relevante, posto que en Bélxica non está considerada a posibilidade do adiamento electoral nos gobernos rexionais e comunitarios; deste xeito, pódese observar o grao de rotación interna e externa que presenta cada equipo ministerial.

Para a súa análise, nesta investigación tomouse como referencia a proxección da estabilidade *ad extra* dos gabinetes, estudada a partir da correlación entre o número de equipos ministeriais e as lexislaturas, pero ao mesmo tempo realizouse un diagnóstico da súa cohesión interna mediante a construción do IEG a partir do deseño metodolóxico de Abal, Eberhardt e Ariza<sup>30</sup>, que se detallou na epígrafe metodolóxica.

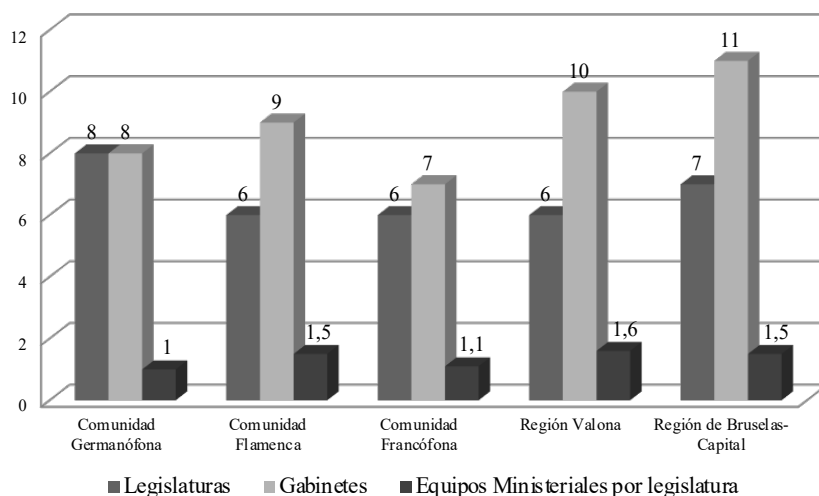
O estudo da estabilidade externa dos gabinetes ten o seu fundamento na natureza parlamentaria dos sistemas políticos rexionais e comunitarios existentes en Bélxica. A configuración dun modelo institucional vertebrado arredor do poder lexislativo parte do principio de que a cidadanía designa os integrantes das cámaras, os cales no seu nome activan o funcionamento do conxunto de poderes e lexitiman o funcionamento dos diferentes órganos.

Polo tanto, como acertadamente indica Fernández Sarasola<sup>31</sup>, o Parlamento adquire tres funcións básicas: lexislar, elaborar os orzamentos e controlar e impulsar o Goberno cunha multitude de facultades que abranguen desde o seu nacemento, mediante o outorgamento da confianza, ata a súa destitución, a través da súa retirada, pasando por diferentes tipos de fiscalización con figuras rutineiras como preguntas ou solicitudes de información.

Non obstante, a evolución dos actores sociopolíticos, o desenvolvemento das políticas nucleares do benestar, que expanden a capacidade normativa do Executivo<sup>32</sup>, e a institucionalización dos partidos políticos como actores de intermediación entre a cidadanía e as institucións<sup>33</sup> levaron consigo unha governamentalización e partidización do labor parlamentario que se racionalizou como función de soporte por parte das maiorías e, ao mesmo tempo, de control político, das minorías cara aos executivos que expresan as maiorías do órgano lexislativo<sup>34</sup>.

No caso de Bélxica, a proxección externa da estabilidade dos gobernos das súas comunidades lingüísticas e as súas rexións caracterízase, en termos xerais, pola tendencia cara a unha inestabilidade moderada.

Gráfico 5. Correlación equipos ministeriais-lexislaturas



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófona, Comunidade Flamenca, Comunidade Francófona, Rexión Valoa, Rexión Bruxelas-Capital. Lexislaturas, Gabinetes, Equipos ministeriais por legislatura

Coa excepción da Comunidade Lingüística Xermanófona, onde existe unha correlación perfecta entre o número de gobernos constituídos e as lexislaturas do seu Parlamento, no resto das entidades apréciase que, de media, tende a haber máis dun Goberno distinto en cada período parlamentario.

Neste sentido, a Rexión de Valonia é a máis inestable, con 1,6 gabinetes por lexislatura. Pola contra, a Comunidade Francófona, con 1,1 gobernos por mandato da súa asemblea lexislativa, é a que tende a unha estabilidade case perfecta. Pola súa parte, a Comunidade Flamenca e a Rexión de Bruxelas-Capital (1,5 gabinetes por lexislatura) presentan indicadores de inestabilidade moderada moi similares aos de Valonia.

A cohesión interna dos gabinetes rexionais e comunitarios, medida a través do IEG, caracterízase en termos xerais pola súa tendencia clara cara á estabilidade dos equipos, posto que ningunha das entidades federadas presenta un IEG claramente elevado

Táboa 3. IEG de rexións e comunidades belgas.

Entidade	Xefe de goberno	IEG
<b>Comunidade Xermanófono</b>	Maraite	0,85
	Lambertz	0,21
	Paasch	0,83
	<b>Media:</b>	0,63
<b>Comunidade Flamenga</b>	Van den Brande	0,66
	Dewael	0,65
	Somers	1,21
	Leterme	0,58
	Peeters	0,8
	Bourgeois	0,7
	Homans	2
	Jambon	0,4
	<b>Media:</b>	0,87
<b>Comunidade Francesa</b>	Onkelinx	0,62
	Hasquin	0,75
	Arena	0,52
	Demotte	0,84
	Jeholet	0,62
	<b>Media:</b>	0,67
<b>Rexión Valoa</b>	Collingnon	0,51
	Di Rupo	1,33
	Van Cauwenberghe	0,86
	Demotte	1,83
	Magnette	0,58
	Borsus	0,47
	<b>Media:</b>	0,93
<b>Rexión de Bruxelas-Capital</b>	Picque	1,02
	Simonet	1,69
	Donnea	0,62
	Ducarme	1,3
	Vervoot	0,33
	<b>Media:</b>	0,99

Fonte: Elaboración propia.

Son as comunidades lingüísticas francesa (0,67) e alemá (0,63) as que contan con gabinetes caracterizados cunha maior cohesión interna. Neste aspecto, é imprescindible sinalar que ningún dos xefes de goberno que tiveron se caracterizou por conformar equipos ministeriais inestables, xa que en todos os casos o IEG se sitúa por debaixo do 1.

En sentido contrario, a entidade con maior nivel de inestabilidade governamental interna é a Rexión de Bruxelas-Capital (que conta cun IEG medio de 0,99), seguida de Valonia (0,93) e Flandres (0,87). Un estudo detallado por gobernantes mostra que os premieres cuxos equipos foron máis estables son os socialistas: Lambert (0,21), da Comunidade Xermanófona; e Vervoot (0,33), da Rexión de Bruxelas-Capital. En cambio, as maiores cotas de inestabilidade déronse nos gabinetes do nacionalista flamengo Homans (NV-A), cun IEG situado no 2, así como nos do liberal Simonet en Bruxelas-Capital (1,69) e os socialistas valóns, Demotte (1,83) e Di Rupo (1,33).

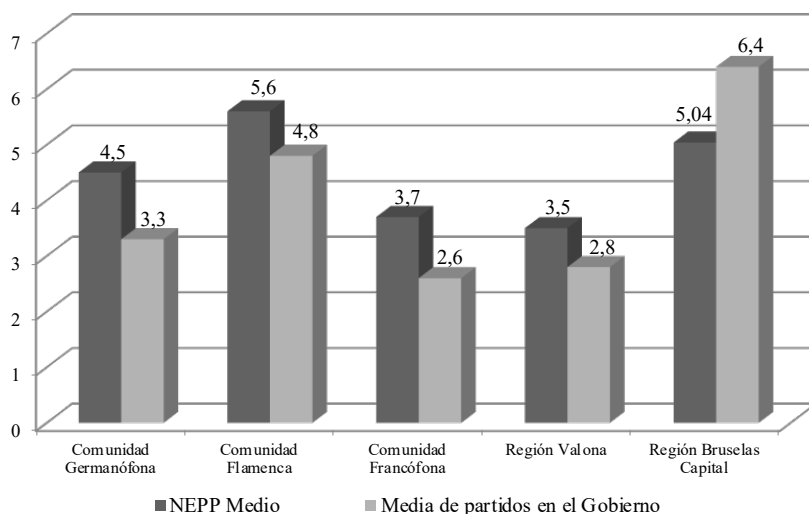
## 5 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A análise das tres variables analíticas formuladas no deseño da investigación (fragmentación parlamentaria, concentración governamental e estabilidade dos gabinetes) permite obter tres consideracións previas deste estudo: fragmentación dos sistemas políticos das entidades federadas belgas, elevados niveis de pluralismo, así como de rotación nos equipos ministeriais, e uns maiores indicadores de estabilidade governamental nos executivos rexionais e comunitarios.

O primeiro elemento, polo tanto, que se pode destacar dos sistemas políticos das comunidades lingüísticas e das rexións de Bélxica é o seu carácter fortemente fragmentado, posto que, como mostran os gráficos 1, 2 e 4, a pluralidade de actores políticos e de familias ideolóxicas constitúe un sinal de identidade do poder executivo, como, sobre todo, do legislativo de cada unha das entidades federadas que viñeron contando desde a súa constitución con parlamentos multipartidistas, así como con executivos de coalición conformados por diversos partidos. Son especialmente relevantes os elevados niveis de fragmentación parlamentaria existentes na Comunidade Flamenga, que se sitúan nun NEPP medio de 5,6 (chegando a alcanzar en 1999 o 6,6), así como na Rexión de Bruxelas-Capital, cuxo NEPP medio está en 5,04 (e que desde 2019 supera o 6).

A fragmentación parlamentaria flamenga e de Bruxelas é correlativa ao número medio de partidos que integran os seus respectivos executivos. No caso do legislativo da capital, sitúanse de media en 6,4 partidos en cada equipo governamental (un número de partidos no gabinete superior ao NEPP), mentres que no da Comunidade Flamenga tivo no seu Goberno, de media, 4,8 partidos desde 1995.

Gráfico 6. Relación entre o NEPP medio e o número medio de partidos no Executivo de comunidades e rexións de forma comparada co nivel federal



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Comunidade Xermanófona, Comunidade Flamenca, Comunidade Francófona, Rexión Valoa, Rexión Bruxelas-Capital.  
NEPP medio, Media de partidos no Goberno.

Non obstante, a pesar de tratarse de sistemas que presentan uns importantes niveis de fragmentación, contan con indicadores notablemente inferiores se se comparan co sistema político federal, onde actualmente o NEPP na cámara de representantes se sitúa en 10,6, o cal supón un contexto de multipartidismo fortemente atomizado, moi superior á pluralidade existente en calquera asemblea lexislativa comunitaria ou rexional, mesmo naquelas que, como a de Bruxelas-Capital ou Flandres, posúen uns elevados niveis de fragmentación.

Esta complexidade no poder lexislativo federal apréciase tamén no feito de que o actual Goberno, liderado polo liberal flamengo Alexander de Croo, conta con 7 partidos (PS, MR, Ecolo, CD&V, Open VLD, Vooruit e Groen) correspondentes a 4 familias ideolóxicas (socialistas, liberais, democatacristiáns e ecoloxistas), que é un número moi superior ao de calquera Executivo rexional ou comunitario existente no país.

A segunda consideración previa vinculada coa anterior mostra que a fragmentación parlamentaria e a pluralidade de partidos que forman parte do Executivo permiten que na xefatura dos gobernos das comunidades e das rexións belgas se dean uns elevados niveis de rotación.

Neste aspecto, o gráfico 3 permite observar que a maioría das entidades federadas contaron con primeiros ministros pertencentes a máis de dúas familias ideolóxicas,

sendo especialmente significativos os casos da Comunidade Xermanófono, Francesa e Flamenga, que tiveron gobernos presididos por ata tres familias ideolóxicas. Soamente nos casos de Valonia e Bruxelas a presidencia se alternou entre socialistas e liberais.

Táboa 4. Familia ideolóxica dos xefes de goberno federal-entidades federadas

Entidade	Socialistas	Democrat cristiáns	Liberais	Nacionalistas
Comunidade Xermanófono	1	1	0	1
Comunidade Flamenga	0	3	2	3
Comunidade Francófono	3	0	2	0
Rexión Valoa	5	0	1	0
Rexión de Bruxelas-Capital	2	0	3	0
Bélxica	1	3	4	0

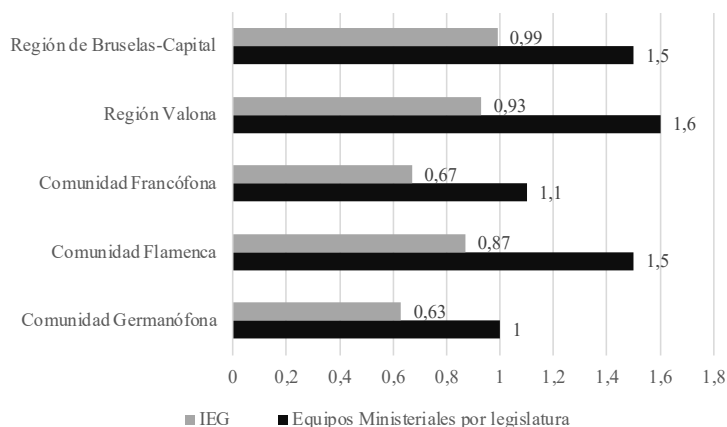
Fonte: Elaboración propia.

Esta pluralidade na rotación de familias políticas á fronte do Executivo é unha característica na que os sistemas políticos nacionais se asemellan ao nivel federal, que desde 1995 foi presidido en catro ocasións por liberais, en tres por democrat cristiáns e nunha polo socialista francófono Elio di Rupo. No entanto, cómpre sinalar que a rotación a nivel rexional e comunitario contrasta coa federal, posto que teñen unha maior capacidade os líderes dos partidos socialista valón e neerlandés para conformar equipos ministeriais, como constata que é a principal familia política en Valonia; a Comunidade Francesa tivo un peso importante nos executivos da Rexión de Bruxelas-Capital e da Comunidade Xermanófono.

Finalmente, a terceira consideración previa vincúlase con que os gabinetes nas entidades federadas presentan uns índices de estabilidade que tenden a ser moderados. A nivel externo, como se ve no gráfico 5, obsérvase que hai menos de 1,6 equipos ministeriais por cada lexislatura. Esta estabilidade externa é especialmente salientable no caso da Comunidade Xermanófono, onde non se coñeceu unha soa crise de goberno desde a súa constitución, e na Comunidade Francesa, onde hai 1,1 equipos ministeriais en cada lexislatura.



Gráfico 7. Estabilidade interna e externa dos gabinetes



Fonte: Elaboración propia.

Nota: Rexión Bruxelas-Capital, Rexión Valoa, Comunidade Francófona, Comunidade Flamenca, Comunidade Xermanófona.  
IEG, Equipos ministeriais por lexislatura.

A nivel interno, os gabinetes caracterízanse por unha tendencia á estabilidade. En todos os casos, o IEG, como se ve na táboa 3, tende a ser menor a 1, o cal é especialmente relevante no caso das Comunidades Xermanófona (0,63) e Francesa (0,67), e significa que os equipos ministeriais teñen un equilibrio entre rotación e duración temporal.

Novamente, a estabilidade interna e externa dos equipos gobernamentais das rexións e comunidades contrastan co nivel federal, onde en cada lexislatura hai, aproximadamente, dous gabinetes que tenden a ser máis inestables que os das entidades federadas, posto que o seu IEG supera lixeiramente o 1.

Polo tanto, pódese sinalar como primeira conclusión que o sistema político belga, malia presentar uns elevados niveis de fragmentación e inestabilidade, a nivel nacional conseguiu construír nas institucións de autogoberno das comunidades lingüísticas e das rexións uns contornos de maior estabilidade cuxos resultados constatan sistemas de partidos menos atomizados e unha maior capacidade de conformación de gabinetes que, mesmo sendo de coalición, tenden a ser máis cohesionados e estables que o Executivo federal.

## 6 CONCLUSIÓNS

A partir da presentación e discusión dos resultados da investigación, é necesario retomar a pregunta principal de investigación deste *paper*, consistente en coñecer se os sistemas políticos das entidades federadas belgas se viron afectados pola inestabilidade que caracteriza as institucións nacionais.

Neste sentido, pódense extraer tres conclusións principais. En primeiro lugar, que, a partir do estudo dos resultados do *paper*, é posible sinalar que, como sucede co sistema político federal, un dos principais sinais de identidade das institucións de autogoberno das comunidades e das rexións do país é a súa tendencia cara á fragmentación.

Esta predisposición apréciase de forma extraordinariamente clara no estudo sobre a pluralidade de partidos e familias políticas que viñeron integrando os gobernos subnacionais, e sobre todo no NEPP que se mostra nos gráficos 1 e 6. No primeiro obsérvase que desde a creación das asembleas lexislativas das entidades federadas en todos os casos se configuraron sistemas de partidos de natureza multipartidista, sendo especialmente destacable a complexidade parlamentaria da Comunidade Flamengo e do Parlamento de Bruxelas-Capital.

Adicionalmente, convén destacar que na actualidade en todos os parlamentos subnacionais de Bélxica se dan modelos de multipartidismo sen partido dominante, presentando as comunidades xermanófona, francesa e a Rexión de Valonia o NEPP máis alto da súa historia.

A segunda conclusión é que a fragmentación, que é un elemento compartido entre sistemas políticos, ten unha xestión diferenciada en función do nivel de goberno que se analice.

En cada un dos mandatos das asembleas lexislativas das comunidades e rexións danse menores niveis de substitución de equipos gobernamentais (o máximo é de 1,6 por lexislatura na Rexión Valoa) e en todos os casos se acredita un IEG inferior a 1 en todas as entidades federadas de Bélxica.

Polo tanto, pódese sinalar que os actores políticos comunitarios e rexionais acreditan nestes niveis de goberno unha capacidade de xestión máis eficaz da situación de fragmentación que a que se ten a nivel federal. Non obstante, e esta é a terceira conclusión que ofrece esta investigación, para acreditar a eficacia da xestión da pluralidade, este *paper* ofrece resultados de tipo parcial, xa que se centra en indicadores de rendemento institucional, sendo necesario incorporar en futuras investigacións unha análise de natureza socioeconómica que constate que a transformación da fragmentación en gabinetes caracterizados por un nivel elevado de estabilidade externa e cohesión interna ten relación coa implementación efectiva de políticas públicas que redunden en prosperidade económica, progreso social e benestar cidadán.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Abal, J.M., Eberhardt, M.L. e Ariza, A. 2021. «Presidentes y Gabinetes en Argentina (1862-1930): la estabilidad en la mira», en *Ciencia Política* 16(32): 223-261. <https://doi.org/10.15446/cp.v16n32.9888>.
- Alcántara, M. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Aragón, M. 1994. «Información Parlamentaria y Función de Control», en VV. AA., *Instrumentos de Información de las Cámaras Parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionais.
- Biscaretti di Ruffia, P. 1965. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Blondel, J. 1968. «Party systems and patterns of government in western democracies», en *Canadian Journal of Political Science*, 1(2): 180-203.
- Carro Fernández-Valmayor, J.L. 1980. «La Potestad Reglamentaria del Gobierno y la Constitución», en *Documentación Administrativa*, 87: 161-204.
- Casal, D. 2016. *Los Juegos Olímpicos como Herramienta de Configuración de Regímenes Urbanos. Barcelona 1992 como estudio de caso*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Cueto, C. 2009. «Federalismo y democracia consociacional en la política belga», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 24: 545-563. <https://doi.org/10.5944/trc.24.2009.6880>.
- Cuocolo, F. 1983. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Milán: Giuffrè.
- Dandoy, R. 2011. *Les Partis Politiques en Belgique*. Bruselas: Université de Bruxelles.
- Delpere, F. 1993. «El federalismo belga», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 5: 91-102.
- Deschouwer, K. e Reuchamps, M. 2013. «The belgian federation at the crossroad», en *Regional and Federal Studies*, 23(3): 261-270.
- De Winter, L. 2010. «Federalismo y la sostenibilidad de Bélgica», en *I Observatorio: Novedades del Federalismo en Europa*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Duquesnoy, M. 2011. «Bélgica, el país que se gobierna sin gobierno», en *Espacio Regional*, 2(8): 77-98.
- Elazar, D.J. 1987. *Exploring Federalism*. Alabama: University of Alabama Press.
- Ertl, K.H. 1997. *Gebiets- und Bevölkerungsverluste des Deutschen Reiches und Deutsch-Österreichs nach dem Jahre 1918*. Stuttgart: Deutsche Verlagsgesellschaft.
- Fernández Esquer, C. 2020. «El sistema electoral de Bélgica y sus reformas electorales», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 45: 503-532.
- Fitzmaurice, J. 1983. *The politics of Belgium. Crisis and compromise in a plural society*. Londres: C. Hurts.
- Frogner, A.P. 1988. «The mixed nature of belgium cabinets: between majority rule and consociationalism», en *European Journal of Political Research*, 16: 207-228.
- García de Enterría, E. 1998. *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*. Cizur Menor: Aranzadi.
- García Morillo, J. 1991. «Mitos y Realidades del Parlamentarismo», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9: 115-144.
- Gassner, M. e Lentzen, E. 1992. *Les Assemblées Législatives: Simulation de leur Composition après la Reforme Projectée*. Bruselas: CRISP.
- Guerrera Roig, M. 1986. «El pluralismo lingüístico en Bélgica», en *Revista de Estudios Políticos*, 54: 189-203.

- Hobsbawn, E. 2000. «Los nuevos nacionalismos», en *Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 2: 29-34.
- Keating, M. 2007. «La integración europea y la cuestión de las nacionalidades», en *Revista Española de Ciencia Política*, 16: 9-35.
- Laakso, M. e Taagepera, R. 1979. «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», en *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.
- Lijphart, A. 2016. *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- López, E. e Casal, D. 2015. «Las capitales federales de Europa», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 133: 140-165.
- Maarten, T.J. 2001. «Leveled domestic politics. Comparing institutional reform and ethnonational conflicts in Canada and Belgium 1969-1980», en *Res Pública*, 1: 37-58. <https://doi.org/10.21825/rp.v43i1.18511>.
- Mastromarino, A. 2015. «Modificaciones constitucionales en Bélgica. La Sièxième Réforme de l'Etat: un proceso en marcha», en *Revista D'estudis Autonòmics i Federals*, 22: 64-93.
- Méndez Lago, M. 1995. «El sistema de partidos belga: caracterización y evolución 1958-1991», en *Revista de Estudios Políticos*, 89: 313-344.
- Porrás Nadales, A. 1981. «Las Preguntas Escritas en la Práctica Parlamentaria Española», en *Revista de Estudios Políticos*, 19: 107-133.
- Rooney, W. 1981. «Profil du Combattant de 1830», en *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, 12: 480-512.
- Rowies, L. 1977. «Les Parties Politiques en Belgique», en *Dossier du CRISP*, 10.
- Sánchez Medero, G. e Sánchez Medero, R. 2014. «El Sistema Político y sus elementos», en G. Sánchez Medero y R. Sánchez Medero (coords.), *Sistemas Políticos de Europa*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Schlosem, J.C. 1995. «La nueva Constitución belga», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 20: 61-104.
- Tomás, M. 2005. *Bèlgica: Els efectes del procés de federalització sobre el govern local (Col·lecció Mon Local, 7)*. Barcelona: ICPS.
- White, E. 1992. «Belgian federalism: towards complexity and asymmetry», en *West European Politics*, 15(4): 95-117.

---

## NOTAS

- 1 Duquesnoy, 2011: 80; Méndez Lago, 1995: 314.
- 2 Guerrero Roig, 1986: 189.
- 3 Lijphart, 2016; White, 1992: 111; Frogner, 1988: 224.
- 4 Schlosem, 1995: 62.
- 5 Ertl, 1997: 37.
- 6 Tomás, 2005: 8.
- 7 Casal, 2016: 67.
- 8 Rooney, 1981: 489.
- 9 De Winter, 2010: 6.
- 10 Hobsbawn, 2000: 30.
- 11 Keating, 2007: 10.
- 12 Tomás, 2005: 10; Mastromarino, 2015: 66; Deschouwer e Reuchamps, 2013: 263.
- 13 Cueto, 2009: 546.
- 14 Maarten, 2001: 38; Elazar, 1987: 52.

- 15 Schlosem, 1995: 62.
- 16 Gassner e Lentzen, 1992: 20.
- 17 Fernández Esquer, 2020: 508.
- 18 Rowies, 1977: 3; Fitzmaurice, 1983: 162.
- 19 Dandoy, 2011: 304.
- 20 Delperee, 1993: 93.
- 21 López e Casal, 2015: 153.
- 22 Alcántara, 1995: 104.
- 23 Sánchez Medero e Sánchez Medero, 2014: 18.
- 24 Schlosem, 1995: 72.
- 25 Laakso e Taagepera, 1979.
- 26 Blondel, 1968: 184.
- 27 Abal, Eberhardt e Ariza, 2021: 234.
- 28 Laakso e Taagepera, 1979.
- 29 Blondel, 1968: 184.
- 30 Abal, Eberhardt e Ariza, 2021: 234.
- 31 Fernández Sarasola, 2000: 91.
- 32 García de Enterría, 1998; Carro Fernández-Valmayor, 1980: 186.
- 33 García Morillo, 1991: 121; Porras Nadales, 1981: 108.
- 34 Cuocolo, 1983: 226; Biscaretti di Ruffia, 1965: 404; Aragón, 1994: 23.





Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP  
Vol. 17\_núm. 2 \_2022 | pp. 85-112  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.5016>  
© Javier Seijo Villamizar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287  
Recibido: 01/12/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## A tendencia e atributos do concepto epistémico “Galicia” despois do Estatuto de autonomía: o caso Scopus

### La tendencia y atributos del concepto epistémico “Galicia” tras el Estatuto de autonomía: el caso Scopus

### The Trend and attributes of the epistemic concept “Galicia” after the Statute of Autonomy: the case of Scopus



**JAVIER SEIJO VILLAMIZAR**

Profesor de Socioloxía da Educación  
Universidade de Santiago de Compostela  
Investigador EqualSeaLab  
<https://orcid.org/0000-0002-4207-7116>  
[seijo.javier@gmail.com](mailto:seijo.javier@gmail.com)

**Resumo:** Galicia destaca por ser un referente fundamental para a nova produción científica máis avanzada. Este logro, tras un longo período de ostracismo político e cultural, supuxo un proceso político e social de actuación por un ben social común: o recoñecemento da cultura galega, a xeración de institucións propias e un marco político-administrativo de gobernanza multinivel. Actualmente, o termo Galicia está interrelacionado cun coñecemento científico interdisciplinario incremental e de primeiro nivel. Scopus, no proceso autonómico galego, foi un aliado para a proxección internacional do coñecemento científico da comunidade galega. De acordo con este marco, o estudo presenta unha análise e divulgación de parte da principal produción científica que se refire a Galicia con títulos expresos.

**Palabras clave:** Galicia, Estatuto de autonomía, gobernanza multinivel, investigación, democracia.

**Resumen:** Galicia destaca por ser un referente clave para la nueva producción científica más avanzada. Este logro, tras un dilatado período de ostracismo político y cultural, conllevó un proceso político y social de acción por un bien común social: el reconocimiento de la cultura

gallega, la generación de instituciones propias y un marco político-administrativo de gobernanza multinivel. Actualmente, el término de Galicia se interrelaciona con un conocimiento científico interdisciplinar incremental y de primer nivel. Scopus, en el proceso autonómico gallego, ha sido un aliado para la proyección internacional del conocimiento científico de la comunidad gallega. Conforme a este marco, el estudio presenta un análisis y divulgación de parte de la principal producción científica que referencia a Galicia con títulos expresos.

**Palabras clave:** Galicia, Estatuto de autonomía, gobernanza multinivel, investigación, democracia.

**Abstract:** Galicia stands out as a key reference point for the most advanced new scientific production. This achievement, after a long period of political and cultural ostracism, led to a political and social process of action for a common social good: the recognition of Galician culture, the generation of its own institutions and a political-administrative framework of multilevel governance. Currently, the term Galicia is interrelated with an incremental and first level interdisciplinary scientific knowledge. Scopus, in the Galician autonomous process, has been an ally for the international projection of the scientific knowledge of the Galician community. Within this framework, the study presents an analysis and dissemination of part of the main scientific production that refers to Galicia with express titles.

**Key words:** Galicia, statute of autonomy, multilevel governance, research, democracy.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Pregunta principal e proposta metodolóxica: Galicia como termo de relevancia/opacidade nos títulos de investigación académica internacional. 3 Discusión: pluralidade de fontes e elección da corrente principal ao termo “Galicia”. 4 Resultados: a evidencia dunha tendencia incremental: “Galicia”. 5 Conclusións e leccións aprendidas. 6 Bibliografía

## 1 INTRODUCCIÓN

O Estatuto de autonomía de Galicia (EAG) reconece por primeira vez, a partir do ano 1981, a capacidade do territorio de Galicia de ser un proxector de cultura de investigación propia e un produtor con institucións de dereito público e privado para esta finalidade. O recoñecemento, na evolución do Estado español, e a súa articulación, faise explícito co recoñecemento do feito diferencial do artigo 4.2 do EAG. Consecuentemente, este instrumento xurídico, político, social e socioeconómico, na súa proxección entre Goberno, Administración e cidadanía, pasa a ser un pilar constitutivo dun resultado de democratización<sup>1</sup> do Estado español tras a Constitución de 1978<sup>2</sup>.

Neste marco, a nivel territorial, Galicia prevé diversas figuras de protección da produción cultural propia. Primeiro: o artigo 32 do EAG sostén que Galicia ten competencia propia para a defensa e promoción dos valores culturais do pobo galego. Segundo: o marco competencial resulta amparado por medio do artigo 27, con 32 preceptos de desenvolvemento, e a capacidade de Galicia para xerar un marco diferencial propio e singular. Ademais, en auxilio complementario, o artigo 27.19 do EAG considera unha innovación xurídica: “o fomento da cultura e da investigación en Galicia, sen prexuízo do establecido no artigo 149.2 da CE”. Con estas bases márcase o teito competencial para a autonomía no desenvolvemento cultural propio. Terceiro, a concreción do artigo 32 vincula o fomento da cultura mediante institucións de desenvolvemento: o Consello da Cultura Galega, o fondo cultural galego (art. 32 EAG), a xeración de convenios e acordos de cooperación cos estados, entre estados e goberno rexional de Galicia



(artigo 35 EAG). Por último, o soporte da divulgación cultural proxéctase desde as comunidades galegas fóra de Galicia, como un resultado da diáspora e/ou emigración que caracterizará historicamente a difusión da idiosincrasia e cosmopolitismo do pobo galego (art. 7 EAG).

Con estas bases, o proceso estatutario e o postestatutario, proceso autonómico, rompe a marxinação da nacionalidade e da cultura<sup>3</sup> galega con tres elementos: o recoñecemento dunha nacionalidade histórica, posuír un Estatuto de autogoberno e o desenvolvemento institucional mediante un goberno rexional cun innovador enfoque democrático: “[...] á descentralización política do Estado, é dicir, organización vertical plural dos órganos do mesmo, á posibilidade garantida de que as Comunidades recoñecidas no seu interior poidan tomar decisións políticas en ámbitos regulados como de propia competencia e non soamente dispor da mera capacidade de execución de decisión estatais, tal e como acontece na desconcentración administrativa”<sup>4</sup>.

Neste escenario, a literatura principal –*mainstream*– mostra como elemento vehicular que as institucións galegas académicas principais, entre outras a Universidade de Santiago de Compostela, a da Coruña, a de Vigo e centros especializados, van xerar a partir da década de 1980 unha contribución propia e diferencial para o desenvolvemento das metodoloxías aplicadas e de tipo mixto<sup>5</sup>. É así como as principais institucións e patrocinadores que inician e recollen propostas de títulos de visualización, no terreo de Scopus, obteñen unha media de 34,2 anos e 19,5 anos de experiencia acumulada. Sobre todo a partir do seu nacemento como institucións democráticas (1978-1981) e tras o desenvolvemento institucional e cultural do territorio galego, mediante un modelo de democracia representativa e un sistema político parlamentarista baseado nun sistema de pesos e contrapesos sobre o poder<sup>6</sup>.

## **2 PREGUNTA PRINCIPAL E PROPOSTA METODOLÓXICA: GALICIA COMO TERMO DE RELEVANCIA/OPACIDADE NOS TÍTULOS DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA INTERNACIONAL**

Para lograr este labor, a pregunta principal que dota de sentido a investigación foi a seguinte: Como evoluciona a literatura de visualización expresa asociada ao termo de Galicia tras o Estatuto de autonomía de Galicia? A resposta que consideramos, seguindo a Seijo<sup>7</sup>, consistiu en deseñar un enfoque bibliométrico e baseado en fontes da literatura principal. Isto implicaría o estudo e a sistematización nunha base de datos dos artigos con máis citación, así como a elección dunha análise exploratoria fundamentada nunha base de datos bibliométrica relevante, neste caso Scopus, pertencente ao grupo Elsevier Editorial. A partir destes elementos, o estudo mostra, como unha serie de documentos con títulos expresos, cal é o marco de sentido<sup>8</sup> e narrativa científica que asocia a Galicia entre literatura principal e comunidades de práctica<sup>9</sup> con incidencia global.

Outro elemento clave é o algoritmo de busca, coa seguinte nomenclatura: TITLE(“Galicia”) AND PUBYEAR < 2022 AND PUBYEAR < 2022. Desde este enunciado,

o estudo da influencia de Galicia na literatura principal tómasse desde un nivel semántico de relevancia (criterio de estudo): a visualización de títulos expresos. Ademais, a análise céntrase na evolución da literatura conforme esta contribución disciplinaria e científica clasificada nunha orde, entre un e dez, e onde o termo Galicia se caracteriza con variables bibliométricas e se indaga sobre cal é o grao de coocorrência de atributos que caracterizan unha mostra de documentos asociados a unha palabra clave<sup>10</sup>. Doutra parte, o enfoque metodolóxico, segundo Seijo-Villamizar<sup>11</sup>, contribúe a sistematizar e estudar como se caracteriza e constrúe o consenso epistémico principal (producción máis citada ou *top ten*), a literatura converxente (con máis seguimento), en desuso (con recoñecemento, pero sen seguimento) e/ou con carácter incremental (evolución da produción).

Consecuentemente, este enfoque vertébrase con tres fases de estudo para o seguimento dunha mostra de documentos da literatura principal. Unha primeira fase ou etapa, de iniciación e deseño, que permite unha recompilación de datos co fin de analizar a produción desde un caso: a difusión do grupo Elsevier Editorial sobre o termo Galicia e cales son as publicacións que compoñen e caracterizan o criterio de títulos expresos ao termo de Galicia. Segundo, a etapa de datos clasificados, depurados e obtidos, que se clasifican, ordenan e estudan para lograr descifrar o alcance dunha temática clave e como é o seu grao de seguimento (consenso epistémico) mundial entre 1980 e 2021. Terceiro, a depuración, como elección da base de datos, permite describir cinco variables principais e que atributos xeran tendencias e modas da produción de estudo. En específico: a produción anual, as institucións principais de desenvolvemento, a tipoloxía de revistas e relevancia de impacto, os principais académicos e académicas que concilian máis consenso epistémico e a clasificación das áreas disciplinarias con alta visualización.

### **3 DISCUSIÓN: PLURALIDADE DE FONTES E ELECCIÓN DA CORRENTE PRINCIPAL AO TERMO “GALICIA”**

A metodoloxía proposta de indagación fundaméntase sobre a idea de estudo de caso<sup>12</sup>, unha proposta procesual de reconstrución histórica para as ciencias sociais<sup>13</sup> e a elección de casos críticos de estudo<sup>14</sup>. Con estes enfoques tratouse de encher un baleiro de investigación: como evoluciona a visualización da produción de Galicia con títulos expresos, posto que esta divulgación contribúe á visualización histórica e lonxitudinal sobre parte da produción de Galicia e cales son os autores, institucións, disciplinas, atributos, temáticas emerxentes, e/ou consolidadas, que logran seguimento de tipo lonxitudinal e/ou conxuntural.

A nivel estrutural, o estudo asume que os cambios da literatura principal alcanzan difusión por factores procesuais e estruturais –dentro e fóra de Galicia– sobre a literatura referida ao termo “Galicia”. Isto leva consigo un elemento concomitante-transversal: o nivel político-administrativo e que grao de evolución procesual se sucede sobre un

evento comunitario<sup>15</sup>. Esta perspectiva, a procesual, permite dispor dun enfoque para a ampliación, modificación e/ou supresión de como progresan os procesos de burocratización e estruturación dos gobernos<sup>16</sup>. O exemplo arquetípico deste feito administrativo aparece mediante os decretos de estrutura governamental, actualmente dispoñibles, entre outras fontes, mediante a proposta de Lex.gal<sup>17</sup> e o *Diario Oficial de Galicia*<sup>18</sup>.

Ademais, outro elemento clave na relación de que títulos se producen dentro e fóra de Galicia maniféstase coa aparición de estruturas externas de visualización, a nivel público e privado, e co desenvolvemento da produción editorial. Unha evidencia ofrécena o buscador do Ministerio de Cultura de España, cun número total, entre 1980 e 2022, de 7.160 libros editados, dispoñibles e non dispoñibles, con propostas baixo esta denominación. Outra produción emerxe co buscador editorial “todostuslibros”, co que se referencia Galicia cun total de 22.172 libros para a compra inmediata nunha librería situada no territorio de España<sup>19</sup>. Outra fonte é o Catálogo Iacobus, que cifra esta produción con 2.610 documentos accesibles cara ao público lector<sup>20</sup>. Rebiun, a Rede de Bibliotecas das Universidades Españolas, cataloga tamén unha cifra incremental sobre títulos expresos a Galicia. En concreto, contabiliza a cifra de 203.811 documentos<sup>21</sup>.

Outros recursos de fontes conexas ao termo Galicia relaciónanse en Scopus, co termo “Galiza” e cun alcance total de 39 documentos con títulos expresos. Entre eles que destacan cinco autores principais: Calvo *et al.*, Carrasco *et al.*; Puente, Villares, Carral e Carballeira; Santás-Miguel; Villares, Carral, Lorenzana e Mosquera<sup>22</sup>. Outra fonte documental é a palabra clave: “Galician Community”, cun total de 5 documentos clasificados con títulos expresos na base de datos Scopus<sup>23</sup>.

A nivel micro, a análise proposta expón o esforzo e compromiso das principais institucións, autores e patrocinadores tras o proceso democrático de 1978. Un exemplo é a táboa 1, onde se indica que institucións académicas principais e número de documentos, con títulos expresos a Galicia, adquiren máis seguimento dentro da produción académica mundial.

Táboa 1. Clasificación das institucións principais con títulos expresos a Galicia

Clasificación	Institución principal	N.º de documentos	Peso % documentos
1	Universidade de Santiago de Compostela	985	30,32
2	Universidade de Vigo	378	11,63
3	Universidade da Coruña	260	8,00
4	Complejo Hospitalario Universitario de Santiago	97	2,99
5	Consello Superior de Investigacións Científicas	88	2,71
6	Instituto Español de Oceanografía	82	2,52
7	Complejo Hospitalario Universitario Juan Canalejo	54	1,66
8	Universidade Complutense de Madrid	46	1,42
9	Centro de Investigacións Mariñas	45	1,39
10	CSIC - Instituto de Investigacións Mariñas IIM	39	1,20

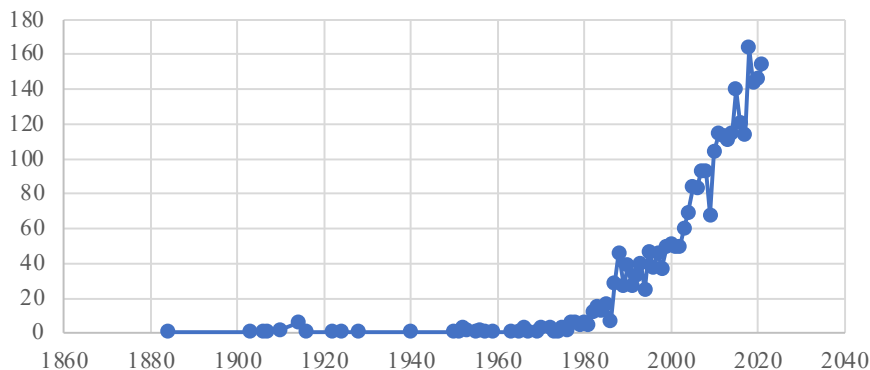
Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021 (10/08/2022).

#### 4 RESULTADOS: A EVIDENCIA DUNHA TENDENCIA INCREMENTAL “GALICIA”

Scopus indexa co criterio título un total de 2.867 documentos co termo de Galicia entre os anos 1880 e 2021. Así mesmo, o período de toma de datos, como revisión da mostra da produción de estudo, realízase ata o día 10 de agosto de 2022.

Sobre este marco temporal, a base de datos consultada demostra que a evolución de todos os documentos segue un vector ascendente, tendencia clara para toda a produción académica referenciada entre 1980 e 2021. Conforme a hipótese de Abrahamsom<sup>24</sup> e outras alternativas baseadas na cooptación de recursos académicos<sup>25</sup>, a gráfica 1 expón que a tendencia de visualización non xera unha moda de xestión, en desuso, para a investigación asociada a Galicia, posto que o termo se relaciona cunha produción fértil e crecente desde 1980. Ademais, o último intervalo anual, de entre 150 e 200 documentos, sitúa a produción nun continxente de  $n \geq 150$  documentos entre o ano 2020 a 2022.

Gráfica 1. Evolución anual da produción de títulos expresos a Galicia (1884 a 2021)



Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021 (10/08/2022).

Con este vector incremental demóstrase que o ano 1980 é un momento de ruptura e mellora na produción indexada co termo de Galicia. Isto débese a factores macro-políticos, como o referendo democrático de Galicia, a fin da ditadura franquista e o proceso de renovación democrática que ampara a Constitución española de 1978<sup>26</sup>. Por este motivo, o vector que se describe nesta gráfica mostra unha asociación emerxente e positiva cunha produción crecente entre 1981 e 2021, a cal representa o 63,84 % da produción total sobre a anterior etapa preconstitucional en España. A partir destas etapas, a produción constitucionalista e preconstitucionalista, móstrase como sucede o ciclo de evolución -iniciación, crecemento e expansión- do traballo de institucións vinculadas ao proceso autonómico de Galicia, en concreto universidades e centros de investigación, como así o confirma o comportamento da produción estudada na táboa 2.

Táboa 2. Clasificación de institucións e patrocinadores con títulos expresos a Galicia segundo experiencia acumulada

Orde	Institucións N=160 n=10 Período temporal	Anos de experiencia acumulada segundo documentos publicados	Patrocinadores principais N=160 n=10 Período temporal	Anos de experiencia acumulada segundo documentos publicados	Total documentos de institucións- N=3.249/-Patrocinadores N=972
1.º	Universidade de Santiago de Compostela (1972 a 2021)	49	Xunta de Galicia (1988-2021)	33	985 / 168
2.º	Universidade de Vigo (1985 a 2021)	36	European Regional Development Fund (2003-2021)	18	378 / 80

Orde	Institucións N=160 n=10 Período temporal	Anos de experiencia acumulada segundo documentos publicados	Patrocinadores prin- cipais N=160 n=10 Período temporal	Anos de experiencia acumulada segundo documentos publicados	Total documentos de institucións- N=3.249/-Pa- trocinadores N=972
3.º	Universidade da Coruña (1989 a 2021)	32	European Commission (1996-2021)	25	260 / 79
4.º	Complexo Hospitalario Universitario de Santiago (1989 a 2021)	32	Ministerio de Economía e Competitividade (2008 a 2021)	13	97 / 52
5.º	Consello Superior de Investigacións Científicas (1989 a 2021)	32	Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía (1995 a 2021)	26	88 / 32
6.º	Instituto Español de Oceanografía (1983 a 2021)	38	Ministerio de Ciencia e Innovación (2010 a 2021)	11	82 / 32
7.º	Complexo Hospitalario Universitario Juan Canalejo (1989 a 2021)	32	Ministerio de Educación, Cultura e Deporte (2000 a 2020)	20	54 / 30
8.º	Universidade Complutense de Madrid (1984 a 2021)	37	Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, Xunta de Galicia (1997 a 2021)	24	46 / 23
9.º	Centro de Investigacións Mariñas (1994 a 2021)	27	Fundação para a Ciéncia e a Tecnologia (2012 a 2021)	9	45 / 21
10.º	CSIC - Instituto de Investigacións Mariñas IIM (1991 a 2018)	27	Federación Española de Enfermidades Raras (2007 a 2021) / Instituto Nacional de Investigación e Tecnoloxía Agraria e Alimentaria (1997 a 2021) / Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía (2003 a 2020)	14	39 / 14
<b>Total / Media</b>	<b>10</b>	<b>34.2</b>	<b>10</b>	<b>19.5</b>	<b>207,4 / 47,7</b>

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021 (10/08/2022).

A táboa 2 clasifica as dez principais institucións asociadas á visualización expresa de Galicia, segundo a literatura principal revisada por pares e con formato: título de

artigo. Nunha orde de menor a maior número de documentos, as principais institucións que divulgaron expresamente o termo Galicia nas tres últimas décadas foron: (1.º) Universidade de Santiago de Compostela, (2.º) Universidade de Vigo, (3.º) Universidade da Coruña, (4.º) Complexo Hospitalario da Universidade de Santiago de Compostela, (5.º) Consello Superior de Investigacións Científicas, (6.º) Instituto Español de Oceanografía, (7.º) Complexo Hospitalario Universitario Juan Canalejo, (8.º) Universidade Complutense de Madrid, (9.º) Centro de Investigacións Mariñas e (10.º) Instituto de Investigacións Mariñas, CSIC, Galicia.

Doutra parte, conséntase que os patrocinadores principais apoian un total de N=972 documentos sobre un total de 2.867. Esta relación representa o 33,6% de documentos e é significativa conforme a relevancia político-administrativa das institucións que outorgan un mecenado activo. Por grao de importancia, as principais son as seguintes: (1.º) Xunta de Galicia, (2.º) European Regional Development Fund, (3.º) European Commission, (4.º) Ministerio de Economía e Competitividade, (5.º) Comisión Interministerial de Ciencia e Tecnoloxía, (6.º) Ministerio de Ciencia e Innovación, (7.º) Ministerio de Educación, Cultura e Deporte, (8.º) Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, Xunta de Galicia, (9.º) Fundação para a Ciéncia e a Tecnoloxía, (10.º) Federación Española de Enfermidades Raras, Instituto Nacional de Investigación e Tecnoloxía Agraria e Alimentaria, Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía.

En segundo lugar, a produción de documentos, de menor a maior relevancia, vén dar sentido a unha produción baseada, como se desprende da táboa 2, dunha manufactura académica que se visualiza desde propostas en formato de artigos científicos (83,08%) e cun tipo de formato, o acceso aberto, que alcanza o 26,13% de documentos. Outra tipoloxía de documentos asociados a esta produción –mostra da produción de títulos asociados ao concepto Galicia– é a seguinte: Review (5,96%), Conference paper (4,22%), Book chapter (4,22%) e Letter (1,15%). En menor media, os documentos catalogados como Note (0,73%), Erratum (0,45%), Book (0,35%), Editorial (0,31%), Short Survey (0,17%) e Data Paper (0,03%).

Táboa 3. Tipoloxía de documentos, acceso, número de linguas e países co termo “Galicia”

Orde	Tipo de documento N=11	N.º de documentos	Peso %	Tipos de acceso	Total	Peso %
1	Article	2.382	83,08	All Open Access	757	26,13
2	Review	171	5,96	Gold	400	13,81
3	Conference Paper	121	4,22	Hybrid Gold	47	1,62
4	Book Chapter	101	3,52	Bronze	184	6,35
5	Letter	33	1,15	Green	532	18,36

Orde	Tipo de documento N=11	N.º de documentos	Peso %	Tipos de acceso	Total	Peso %
6	Note	21	0,73	% total por tipo de revistas	1.920	66,28
7	Erratum	13	0,45	% total sen clasificación de acceso	977	33,72
8	Book	10	0,35	Total	2.897	100,00
9	Editorial	9	0,31	N.º de linguas	15	
10	Short Survey	5	0,17	N.º de países	50	
11	Data Paper	1	0,03			

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

En terceiro lugar, os principais académicos/as identifícanse na táboa 4. Con esta clasificación asóciase a universidade e/ou institución de relevancia. A temática principal por maior seguimento e o número total de citas alcanzadas desde toda a produción dos autores principais (N=159).

Táboa 4. Top ten de autores segundo documentos con títulos expresos a “Galicia” en N=159 autores principais

Orde N=159	Autores top ten	Universidade / Institución máis recente de adscrición	Exemplo de contribucións expresas con títulos expresos a Galicia (áreas, temáticas e/ou obxecto de estudo)	N.º de documentos indexados a Galicia (e total)	Evolución acumulada total en documentos *	H-index / N.º de citas totais
1	Villalba, A.	Centro de Investigacións Mariñas, Vilanova de Arousa. Universidade de Alcalá, Spain	Perkinsus; Oyster; Marteilia	30 (120)	1991 a 2020 2017 a 2021	34 / 3.529
2	Freire, J.	Teamlabs, Madrid, Tecnológico de Monterrey, México	Marine Protected Areas; Marine Parks; Environmental Protection	26 (105)	1991 a 2015 1994 a 2021	32 / 2.950
3	Boillot, G.	Observatoire Océanologique de Villefranche-sur-Mer, France	Earth and Planetary Sciences; Environmental Science; Engineering	25 (57)	1980 a 1998 1993 a 2021	24 / 2.476
4	Pérez-Alberti, A.	Universidade de Santiago de Compostela, Spain	Cirque; Glacier Advance; Mountains	22 (60)	2007 a 2021 2000 a 2021	17 / 967



Orde N=159	Autores top ten	Universidade / Institución máis recente de adscrición	Exemplo de contribucións expresas con títulos expresas a Galicia (áreas, temáticas e/ou obxecto de estudo)	N.º de documentos indexados a Galicia (e total)	Evolución acumulada parcial e total en documentos *	H-index / N.º de citas totais
5	Ruano-Ravina, A.	Universidade de Santiago de Compostela, Spain	Indoor Air Pollution; CR 39; Soil Gas	20 (271)	2003 a 2021 2002 a 2021	31 / 4.566
6	Gil-Sotres, F.	Universidade de Santiago de Compostela, Spain	Agricultural and Biological Sciences; Environmental Science; Biochemistry, Genetics and Molecular Biology	19 (70)	1987 a 2012 1993 a 2021	30 / 3.403
7	Barros-Dios, J.M.	Universidad de Santiago de Compostela, Spain	Indoor Air Pollution; CR 39; Soil Gas	18 (109)	2003 a 2018 1984 a 2021	22 / 3.085
8	Carballal, M.J.	Centro de Investigacións Mariñas, Vilanova de Arousa, Spain	Perkinsus; Oyster; Martellia	17 (44)	1991 a 2020 1991 a 2021	21 / 1.706
8	Moreira, J.	Universidade Autónoma de Madrid, Spain	New Species; Eunicidae; Nereididae	17 (110)	2003 a 2019 2000 a 2021	18 / 1.095
9	Urgorri, V.	Universidad de Santiago de Compostela, Spain	Solenogastres; Mollusc; Monoplacophora	16 (50)	1991 a 2021 1991 a 2021	10 / 385
10	Carracedo, A.	Universidade de Santiago de Compostela, Spain	Ancestry; Admixtures; Population Genetics	15 (836)	1982 a 2014 1993 a 2021	83 / 32.953
10	Castro-Hermida, J.A.	Centro de Investigacións Agrarias de Mabegondo, San Tirso de Mabegondo, Spain	Neospora; Toxoplasma Gondii; Tachyzoites	15 (65)	2002 a 2017 2000 a 2021	27 / 1.957
10	Macías, F.	Universidade de Santiago de Compostela, Spain	Biochar; Soil; Black Carbon	15 (172)	1999 a 2016 1993 a 2021	33 / 4.281

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

\* O resultado por documentos indexados a Galicia segue o criterio: Galicia como título da proposta de documento indexada. Documentos indexados como evolución total mostra o número total de propostas referenciadas por autor ata o ano 2021. Os documentos salientados como de experiencia acumulada parcial, e/ou indexados a Galicia, refírense aos documentos visualizados con títulos expresas a Galicia.

Como cuarta característica, as principais disciplinas asociadas a Galicia sinálanse na táboa 5. A nivel agregado, o número total ata 2021 é de 29 áreas e 10 campos

científicos principais. Estes representan o 47,01% da produción mundial. A nivel micro, a produción máis continuada, a nivel internacional, concéntrase en dous campos: o primeiro, Agricultura e Ciencias Biolóxicas, cun 15,89%; o segundo, o campo das Ciencias Sociais (15,33%, 691 documentos). O resto da clasificación, sobre 28 campos científicos, obtén o 47,01% do total. Así mesmo, o resto da ordenación da produción *top ten* correspóndese coas seguintes áreas de coñecemento: (3.º) Earth and Planetary Sciences, (4.º) Environmental Science, (5.º) Arts and Humanities, (6.º) Medicine, (7.º) Economics, Econometrics and Finance, (8.º) Engineering, (9.º) Immunology and Microbiology e (10.º) Biochemistry, Genetics and Molecular Biology.

Táboa 5. Top ten de disciplinas principais con títulos expresos a “Galicia” nas súas propostas

Orde	Área temática N=29	N.º de documentos	Peso %
1	Agricultural and Biological Sciences	716	15,89
2	Social Sciences	691	15,33
3	Earth and Planetary Sciences	577	12,80
4	Environmental Science	560	12,43
5	Arts and Humanities	532	11,80
6	Medicine	411	9,12
7	Economics, Econometrics and Finance	192	4,26
8	Engineering	138	3,06
9	Immunology and Microbiology	97	2,15
10	Biochemistry, Genetics and Molecular Biology	85	1,89
<b>Total</b>		<b>10</b>	<b>3.999</b>
			<b>47,01</b>

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

En quinto lugar, a táboa 6 clasifica que países visualizan expresamente Galicia nos títulos de propostas de documentos científicos. O total alcanzado é de 50 unidades xeográficas. España, nesta clasificación, acada o primeiro posto, cun peso total do 64,34%. O segundo posto obteno Estados Unidos (4,38%). Os demais postos, entre o terceiro e o décimo, continúan esta distribución: Portugal (3,22%), Reino Unido (3,19%), Francia (2,71%), Polonia (1,37%), Alemaña (1,31%), Canadá (1,28%), Países Baixos (0,97%), Italia (0,70%) e Ucraína (0,70%).

Táboa 6. Top ten de países con títulos expresos a “Galicia”

N.º	Países N=50	N.º de documentos	Peso % de documentos
1	Spain	2.116	64,34
2	United States	144	4,38
3	Portugal	106	3,22
4	United Kingdom	105	3,19
5	France	89	2,71
6	Poland	45	1,37
7	Germany	43	1,31
8	Canada	42	1,28
9	Netherlands	32	0,97
10	Italy	23	0,70
10	Ukraine	23	0,70

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

En sexto lugar, as revistas e artigos principais explícanse coa táboa 7. Nesta descríbese o consenso epistémico –número de citas–, o tipo de documento e impacto das revistas principais. A nivel global, a maioría dos artigos correspóndense co cuartil 1 (Q1) e un índice  $h > 100$ . Pola súa vez, a maioría das propostas son publicadas en Países Baixos ( $n=4$ ) e Reino Unido ( $n=3$ ). Con menor frecuencia succédense as propostas de Alemaña ( $n=2$ ) e Estados Unidos ( $n=1$ ). Deste xeito, as principais revistas son *Chemosphere* e *Hydrobiologia*.

Táboa 7. Top ten de revistas e autores con títulos expresos a “Galicia”

Orde	Autor/es N=159	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (nº de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
1	Rodil, R., Quintana, J.B., Concha-Graña, E. (...), Muniategui-Lorenzo, S., Prada-Rodríguez, D. (2012)	Emerging pollutants in sewage, surface and drinking water in Galicia (NW Spain)	artigo	295	Chemosphere	Q1	265	United Kingdom
2	Figueiras, F.G., Labarta, U., Fernández Reiriz, M.J. (2002)	Coastal upwelling, primary production and mussel growth in the Rías Baixas of Galicia	artigo	256	Hydrobiologia	Q1	149	Netherlands
3	Figueiras, A.V., Lavilla, I., Bendicho, C. (2004)	Evaluation of distribution, mobility and binding behaviour of heavy metals in surficial sediments of Louro River (Galicia, Spain) using chemometric analysis: A case study	artigo	231	Science of the Total Environment	Q1	275	Netherlands
4	Manatschal, G., Bernoulli, D. (1999)	Architecture and tectonic evolution of nonvolcanic margins: Present-day Galicia and ancient Adria	artigo	200	Tectonics	Q1	143	United States
5	Boillot, G., Grimaud, S., Mauffret, A. (...), Mergoill-Daniel, J., Torrent, G. (1980)	Ocean-continent boundary off the Iberian margin: A serpentinite diapir west of the Galicia Bank	artigo	200	Earth and Planetary Science Letters	Q1	262	Netherlands

Orde	Autor/es N=159	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (nº de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
6	Iglesias, G., López, M., Carballo, R. (...), Fraguera, J.A., Frigaard, P. (2009)	Wave energy potential in Galicia (NW Spain)	artigo	195	Renewable Energy	Q1	210	United Kingdom
7	Crecente, R., Álvarez, C., Fra, U. (2002)	Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia	artigo	194	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom
8	Boillot, G., Recq, M., Winterer, E.L. (...), Thurow, J., Williamson, M. (1987)	Tectonic denudation of the upper mantle along passive margins: a model based on drilling results (ODP leg 103, western Galicia margin, Spain)	artigo	181	Tectonophysics	Q1	180	Netherlands
9	Duineveld, G.C.A., Lavaley, M.S.S., Berghuis, E.M. (2004)	Particle flux and food supply to a seamount cold-water coral community (Galicia Bank, NW Spain)	artigo	177	Marine Ecology Progress Series	Q1	198	Germany
10	Iglesias, R., Paramá, A., Álvarez, M.F. (...), Fernández, J., Sanmartín, M.L. (2001)	Philasterides dicentrarchi (Ciliophora, Scuticociliatida) as the causative agent of scuticociliatosis in farmed turbot <i>Scophthalmus maximus</i> in Galicia (NW Spain)	artigo	169	Diseases of Aquatic Organisms	Q2-Q3	102	Germany

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

Táboa 8. Top ten de artigos e autores con títulos expresos a “Galicia” en Ciencias Sociais

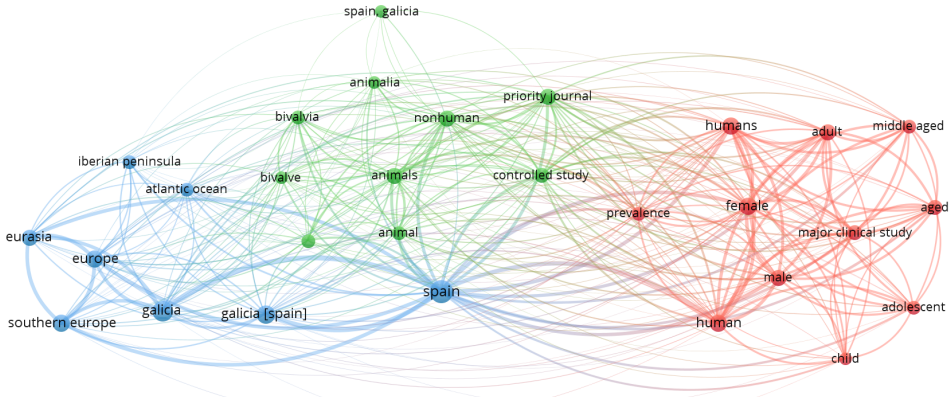
Orde	Autor/es (N=159)	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (n.º de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
1	Crecente, R., Álvarez, C. e Fra, U. (2002)	Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia	artigo	194	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom
2	Freire, J. e García-Allut, A. (2000)	Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: The case of Galicia (NW Spain)	artigo	127	Marine Policy	Q1	104	United Kingdom
3	O'Rourke, B. e Ramallo, F. (2013)	Competing ideologies of linguistic authority amongst new speakers in contemporary Galicia	artigo	99	Language in Society	Q1	67	United Kingdom
4	Martínez-Herrera, E. (2002)	From nation-building to building identification with political communities: Consequences of political decentralisation in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001	artigo	98	European Journal of Political Research	Q1	100	United Kingdom
5	Keating, M. (2001)	Rethinking the region: Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia	artigo	95	European Urban and Regional Studies	Q1	66	United Kingdom
6	Vega, J.A., Fernández, C. e Fonturbel, T. (2005)	Throughfall, runoff and soil erosion after prescribed burning in gorse shrubland in Galicia (NW Spain)	artigo	86	Land Degradation and Development	Q1	89	United Kingdom
7	Corbelle-Rico, E., Crecente-Maseda, R. e Santé-Riveira, I. (2012)	Multi-scale assessment and spatial modelling of agricultural land abandonment in a European peripheral region: Galicia (Spain), 1956-2004	artigo	84	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom

Orde	Autor/es (N=159)	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (n.º de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
8	Trenhaile, A.S., Pérez Alberti, A., Martínez Cortizas, A., Costa Casais, M. e Blanco Chao, R. (1999)	Rock coast inheritance: An example from Galicia, northwestern Spain	artigo	80	Earth Surface Processes and Landforms	Q1	134	United Kingdom
9	Chao, R.B., Casais, M.C., Cortizas, A.M., Alberti, A.P. e Trenhaile, A.S. (2003)	Evolution and inheritance of a rock coast: Western Galicia, Northwestern Spain	artigo	77	Earth Surface Processes and Landforms	Q1	134	United Kingdom
10	Miranda, D., Crecente, R. e Álvarez, M.F. (2006)	Land consolidation in inland rural Galicia, N.W. Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies	artigo	70	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom
11	Garín-Muñoz, T. (2009)	Tourism in Galicia: Domestic and foreign demand	artigo	69	Tourism Economics	Q1	64	United States

Fonte: Elaboración propia a partir de Scopus ata 2021.

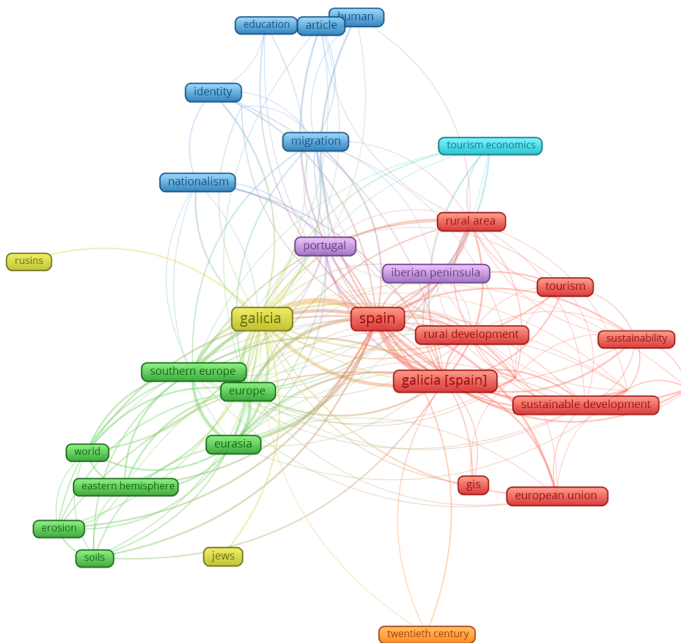
En sétimo lugar, a táboa 8 estuda a evolución dos principais académicos e que artigos obteñen máis incidencia sobre a área de ciencias sociais. O resultado é unha mostra de como é a relevancia e a excelencia, igual que a táboa anterior, sobre a produción referenciada a Galicia. Ademais, todos os artigos se asocian co cuartil 1 (Q1) e un índice  $h > 100$  para os seis artigos principais e con maior consenso epistémico. Pola súa vez, as dúas revistas principais son *Land Use Policy* e *Marine Policy*. Complementariamente, a figura 1 mostra a rede de 30 temáticas máis relacionadas a nivel de todos os documentos con título expreso a “Galicia”; en concreto, a xestión dos océanos, os servizos e o estado dos ecosistemas, a bioloxía animal e o estudo da ciencia médica aplicada.

Figura 1. Rede de 30 temáticas máis concorrentes entre principais autores e títulos expresos a “Galicia”



A figura 2 visualiza o imaxinario social académico de temáticas vinculadas ás ciencias sociais. En concreto, as relacionadas co medio rural, o desenvolvemento sostible, a relación co turismo, a economía, a migración, a identidade, a educación e a ciencia do solo. En conexión, outro *cluster* relevante vincula os documentos á situación espacial de indagación; en específico: o mundo, Eurasia, Unión Europea, España, sur de Europa.

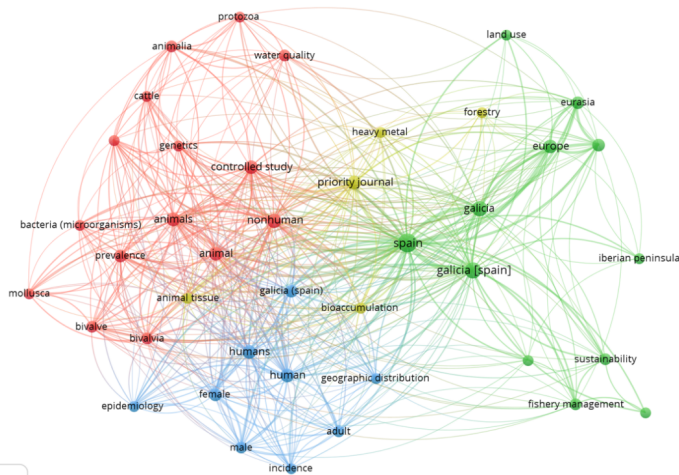
Figura 2. Rede de 27 temáticas máis concorrentes entre autores principais e títulos expresos a “Galicia” para as ciencias sociais





Por último, a figura 3 correlaciona as 35 temáticas que tiveron maior financiamento pola Xunta de Galicia e logran difusión expresa co termo “Galicia”. A rede confórmana un total de catro *clusters* e 35 nodos que interactúan coas seguintes variables de interrelación: a bioloxía de animais, o estado dos recursos, a incidencia de metais pesados, o estado das augas, a xestión pesqueira, as pesqueiras, a sostibilidade e o criterio de xénero para as mostras de estudos científicos.

Figura 3. Rede de 35 temáticas con maior coocorrencia financiadas pola Xunta de Galicia



## 5 CONCLUSIÓNS E LECCIÓNS APRENDIDAS

A visualización expresa de “Galicia” como termo asociado á investigación científica resulta solidamente difundida, protexida e promovida desde a consolidación da autonomía de Galicia. De feito, as principais dez institucións como patrocinadores exercen un compromiso desde o terreo, con vinculación expresa ao marco institucional e co soporte dos executivos do poder público galego tras a instauración da autonomía de Galicia.

Outro dato relevante na mostra da produción cara ao noroeste de España é a relación positiva e significativa para a asociación de “Galicia” e investigación aplicada, un elemento claramente evidenciado a partir da diversidade das principais revistas de impacto e o cuartil maioritario -Q1- que desenvolve a produción científica de visualización neste estudo.

Doutra parte, outro dato confirmatorio é a evolución incremental da rede principal de investigación: institucións e patrocinadores. Galicia, neste criterio, logra o alcance dun total de 160 institucións, 159 patrocinadores, 159 autores, unha media de 3,8 autores e dez principais institucións e patrocinadores, co que se acumula unha experiencia total

de 34,2 anos e 19,5 anos respectivamente na práctica de difusión da investigación e mediante a visualización expresa do territorio obxecto e suxeito de estudo. A este tipo de coñecemento baseado nun enfoque procesual e histórico, soportado pola coincidencia entre suxeito e obxecto de estudo, etiquétaselle como coñecemento dialéctico<sup>27</sup>, posto que conxuga a visión empirista e idealista na construción, deseño e implementación de protocolos de indagación, sendo a idea de “reconstrución” a base para xerar teoría e triangulación metodolóxica<sup>28</sup>.

Outro elemento forza para este criterio: a visualización semántica de investigación teórica e aplicada é a distribución de documentos sobre o campo das ciencias sociais. No seu devir, Scopus evidencia un alto consenso epistémico para os investigadores/as *top ten* e sobre a mostra de produción estudada, como así exemplifica a táboa 6. Ademais, a táboa 7 mostra como parte desta produción internacional atrae sobre as ciencias sociais, cunha soa referencia, investigadores e propostas de visualización *top ten*, entre outras, a proposta de Antonio Vilalba (Vilalba *et al.*, 1997; 113 citas), Juan Freire (Freire e García-Allut, 2000; 127 citas), Gilbert Boillot (Boillot *et al.*, 1980; 200 citas), Augusto Pérez Alberti (Blanco *et al.*, 2007; 86 citas), Alberto Ruano Ravina (Barros-Dios *et al.*, 2007; 80 citas), Fernando Gil-Sotres (Trasar-Cepeda *et al.*, 2007; 136 citas), Juan Miguel Barros-Dios (Barros-Dios *et al.*, 2007; 80 citas), María Jesús Carballal (Villalba *et al.*, 1997; 113 citas), Juan Moreira (Lourido *et al.*, 2008; 45 citas), Vitoriano Urgorri (Somoza *et al.*, 2014; 45 citas), Ángel Carracedo (Pestoni *et al.*, 1995, 50 citas), José Antonio Castro-Hermida (Castro-Hermida, González-Losada e Ares-Mazás, 2002, 104 citas) e Felipe Macías (Otero, Vidal-Torrado, Calvo de Anta e Macías, 2005, 48 citas).

En síntese, a mostra de investigadores e documentos neste estudo evidencian un alto consenso epistémico entre a consolidación da autonomía de Galicia e o desenvolvemento cultural que ampara o Estatuto de autonomía de Galicia. Este marco institucional impulsa a atracción de investigación e receptividade de Scopus para a incorporación de Galicia como factor de impacto cara ao mapa científico mundial. Non obstante, esta visión, se se compara ata 2021 con outras potencias –Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, China–, a aposta da súa academia resulta superior e máis consolidada. En concreto EE. UU. alcanza un total de 140.138 documentos, Canadá atesoura a cifra de 89.640 documentos, Reino Unido obtén un total de 25.323 e, finalmente, China acumula o total de 404.072 títulos expresos. En contraposición a esta produción, Galicia evidencia unha literatura emerxente e unha produción cun alto impacto nun curto período de tempo e cun percorrido democrático en desenvolvemento.

Galicia, doutra parte, exemplifica con esta análise que resulta significativo como posible asociar rendemento institucional e visualización da produción dun territorio mediante títulos expresos, polo que o nivel de visualización expresa aparece como un criterio para asociar atributos, significados e unha segunda orde de información sobre parte da realidade do coñecemento científico local e mundial. Isto é, como evoluciona a relación de significados, características e atributos lonxitudinais que se correlacionan

significativamente, a xeito de variable mediadora e moderadora, entre autores, países, institucións e tendencias sobre unha unidade e/ou marco xeográfico de estudo.

Polo lado das leccións aprendidas, o alcance para o termo de “Galicia” e a produción referenciada con títulos expresos concrétese nos seguintes elementos: (1.º) os principais documentos están vinculados con artigos principais situados na súa maioría no cuartil 1 (Q1) e un índice  $h > 100$ ; (2.º) as revistas con maior atracción cara á visualización de Galicia de forma expresa están en Europa, Estados Unidos e Reino Unido; (3.º) os principais financiadores, nesta mostra da literatura, están representados pola Xunta de Galicia, European Regional Development Fund e European Commission; (4.º) os principais 10 países representan o 63,84% da produción mundial; (5.º) as economías que máis aplican o protocolo de visualización “Galicia” a títulos de documentos asóciase a cinco países principais: España, Estados Unidos, Portugal, Reino Unido e Francia; (6.º) a institución académica que máis visualiza expresamente o termo Galicia é a Universidade de Santiago de Compostela; (7.º) as dúas revistas con máis impacto, entre as 10 principais, son *Chemosphere* e *Hydrobiologia*, e desde as ciencias sociais *Land Use Policy* e *Marine Policy*; (8.º) a relación de temáticas representada cun gráfico de redes e interacción entre nodos mostra interdisciplinidade da asociación documento con título “Galicia” e coñecemento científico con alto consenso epistémico mundial; (9.º) a limitación de Scopus como buscador bibliométrico debe ser reforzada con futuros estudos doutras bases de datos como Web of Science e Google Académico; (10.º) a limitación espacial da proposta debe ser complementada con outras análises de redes que correlacionen o termo Galicia coas temáticas concorrentes noutros campos disciplinares; (11.º) existe outra limitación na análise, o nivel semántico de visualización, que debe complementarse cunha análise de correlación, argumentativa e de contido para xerar teoría fundamentada en futuros estudos de impacto da literatura principal<sup>29</sup>.

En conclusión, as fontes estudadas, aquelas con maior referencia expresa ao termo de Galicia, emerxen como continuidade da dialéctica da historia para transformala<sup>30</sup>, así como para dar paso a unha visión que auxilie o cambio do seu imaxinario social de posibilidades desde unha xestión adaptativa e resiliente<sup>31</sup>. Consecuentemente, o imaxinario científico e social asociado con “Galicia” nútrese dun coñecemento dialéctico para reconfigurar, sen opacidade e relevancia, a pluralidade da ciencia<sup>32</sup>, tanto desde unha visión posmaterialista como cun enfoque estrutural e dialéctico sobre o coñecemento entre estrutura e axentes situados<sup>33</sup>.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Abrahamson, E. 1991. «Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations», en *Academy of Management Review*, 16: 586-612. <https://doi.10.5465/amr.1991.4279484>.
- Abrahamson, E. 1996a. «Management fashion», en *Academy of Management Review*, 21(1): 254-285. <https://doi.10.5465/amr.1996.9602161572>.

- Abrahamson, E. 1996b. «Management Fashion, Academic Fashion, and Enduring Truths», en *The Academy of Management Review*, (21)3: 616-618.
- Álvarez, S. 1980. *Galicia, nacionalidad histórica: causas de su marginación, su perspectiva*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Barros-Dios, J.M., Ruano-Ravina, A., Gastelu-Iturri, J. e Figueiras, A. 2007. «Factors underlying residential radon concentration: Results from Galicia, Spain», en *Environmental Research*, 103(2): 185-190. <https://doi.10.1016/j.envres.2006.04.008>.
- Bastos Boubeta, M.A. 1997. *Políticas públicas no ámbito autonómico (burocracia, la burocracia y la reforma administrativa, un análisis de los procesos burocráticos de institucionalización y sus consecuencias sobre las políticas públicas)*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.
- Bastos Boubeta, M.A. 2001. «Clientelismo e gobernanza: Unha análise da funcionalidade do clientelismo», en *Revista de pensamento do Eixo Atlántico*, 8: 167-177.
- Berkes, F., Colding, J. e Folke, C. 2000. «Rediscovery of traditional ecological knowledge as adaptive management», en *Ecological Applications*, 10(5): 1251-1262. <https://doi.10.1890/1051-0761>.
- Blanco-Chao, R., Pérez-Alberti, A., Trenhaile, A.S., Costa-Casais, M. e Valcárcel-Díaz, M. 2007. «Shore platform abrasion in a para-periglacial environment, Galicia, northwestern Spain», en *Geomorphology*, 83(1-2): 136-151. <https://doi.10.1016/j.geomorph.2006.06.028>.
- BOE (*Boletín Oficial del Estado*). 1978. *BOE 29 diciembre 1978*, n. 311. Constitución Española.
- Boillot, G., Grimaud, S., Mauffret, A., Mougnot, D., Kornprobst, J., Mergoïl-Daniel, J. e Torrent, G. 1980. «Ocean-continent boundary off the Iberian margin: A serpentine diapir west of the Galicia bank», en *Earth and Planetary Science Letters*, 48(1): 23-34. [https://doi.10.1016/0012-821X\(80\)90166-1](https://doi.10.1016/0012-821X(80)90166-1).
- Boillot, G., Recq, M., Winterer, E.L., Meyer, A.W., Applegate, J., Baltuck, M., (...) e Williamson, M. 1987. «Tectonic denudation of the upper mantle along passive margins: A model based on drilling results (ODP leg 103, western Galicia margin, Spain)», en *Tectonophysics*, 132(4): 335-342. [https://doi.10.1016/0040-1951\(87\)90352-0](https://doi.10.1016/0040-1951(87)90352-0).
- Bouzas Lorenzo, R. 1999. *Análisis organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia 1982-1997*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.
- Bronfman, S.V. 2011. «Comunidades de práctica», en *Educar*, 47(1): 51-68. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Educar/article/download/244622/327644> (10/09/22).
- Bukve O. 2019. «The Logic and Methodological Rules of Reconstruction», en *Designing Social Science Research*. Cham: Palgrave Macmillan. [https://doi.10.1007/978-3-030-03979-0\\_4](https://doi.10.1007/978-3-030-03979-0_4).
- Calvo de Anta, R., Luís Calvo, E., Casás Sabarís, F., Galiñanes Costa, J.M., Matilla Mosquera, N., Vázquez, F.M., Camps Arbestain, M. e Vázquez García, N. 2015. «Soil organic

- carbon in northern Spain (Galicia, Asturias, Cantabria and País Vasco)», en *Spanish Journal of Soil Science: SJSS*, 5(1): 41-53. <https://doi.10.3232/SJSS.2015.V5.N1.04>.
- Carrasco, J.M., Pérez-Gómez, B., García-Mendizábal, M.J., Lope, V., Aragonés, N., Forjaz, M.J., Guallar-Castillón, P., López-Abente, G., Rodríguez-Artalejo, F. e Pollán, M. 2007. «Health-related quality of life and mental health in the medium-term aftermath of the Prestige oil spill in Galiza (Spain): A cross-sectional study», en *BMC Public Health*, 7. <https://doi.10.1186/1471-2458-7-2454>.
- Castelao, A.R. 2012. *Sempre en Galiza* (Vol. I, II). Santiago de Compostela: Editorial Galaxia.
- Castro Iglesias, M.A., Pedreira, J.D., de Miguel, J., Alonso, C., Sánchez Mozo, M.P. e Coiradas, A. 1988. «Epidemiological aspects of human immunodeficiency virus infection in the Galician community», en *Medicina Clínica*, 91(11): 406-408.
- Castro-Hermida, J.A., González-Losada, Y.A. e Ares-Mazás, E. 2002. «Prevalence of and risk factors involved in the spread of neonatal bovine cryptosporidiosis in Galicia (NW Spain)», en *Veterinary Parasitology*, 106(1): 1-10. [https://doi.10.1016/S0304-4017\(02\)00036-5](https://doi.10.1016/S0304-4017(02)00036-5).
- Chao, R.B., Casais, M.C., Cortizas, A.M., Alberti, A.P. e Trenhaile, A.S. 2003. «Evolution and inheritance of a rock coast: Western Galicia, northwestern Spain», en *Earth Surface Processes and Landforms*, 28(7): 757-775. <https://doi.10.1002/esp.496>.
- Corbelle-Rico, E., Crecente-Maseda, R. e Santé-Riveira, I. 2012. «Multi-scale assessment and spatial modelling of agricultural land abandonment in a European peripheral region: Galicia (Spain), 1956-2004», en *Land use Policy*, 29(3): 493-501. <https://doi.10.1016/j.landusepol.2011.08.008>.
- Crecente, R., Alvarez, C. e Fra, U. 2002. «Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia», en *Land use Policy*, 19(2): 135-147. [https://doi.10.1016/S0264-8377\(02\)00006-6](https://doi.10.1016/S0264-8377(02)00006-6).
- Creswell, J.W. e Plano, V.L. 2011. *Designing and conducting mixed methods research* (2.<sup>a</sup> ed.). Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Denzin, N. 1989. *The research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (3.<sup>a</sup> ed. rev.). New Jersey: Prentice Hall.
- DOG (*Diario Oficial de Galicia*). 2022. *Estructura*. Disponible en: <https://www.xunta.gal/diario-oficial-galicia/buscarAnunciosPublico.do;jsessionid=9wiomlWYNMndQe-k2hAjvxfmJSu9zs8P19WY-EVK4eLkp1UrBFsKX!1996719072!1417957551?-method=cargarListado> (10/09/22).
- Duineveld, G.C.A., Lavaleye, M.S.S. e Berghuis, E.M. 2004. «Particle flux and food supply to a seamount cold-water coral community (Galicia bank, NW Spain)», en *Marine Ecology Progress Series*, 277: 13-23. <https://doi.10.3354/meps277013>.
- Figueiras, F.G., Labarta, U. e Fernández Reiriz, M.J. 2002. «Coastal upwelling, primary production and mussel growth in the Rías Baixas of Galicia», en *Hydrobiologia*, 484: 121-131. <https://doi.10.1023/A:1021309222459>.
- Filgueiras, A.V., Lavilla, I. e Bendicho, C. 2004. «Evaluation of distribution, mobility and binding behaviour of heavy metals in surficial sediments of Louro river (Galicia,

- Spain) using chemometric analysis: A case study», en *Science of the Total Environment*, 330(1-3): 115-129. <https://doi.10.1016/j.scitotenv.2004.03.038>.
- Freire, J. e García-Allut, A. 2000. «Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: The case of Galicia (NW Spain)», en *Marine Policy*, 24(5): 375-384. [https://doi.10.1016/S0308-597X\(00\)00013-0](https://doi.10.1016/S0308-597X(00)00013-0).
- García-Allut, A. 1994. *Estrategias económicas, innovación tecnológica y territorialidad en las comunidades pesqueras de Lira y Muxía*. Tese de doutoramento. Departamento de Filosofía y Antropología. Universidade de Santiago.
- Garín-Muñoz, T. 2009. «Tourism in Galicia: Domestic and foreign demand», en *Tourism Economics*, 15(4): 753-769. <https://doi.10.5367/000000009789955107>.
- Giddens, A. 1995/1984. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Grossi, M.E. 2018. «Linguistic mediation as part of migrant linguistic practices: The provision of interpreting services in the Galician community in Hanover, Germany», en *Revista Internacional de Lingüística Iberoamericana*, 16(1): 13-40.
- Henderson, J., Escobar, O. e Revell, P. 2020. «Public value governance meets social commons: community anchor organisations as catalysts for public service reform and social change?», en *Local Government Studies*, 47(6). <https://doi.10.1080/03003930.2020.1787164>.
- Held, D. 2006. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Iacobus. 2022. *Galicia*. Disponible en: [https://iacobus.usc.es/search\\*gag/?searchtype=-t&SORT=D&searcharg=Galicia&searchscope=1](https://iacobus.usc.es/search*gag/?searchtype=-t&SORT=D&searcharg=Galicia&searchscope=1) (10/09/22).
- Iglesias, G., López, M., Carballo, R., Castro, A., Fraguera, J.A. e Frigaard, P. 2009. «Wave energy potential in Galicia (NW Spain)», en *Energy*, 34(11): 2323-2333. <https://doi.10.1016/j.renene.2009.03.030>.
- Iglesias, R., Paramá, A., Álvarez, M.F., Leiro, J., Fernández, J. e Sanmartín, M.L. 2001. «Philasterides dicentrarchi (*Ciliophora, scuticociliatida*) as the causative agent of scuticociliatosis in farmed turbot *Scophthalmus maximus* in Galicia (NW Spain)», en *Diseases of Aquatic Organisms*, 46(1): 47-55. <https://doi.10.3354/dao046047>.
- Keating, M. 2001. «Rethinking the region: Culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia», en *European Urban and Regional Studies*, 8(3): 217-234. <https://doi.10.1177/096977640100800304>.
- Kelley, H. 1991. «Unwed mothers and household reputation in a Spanish Galician community», en *American Ethnologist*, 18(3): 565-580. <https://doi.10.1525/ae.1991.18.3.02a00080>.
- Lex.gal 2022. *Dereito galego consolidado*. Disponible en: [https://www.lex.gal/galilex?p\\_p\\_id=galilex\\_WAR\\_galilexportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_col\\_id=-column-1&p\\_p\\_col\\_count=2](https://www.lex.gal/galilex?p_p_id=galilex_WAR_galilexportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_col_id=-column-1&p_p_col_count=2) (10/09/22)
- Lourido, A., Moreira, J. e Troncoso, J.S. 2008. «Assemblages of peracarid crustaceans in subtidal sediments from the Ría de Aldán (Galicia, NW Spain)», en *Helgoland Marine Research*, 62(4): 289-301. <https://doi.10.1007/s10152-008-0116-9>.

- Manatschal, G. e Bernoulli, D. 1999. «Architecture and tectonic evolution of nonvolcanic margins: Present-day Galicia and ancient Adria», en *Tectonics*, 18(6): 1099-1119. <https://doi.10.1029/1999TC900041>.
- Martínez, L.V. 2018. «Spanish Civil War and recruitment in the Galician community in Argentina: the *Acción Gallega de Caballeros de Santiago*», en *Cuadernos de Estudios Gallegos*, 65(131): 377-401 <https://doi.10.3989/ceg.2018.131.13>.
- Martínez-Herrera, E. 2002. «From nation-building to building identification with political communities: Consequences of political decentralisation in Spain, the Basque Country, Catalonia and Galicia, 1978-2001», en *European Journal of Political Research*, 41(4): 421-453. <https://doi.10.1111/1475-6765.00018>.
- Meilán Gil, J.L. 1980. *El Estatuto gallego: por fin unha terra nosa*. Madrid: Editorial Latina.
- Miranda, D., Crecente, R. e Álvarez, M.F. 2006. «Land consolidation in inland rural Galicia, N.W. Spain, since 1950: An example of the formulation and use of questions, criteria and indicators for evaluation of rural development policies», en *Land use Policy*, 23(4): 511-520. <https://doi.10.1016/j.landusepol.2005.05.003>.
- Monteagudo, H. e Muniain, F.R. 2020. «Language and migration. the sociolinguistic and glottopolitical dynamics of the Galician community in Buenos Aires from the nineteenth century to the present day», en *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 41(1): 97-107. <https://doi.10.1080/01434632.2019.1621878>.
- O'Rourke, B. e Ramallo, F. 2013. «Competing ideologies of linguistic authority amongst new speakers in contemporary Galicia», en *Language in Society*, 42(3): 287-305. <https://doi.10.1017/S0047404513000249>.
- Otero, X.L., Vidal-Torrado, P., Calvo De Anta, R.M. e Macías, F. 2005. «Trace elements in biodeposits and sediments from mussel culture in the Ría de Arousa (Galicia, NW Spain)», en *Environmental Pollution*, 136(1): 119-134. <https://doi.10.1016/j.envpol.2004.11.026>.
- Pestoni, C., Lareu, M.V., Rodríguez, M.S., Muñoz, I., Barros, F. e Carracedo, A. 1995. «The use of the STRs HUMTH01, HUMVWA31/A, HUMF13A1, HUMFES/FPS, HUMLPL in forensic application: Validation studies and population data for Galicia (NW Spain)», en *International Journal of Legal Medicine*, 107(6): 283-290. <https://doi.10.1007/BF01246874>.
- Pintos, J.L. 1995a. «Orden social e imaginarios sociais (una proposta de investigación)», en *Papers. Revista de Sociología*, 45: 101-127. <https://doi.10.5565/rev/papers.1761>. <https://papers.uab.cat/article/view/v45-de-cea-naharro>
- Pintos, J.L. 1995b. *Los imaginarios sociales. La nueva construcción de la realidad social*. Madrid: Sal Terrae.
- Pita, P., García-Allut, A. e Villasante, S. 2018. «The role of marine stakeholders in the co-production of scientific knowledge: lessons from Galicia (NW Spain)», en F. Briand (ed.), *CIESM Monograph 50 - Engaging marine scientists and fishers to share knowledge and perceptions - Early lessons*. Mónaco e París: CIESM Publisher.

- Puente, X., Villares, R., Carral, E. e Carballeira, A. 1996. «Nacreous shell of *Mytilus galloprovincialis* as a biomonitor of heavy metal pollution in Galiza (NW Spain)», en *Science of the Total Environment*, 183(3): 205-211. [https://doi.10.1016/0048-9697\(96\)05066-8](https://doi.10.1016/0048-9697(96)05066-8).
- Rebiun (Red de bibliotecas universitarias españolas). 2022. *Galicia*. Disponible en: [https://rebiun.baratz.es/rebiun/search?start=0&rows=12&fq=msstored\\_mlt155&fv=&q=Galicia](https://rebiun.baratz.es/rebiun/search?start=0&rows=12&fq=msstored_mlt155&fv=&q=Galicia) (10/09/22).
- Rodil, R., Quintana, J.B., Concha-Graña, E., López-Mahía, P., Muniategui-Lorenzo, S. e Prada-Rodríguez, D. 2012. «Emerging pollutants in sewage, surface and drinking water in Galicia (NW Spain)», en *Chemosphere*, 86(10): 1040-1049. <https://doi.10.1016/j.chemosphere.2011.11.053>.
- Santás-Miguel, V., Díaz-Raviña, M., Martín, A., García-Campos, E., Barreiro, A., Núñez-Delgado, A., (...) y Fernández-Calviño, D. 2020. «Medium-term influence of tetracyclines on total and specific microbial biomass in cultivated soils of Galicia (NW Spain)», en *Spanish Journal of Soil Science*, 10(3): 218-232. <https://doi.10.3232/SJSS.2020.V10.N3.05>.
- Schaff, A. 1967. *Lenguaje y conocimiento*. México: Grijalbo.
- Schaff, A. 1982/1971. *Historia y verdad* (11.ª ed.). México: Grijalbo.
- Seijo-Villamizar, J. 2022. *Administración Pública, gobernanza e innovación democrática. El caso de la formulación de la política de cogestión paritaria en la reserva marina Os Miñarzos (Carnota, NW de España, A Coruña, Galicia)*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.
- Somoza, L., Ercilla, G., Urgorri, V., León, R., Medialdea, T., Paredes, M., González, F.J. e Nombela, M.A. 2014. «Detection and mapping of cold-water coral mounds and living *Lophelia* reefs in the Galicia Bank, Atlantic NW Iberia margin», en *Marine Geology*, 349: 73-90. <https://doi.10.1016/j.margeo.2013.12.017>.
- Stake, R.E. 1998/1995. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata, S.L.
- Taberner Guasp, J. 2008. *Sociología y Educación. El sistema educativo en sociedades modernas. Funciones, cambios y conflictos* (4.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Tilly, Ch. 2010. *Democracia*. Madrid: Akal.
- Todostuslibros. 2022. *Galicia*. Disponible en: <https://www.todostuslibros.com/buscadas?titulo=galicia> (08/06/22).
- Trasar-Cepeda, C., Gil-Sotres, F. e Leirós, M.C. 2007. «Thermodynamic parameters of enzymes in grassland soils from Galicia, NW Spain», en *Soil Biology and Biochemistry*, 39(1), 311-319. <https://doi.10.1016/j.soilbio.2006.08.002>.
- Trenhaile, A.S., Pérez Alberti, A., Martínez Cortizas, A., Costa Casais, M. e Blanco Chao, R. 1999. «Rock coast inheritance: An example from Galicia, northwestern Spain», en *Earth Surface Processes and Landforms*, 24(7): 605-621. [https://doi.10.1002/\(SICI\)1096-9837\(199907\)24:7<605::AID-ESP977>3.0.CO;2-1](https://doi.10.1002/(SICI)1096-9837(199907)24:7<605::AID-ESP977>3.0.CO;2-1).
- Van Ekc, N.J. e Waltman, L. 2019. *VOSviewer versión 1.6.13. Manual* Disponible en: <https://www.vosviewer.com/> (10/09/22).



- Vega, J.A., Fernández, C. e Fonturbel, T. 2005. «Throughfall, runoff and soil erosion after prescribed burning in gorse shrubland in Galicia (NW Spain)», en *Land Degradation and Development*, 16(1): 37-51. <https://doi.10.1002/ldr.643>.
- Vilas Nogueira, X., Máiz Suárez, R., Caamaño Domínguez, F. e Rivera Otero, X. 1994. *O sistema político galego* (1.ª ed.). Salamanca: Edicións Xerais.
- Villalba, A., Mourelle, S.G., Carballal, M.J. e López, C. 1997. «Symbionts and diseases of farmed mussels *Mytilus galloprovincialis* throughout the culture process in the rias of Galicia (NW Spain)», en *Diseases of Aquatic Organisms*, 31(2): 127-139. <https://doi.10.3354/dao031127>.
- Villares, R., Carral, E., Lorenzana, F. e Mosquera, E.L. 2007. «Drift-seaweed evaluation for fertilizer use in Galiza (Northwest Spain): Tissue elemental characterization and site-sampling differences», en *Journal of Sustainable Agriculture*, 31(1): 45-60. [https://doi.10.1300/J064v31n01\\_06](https://doi.10.1300/J064v31n01_06).
- Villasante, S., Guyader, O., Pita, C., Frangoudes, K., Macho, G., (...) y Moreno, A. 2017. *Social Transformation of Marine Social-Ecological Systems*. ICES Report. Recuperado de [https://www.ices.dk/community/groups/Documents/WGRMES/ICES%20Science%20Fund%20Report\\_Social%20transformations\\_07\\_2017.pdf](https://www.ices.dk/community/groups/Documents/WGRMES/ICES%20Science%20Fund%20Report_Social%20transformations_07_2017.pdf) (4/06/2021).
- Villasante, S., Tubío, A., Gianelli, I., Pita, P. e García-Allut, A. 2021. «Ever changing times: Sustainability transformations of galician small-scale fisheries», en *Frontiers in Marine Science*, 8. <https://doi:10.3389/fmars.2021.712819>.
- Yanow, D. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, DC: Georgetown University Press

---

## NOTAS

- 1 Tilly, 2010.
- 2 BOE, 1978.
- 3 Álvarez, 1980; Castela, 2012; Meilán, 1980.
- 4 Vilas, Máiz, Caamaño e Rivera, 1994: 62-63.
- 5 Creswell e Plano, 2011.
- 6 Held, 2006.
- 7 Seijo-Villamizar, 2022.
- 8 Yanow, 1996.
- 9 Bronfman, 2011.
- 10 Van Eck e Waltman, 2019.
- 11 Seijo-Villamizar, 2022.
- 12 Stake, 1998.
- 13 Bukve, 2019.
- 14 Henderson, Escobar e Revell, 2020.
- 15 García-Allut, 1994.
- 16 Bastos Boubeta, 1997; Bouzas, 1999.
- 17 Lex.gal, 2022.
- 18 DOG, 2022.
- 19 todostuslibros, 2022.
- 20 Iacobus, 2022.
- 21 Rebiun, 2022.
- 22 Calvo et al., 2015; Carrasco et al., 2007; Puente, Villares, Carral e Carballeira, 1996; Santás-Miguel et al., 2020; Villares, Carral, Lorenzana e Mosquera, 2007.
- 23 Castro et al., 1988; Grossi, 2018; Kelley, 1991; Martínez, 2018; Monteagudo e Muniain, 2020.
- 24 Abrahamsom, 1991; Abrahamsom, 1996a; Abrahamsom, 1996b.
- 25 Bastos Boubeta, 1997; Bastos Boubeta, 2001.
- 26 BOE, 1978.
- 27 Schaff, 1967; Schaff, 1982.
- 28 Denzin, 1989.
- 29 Seijo-Villamizar, 2022.

- 30 Pita *et al.*, 2018; Taberner, 2008; Villasante *et al.*, 2017; Villasante *et al.*, 2021.
- 31 Berkes, Colding e Folke, 2000.
- 32 Pintos, 1995a; Pintos, 1995b.
- 33 Giddens, 1995; Schaff, 1967; Schaff, 1982.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 113-142

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4933>

© Fernando Blanco Silva

© Diego Sande Veiga

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

Recibido: 02/05/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# Oportunidades da economía galega post COVID-19: A recuperación no ámbito industrial, enerxético e ambiental



## Oportunidades de la economía gallega post COVID-19: La recuperación en el ámbito industrial, energético y ambiental

## Opportunities of the Galician economy post COVID-19: Recovery in the industrial, energy and environmental area

### FERNANDO BLANCO SILVA

Enxeñeiro industrial e economista.

Funcionario da Xunta de Galicia

<https://orcid.org/0000-0002-4439-3649>

[fernando.blanco.silva@xunta.es](mailto:fernando.blanco.silva@xunta.es)

### DIEGO SANDE VEIGA

Profesor do Departamento de Economía Aplicada

Universidade de Santiago de Compostela

<https://orcid.org/0000-0003-0284-8884>

[diego.sande.veiga@usc.es](mailto:diego.sande.veiga@usc.es)

**Resumo:** A COVID-19 implica moitos cambios nas estruturas económicas tradicionais que non pasan desapercibidos para a economía galega. Unha vez superada a crise sanitaria, é preciso aclarar cales son as consecuencias económicas inmediatas e, sobre todo, pór en valor as oportunidades que xorden para que o noso sector produtivo se adapte a esta nova realidade, en particular o aproveitamento dos Fondos Europeos de Recuperación, Transformación e Resiliencia (fondos Next Generation EU).

A necesidade de adaptarse aos cambios derivados da COVID-19 e á dotación de financiamento europeo provocaron a aparición de moitas oportunidades en todos os sectores produtivos. O obxecto deste artigo céntrase na análise das oportunidades da recuperación

económica na industria, no ámbito enerxético, nas tecnoloxías ambientais e na dixitalización.

**Palabras clave:** Política industrial, enerxía, fondos Next Generation EU, hidróxeno, Galicia.

**Resumen:** La COVID-19 implica muchos cambios en las estructuras económicas tradicionales que no pasan desapercibidos para la economía gallega. Una vez superada la crisis sanitaria, es preciso aclarar cuáles son las consecuencias económicas inmediatas y, sobre todo, poner en valor las oportunidades que surgen para que nuestro sector productivo se adapte a esta nueva realidad, en particular al aprovechamiento de los Fondos Europeos de Recuperación, Transformación y Resiliencia (fondos Next Generation EU).

La necesidad de adaptarse a los cambios derivados de la COVID-19 y a la dotación de financiación europea provocaron la aparición de muchas oportunidades en todos los sectores productivos. El objeto de este artículo se centra en el análisis de las oportunidades de la recuperación económica en la industria, en el ámbito energético, en las tecnologías ambientales y en la digitalización.

**Palabras clave:** Política industrial, energía, fondos Next Generation EU, hidrógeno, Galicia.

**Abstract:** COVID-19 involves many changes in traditional economic structures, which do not go unnoticed by the Galician economy. Once the health crisis is over, it is necessary to clarify the immediate economic consequences and, above all, to highlight the opportunities that arise for our productive sector to adapt to this new reality, in particular the use of European Recovery, Transformation and Funds. Resilience (Next Generation EU Funds).

The need to adapt to the changes resulting from COVID-19 and the allocation of European funds leads to the emergence of many opportunities in all productive sectors. The aim of this article focuses on analyzing the opportunities for economic recovery in industry, energy, environmental technologies and digitalization.

**Key words:** Industrial policy, energy, Next Generation Funds, hydrogen, Galicia.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 A situación da industria en Galicia: políticas enerxéticas e contextualización actual. 2.1 Situación da industria en Galicia. 2.2 As políticas enerxéticas de redución de emisións de gases de efecto invernadoiro. 2.3 Caracterización tecnolóxica e contextual. 2.3.1 A dixitalización de procesos e a cuarta revolución industrial. 2.3.2 Os resultados da COVID-19. 2.3.3 A invasión de Ucraína por Rusia. 3 Análise das oportunidades para o sector enerxético en Galicia. 3.1 Os fondos Next Generation EU como factor da recuperación económica. 3.2 A necesaria aposta pola política industrial en Galicia. 3.3 Oportunidades da dixitalización. 3.4 A aposta polo desenvolvemento do sector tecnolóxico medioambiental en Galicia. 3.5 As últimas tendencias do sector enerxético para a redución de GEI: a enerxía eólica e a xeración de hidróxeno. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A alerta sanitaria de marzo de 2020 consecuencia da expansión da COVID-19 provocou unha fonda crise económica con caídas do PIB que non se viran desde tempos bélicos. Os confinamentos domiciliarios e a crise sanitaria causaron unha redución da produción en numerosos sectores, e os sistemas públicos de saúde tiveron que facer fronte a un gasto non previsto, sendo un resultado global un arrefriamento da economía ao longo de todo o ano 2020. O Banco Mundial calcula que a caída do PIB a nivel mundial foi dun 3,5 % en 2020, pero os países con economías máis fortes como a Unión Europea (-6,6 %), Estados Unidos (-3,5 %) ou Xapón (-4,7 %) semellaban ser os máis prexudicados na evolución desta macromagnitude<sup>1</sup>.

Dentro da economía española os sectores máis afectados foron o turístico e o da cultura, que axiña se tiveron que adaptar a novos formatos<sup>2</sup>, pero as consecuencias

tamén se notaron noutros ámbitos que parecían blindados a unha crise sanitaria, como a pesca, a gandaría ou a agricultura. Por pór un exemplo, no ámbito da pesca houbo un incremento da demanda de peixe en conserva en lugar de peixe fresco) e tratando de aplicar medidas de distancia social en espazos tan reducidos como os barcos<sup>3</sup>.

A industria, a enerxía ou o sector ambiental tamén foron sectores que sufriron a pandemia e o posterior arrefriamento da economía. Nos tres casos detectouse que existían debilidades na dependencia de man de obra, na necesidade de implantación de procedementos dixitais ou no abastecemento de compoñentes industriais de importación de países asiáticos, polo que é preciso blindarse ante estas dramáticas consecuencias de tipo industrial. Neste artigo analizamos as consecuencias da COVID-19 nos tres sectores citados, afondando adicionalmente nas oportunidades que poden xurdir para os vindeiros anos.

## **2 A SITUACIÓN DA INDUSTRIA EN GALICIA: POLÍTICAS ENERXÉTICAS E CONTEXTUALIZACIÓN ACTUAL**

Abórdase neste apartado unha aproximación á situación industrial en Galicia. Mais, para achegarnos á realidade do sector enerxético, cómpre completar esa información coa referida ás principais políticas enerxéticas no territorio, matizando as características e incidencias do actual e convulso contexto socioeconómico, que veñen alterar o devir das economías no nivel global.

Na estrutura administrativa española distribúense as competencias entre as distintas administracións públicas, correspondendo á autonómica as competencias no eido industrial. O artigo 30 do Estatuto de autonomía de Galicia establece que lle corresponde á comunidade autónoma a competencia exclusiva nos seguintes ámbitos, entre outros:

- Fomento e planificación da actividade económica en Galicia.
- Industria, sen prexuízo do que determinen as normas do Estado por razóns de seguridade, sanidade ou interese xeral, e as normas relacionadas coas industrias sometidas á lexislación mineira, hidrocarburos ou enerxía nuclear.

Na repartición de competencias da Xunta de Galicia, a Vicepresidencia Primeira e Consellería de Economía, Industria e Innovación é a que ten asignadas as competencias neste eido. Dentro da Vicepresidencia é a Secretaría Xeral de Industria o organismo que dispón delas, aínda que existen outros como o Instituto Galego de Promoción Económica (Igappe) ou a Axencia Galega de Innovación (Gain) que tamén realizan actividades a prol da implantación da industria na comunidade autónoma.

### **2.1 Situación da industria en Galicia**

O primeiro paso á hora de abordar as oportunidades na economía galega é analizar o estado da súa industria, por tratarse esta dun sector tractor da economía. Probablemente o percorrido industrial nos vindeiros anos dalgúns sectores específicos, xunto a outros

sectores afíns de alto valor engadido, como o enerxético, a innovación, a tecnoloxía medioambiental ou a dixitalización, será clave no desenvolvemento económico.

De forma estrita a industria inclúe actividades tan diversas como a alimentación, as bebidas, a fabricación de tabaco, a roupa e o calzado, a madeira e mobles, o papel e as artes gráficas, o refino de petróleo, a industria química e farmacéutica, o caucho e os plásticos, a transformación de minerais e de equipos (informáticos, electrónicos, maquinaria...), a fabricación de vehículos e estaleiros. Estas actividades poden dividirse en industria pesada (estaleiros, vehículos, refino de petróleo e en xeral as grandes fábricas) e industria lixeira (compoñentes de pequeno tamaño). Adicionalmente, hai outras actividades que, sen formar parte estritamente da industria, están moi relacionadas con esta, como é a xeración e o consumo de enerxía (electricidade, hidrocarburos, gas natural...), o tecnolóxico ambiental e derivados da economía circular ou os servizos de alto valor afíns (no contexto deste artigo serían os propios da dixitalización, enxeñaría de proxectos, novas instalacións e mantemento...).

En 2010 o programa Europa 2020: Estratexia da Unión Europea para o crecemento e a ocupación xa consideraba unha incidencia grave na estrutura económica comunitaria a participación da industria no PIB por debaixo do 20%, e marcaba que en 2020 a industria acadase unha participación do 20% no produto interior bruto como un dos obxectivos prioritarios na economía comunitaria (Comisión Europea, 2010). Este documento buscaba establecer os principios para a recuperación económica da Unión Europea despois da crise de 2008, propoñéndose unha estratexia no ámbito industrial que fose sostida no económico e sostible no ambiental. Entre os obxectivos concretos desta Estratexia Europa 2020 estaban os seguintes:

- Acadar unha taxa de emprego mínima do 75 % entre a poboación de 20 e 64 anos.
- Investir un 3 % do PIB en investigación e desenvolvemento.
- Reducir as emisións de gases de efecto invernadoiro un 20% respecto das emisións no ano de referencia (1990), para o que era preciso aumentar a presenza das renovables no 20% da enerxía primaria e unha mellora do 20% da eficiencia enerxética.
- Reducir a taxa de abandono escolar a menos do 10% e aumentar ata o 40% a taxa de titulados do ensino superior.
- Reducir o número de persoas baixo o límite da pobreza ou risco de exclusión social por debaixo de 20 millóns de persoas.

O documento da Estratexia renovada de política industrial da Unión Europea publicado sete anos despois<sup>4</sup> confirmou as recomendacións do programa Europa 2020, mantendo a cifra do 20% como obxectivo cuantitativo.

Pouco tempo despois, unha das primeiras medidas posteriores á COVID-19 foi aprobar unha Nova Estratexia Industrial Europea<sup>5</sup>, na que se aposta por unha política *máis sostible, máis ecolóxica, máis competitiva a escala mundial e máis resiliente*<sup>6</sup>. Este documento establecía como punto de partida que a industria supuxese máis do 20%

da economía da UE, cuns 35 millóns de postos de traballo e un 80% das exportacións de bens da UE. Destacábanse en particular os produtos farmacéuticos, a industria mecánica e a moda, sendo tamén a industria da Unión Europea a líder mundial das patentes en tecnoloxía verde e outros sectores de alta tecnoloxía. Esta Nova Estratexia Industrial Europea, pola súa vez, marcaba as tres prioridades:

1. Reforzar a resiliencia do mercado único.
2. Abordar as dependencias estratéxicas da UE no ámbito tecnolóxico e industrial.
3. Acelerar as transicións dixital e ecolóxica.

Outros campos tecnolóxicos nos que existen grandes posibilidades viñan recollidos no informe redactado pola Mesa de Alto Nivel Industria 2030 da UE en 2019, que antes da COVID-19 apostaba pola dixitalización como motor da industrialización, aplicando a intelixencia artificial, a impresión 3D ou a tecnoloxía *blockchain*<sup>7</sup>.

Desde a fonda crise financeira iniciada en 2008, e co recente repregamento comercial das grandes potencias, o conxunto das sociedades occidentais están volendo tomar conciencia da importancia da política industrial para o desenvolvemento económico dos territorios, unha intención que a COVID-19 acaba de facer necesario acelerar. Así, o investimento no sector industrial é unha aposta segura, porque se confirma como o sector económico que mellor garante a estabilidade económica da sociedade. A industria emprega a man de obra máis cualificada e conta con maiores taxas de reinvestimento que o sector servizos, porque normalmente estamos falando de centros produtivos que se manteñen durante décadas sen cambios substanciais.

Un dos puntos débiles das estruturas económicas dos países comunitarios é a falta de competitividade cos países asiáticos (en particular China e a India), que son capaces de fabricar a menor prezo por ter menos custos de man de obra; así, aparece unha esaxerada dependencia das importacións, converténdose a UE en meramente ensambladura de compoñentes importados, o que fai imprescindible superar esta situación. Nesta liña, cómpre citar que o Goberno de España propuxo unha alianza comunitaria para a implantación dun tecido industrial potente e suficiente, con participación de todos os Estados membros. O modelo proposto é que desde unha perspectiva europea se potencie todos os países. O modelo pretendido evidentemente non busca unha autarquía porque os recursos naturais e económicos de España son moi limitados, pero a Unión Europea si ten o tamaño suficiente para acadar unha soberanía industrial, na que deixaríamos de depender do exterior. A Comisión Europea é consciente de que debe fuxir da dependencia dos *inputs* extracomunitarios e procurar alternativas dentro da UE, e que, no caso de ter un comportamento coordinado con empresas alemás, belgas ou francesas, poderíamos achegarnos a unha soberanía industrial que supere a dependencia das importacións asiáticas. Nesta liña, é obvio que existe unha trazabilidade desde unha planificación macroeconómica a nivel da UE ata unha actuación micro, na que se promovería que a industria pesada (automoción, construción naval, siderurxia, metalurxia, instalacións enerxéticas...) consuma compoñentes de orixe europea. Pero tamén outros sectores como poden ser a hostalaría, o turismo ou o

ocio poderían demandar bens de orixe comunitaria, evitando as importacións desde o continente asiático.

A nivel autonómico, debemos citar o documento Industria 4.0, de novembro de 2014, no que a Consellería de Economía, Emprego e Industria presentou como obxectivo principal acadar a participación da industria nun 20% do PIB, creándose uns 50.000 postos de traballo neste ámbito a finais da década<sup>8</sup>. A aposta da Xunta de Galicia sería en sectores xa afianzados, como o naval, o téxtil ou a automoción, así como noutros que nese momento tiñan un amplo recorrido, como o aeronáutico ou a biotecnoloxía. O punto de partida era que a finais de 2014 a industria supuña un 13,5% do PIB en Galicia e un 14,4% en España. Actualmente o PIB do sector industrial en Galicia está na orde do 17%, polo que aínda non estamos no obxectivo proposto, sendo imprescindible seguir apostando por este sector para crear novos empregos de alto valor engadido.

## 2.2 As políticas enerxéticas de redución de emisións de gases de efecto invernadoiro

Un sector clave para a produción industrial é o enerxético, que, sen formar parte exactamente da industria, tamén pertence ao sector secundario e demanda compoñentes industriais de alto valor engadido, polo que en moitos casos non é fácil identificar os límites entre ambos.

A Unión Europea ten como obxectivo principal reducir as emisións de gases de efecto invernadoiro (GEI) mediante a substitución de tecnoloxías contaminantes (carbón e petróleo) por fontes renovables, fomento da eficiencia enerxética e redución de consumo de enerxías fósiles.

España, como país membro da Unión Europea, ten os seus obxectivos moi ligados aos obxectivos da UE, polo que está obrigada a buscar os obxectivos marcados pola UE. No ano 2016 a UE aprobou o Paquete de Inverno de Loita contra o Cambio Climático, no que marca como obxectivos principais para 2030:

- 40% de redución de gases de efecto invernadoiro (GEI) respecto a 1990.
- 32% de renovables sobre o consumo total de enerxía final bruta.
- 32,5% de mellora da eficiencia enerxética.
- 15% de interconexión eléctrica dos Estados membros.

De acordo coa UE, cada Estado membro debe implantar unha estratexia nacional. No caso de España esta estratexia é o Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021-2030 (PNIEC). Este PNIEC define os obxectivos no ámbito enerxético en España, sendo o obxectivo principal acadar a descarbonización da economía en 2050, para o que propón os seguintes obxectivos para finais de 2030:

- A eficiencia enerxética deberá acadar unha mellora do 39% sobre as tecnoloxías orixinais. Isto suporá unha evolución de arredor dun 3,5% anual en intensidade enerxética primaria no prazo 2020-2030.



- As enerxías renovables suporán unha presenza no uso final da enerxía do 42 % en 2030. No caso da xeración de enerxía eléctrica, as renovables deberían chegar a un 74 % da enerxía xerada.
- A redución de emisións de GEI en 2030 respecto a 1990 sería do 23 %.

O PNIEC prevé unha redución das emisións en todos os sectores, tal como podemos ver nas táboas seguintes. Os esforzos céntranse na xeración de enerxía eléctrica, pero tamén hai outros nos que se prevé unha mellora importante, entre os que citamos o transporte, o ámbito doméstico ou no propio sector industrial.

Táboa 1. Previsión do crecemento das emisións por sectores no PNIEC 2020-2030 (t CO2 equivalente)

	1990	2005	2015	2020*	2025*	2030*
<b>Transporte</b>	59.199	102.310	83.197	87.058	77.651	59.875
<b>Xeración de electricidade</b>	65.864	112.623	74.051	56.622	26.497	20.603
<b>Sector industrial (combustións)</b>	45.099	68.598	40.462	37.736	33.293	30.462
<b>Sector industrial (emisións de procesos)</b>	28.559	31.992	21.036	21147	20.656	20.017
<b>Residencial, comercial e institucional</b>	17.571	31.124	28.135	28.464	23.764	18.397
<b>Gandaría</b>	21.885	25.726	22.854	23.247	21.216	19.184
<b>Cultivos</b>	12.275	10.868	11.679	11.382	11.089	10.797
<b>Residuos</b>	9.825	13.389	14.375	13.657	11.932	9.718
<b>Industrial do refino</b>	10.878	13.078	11560	12.330	11969	11.190
<b>Outras industrias enerxéticas</b>	2.161	1.020	782	825	760	760
<b>Outros sectores</b>	9.082	11.729	11.991	12.552	11.805	11.120
<b>Emisións fuxitivas</b>	3.837	3.386	4.455	4.789	4.604	4.362
<b>Uso de produtos</b>	1.358	1.762	1.146	1.236	1.288	1.320
<b>Gases fluorados</b>	64	11.465	10.086	8.267	6.152	4.037
<b>Total</b>	287.656	439.070	335.809	319.312	262.675	221.844

Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

\* Os datos de 2020, 2025 e 2030 son estimacións no Escenario Obxectivo do PNIEC.

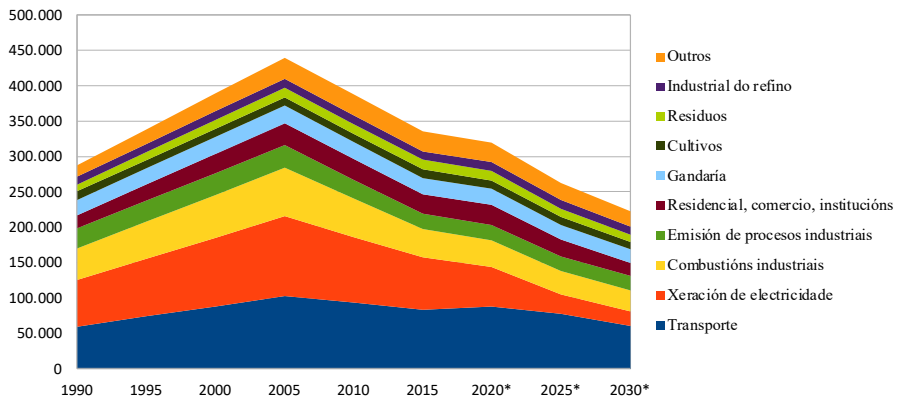
Táboa 2. Previsión do crecemento das emisións por sectores no PNIEC 2020-2030 (% respecto a emisións)

	1990	2005	2015	2020*	2025*	2030*
<b>Transporte</b>	20,6%	23,3%	24,8%	27,3%	29,6%	27,0%
<b>Xeración de electricidade</b>	22,9%	25,7%	22,1%	17,7%	10,1%	9,3%
<b>Sector industrial (combustións)</b>	15,7%	15,6%	12,0%	11,8%	12,7%	13,7%
<b>Sector industrial (emisións de procesos)</b>	9,9%	7,3%	6,3%	6,6%	7,9%	9,0%
<b>Residencial, comercial e institucional</b>	6,1%	7,1%	8,4%	8,9%	9,0%	8,3%
<b>Gandaría</b>	7,6%	5,9%	6,8%	7,3%	8,1%	8,6%
<b>Cultivos</b>	4,3%	2,5%	3,5%	3,6%	4,2%	4,9%
<b>Residuos</b>	3,4%	3,0%	4,3%	4,3%	4,5%	4,4%
<b>Industrial do refino</b>	3,8%	3,0%	3,4%	3,9%	4,6%	5,0%
<b>Outras industrias enerxéticas</b>	0,8%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Outros sectores</b>	3,2%	2,7%	3,6%	3,9%	4,5%	5,0%
<b>Emisións fuxitivas</b>	1,3%	0,8%	1,3%	1,5%	1,8%	2,0%
<b>Uso de produtos</b>	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%
<b>Gases fluorados</b>	0,0%	2,6%	3,0%	2,6%	2,3%	1,8%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

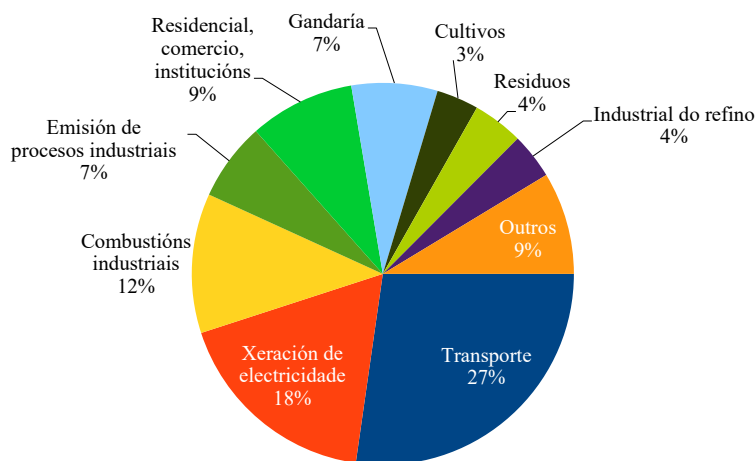
\* Os datos de 2020, 2025 e 2030 son estimacións no Escenario Obxectivo do PNIEC.

Figura 1. Evolución de emisións de GEI entre 1990 e 2030 (t de CO2 equivalente)



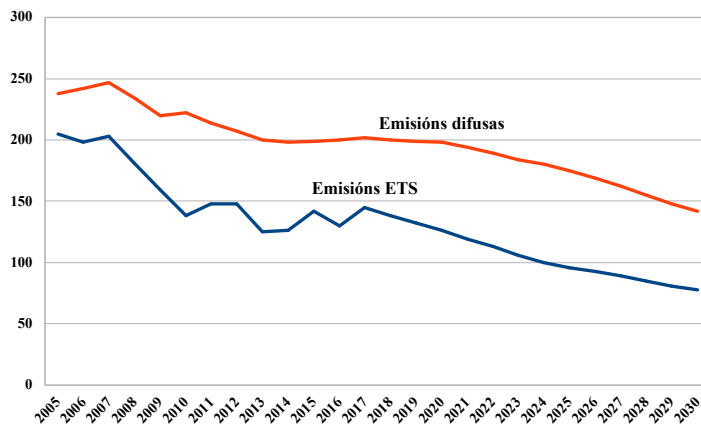
Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

Figura 2. Estimación das porcentaxes de emisións de GEI en 2020 segundo actividades en España



Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico 2019.

Figura 3. Previsión de crecemento das emisións de GEI medidas en CO2 equivalente entre 2005 e 2030 (kt CO2 equivalente)



Fonte: PNIEC 2020- 2030.

Para acadar os obxectivos do PNIEC, o Ministerio de Transición Ecolóxica establece dous escenarios: un Escenario Obxectivo e outro Escenario Tendencial. O Escenario Obxectivo sería aquel ao que se chegue en caso de acadar o ritmo buscado, mentres que o Tendencial sería o que seguiría a tendencia dos últimos anos, é dicir, sen acelerar a evolución da última década. Respecto á evolución das fontes de enerxía primaria en 2030, as liñas no Escenario Obxectivo son:

- Redución drástica do consumo de carbón.
- Redución do consumo de derivados petrolíferos nun 20 % respecto a 2020.
- Manter o consumo de gas natural en valores absolutos.
- Redución da produción de electricidade utilizando a tecnoloxía nuclear, en particular entre 2025 e 2030.
- Incremento da produción da electricidade producida por tecnoloxías renovables, en particular de eólica terrestre, eólica *offshore* e fotovoltaica.

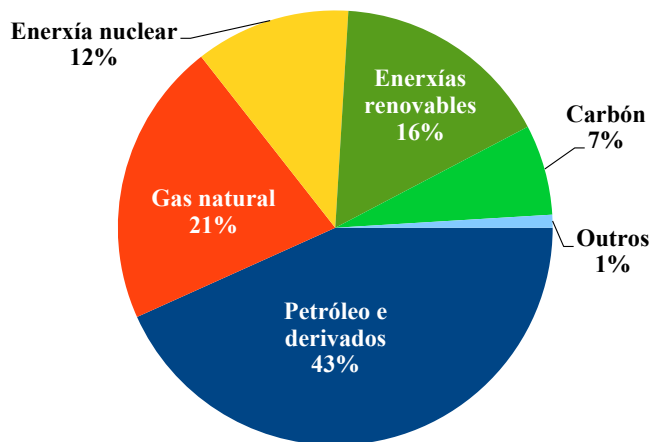
Táboa 3. Evolución das fontes de enerxía primaria a 2030 segundo o Escenario Obxectivo do PNIEC, minorando usos non enerxéticos en ktep

	2015		2020*		2025*		2030*	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Carbón</b>	13.583	11,5 %	9.084	7,4 %	3.743	3,3 %	2.133	2,2 %
<b>Petróleo e derivados</b>	53.045	44,7 %	55.619	45,1 %	49.302	43,6 %	40.646	41,3 %
<b>Gas natural</b>	24.538	20,7 %	26.690	21,6 %	24.257	21,5 %	24.438	24,8 %
<b>Enerxía nuclear</b>	14-903	12,6 %	15.118	12,3 %	15.118	13,4 %	6.500	6,6 %
<b>Enerxías renovables</b>	16-620	14,0 %	20.764	16,8 %	26.760	23,7 %	33.303	33,8 %
<b>Residuos industriais</b>		0,0 %	302	0,2 %	303	0,3 %	381	0,4 %
<b>RSU (non renovable)</b>	252	0,2 %	168	0,1 %	142	0,1 %	66	0,1 %
<b>Electricidade</b>	-11	0,0 %	762	0,6 %	-1.202	-1,1 %	-3.448	-3,5 %
<b>Menos usos non enerxéticos</b>	-4.350	-3,7 %	-5.105	-4,1 %	-5.400	-4,8 %	-5.639	-5,7 %
<b>Total</b>	118.580	100 %	123.402	100 %	113.022	100 %	98.460	100 %

Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

\* Os datos de 2020, 2025 e 2030 son estimacións no Escenario Obxectivo do PNIEC.

Figura 4. Estimación da distribución de enerxía primaria segundo diversas fontes en 2020



Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2020.

Táboa 4. Previsión de potencia instalada en enerxía eléctrica no Escenario Tendencial do PNIEC 2020-2030 (MW)

	2015	2020	2025	2030
<b>Eólica (terrestre e marítima)</b>	22.925	28.033	33.033	38.033
<b>Solar fotovoltaica</b>	4.854	8.921	13.923	18.921
<b>Solar termoeléctrica</b>	2.300	2.303	2.303	2.303
<b>Hidráulica</b>	14.104	14.109	14.109	14.109
<b>Bombeo mixto</b>	2.687	2.687	2.687	2.687
<b>Bombeo puro</b>	3.337	3.337	3.337	3.337
<b>Biogás</b>	223	211	211	211
<b>Biomasa</b>	677	613	613	613
<b>Carbón</b>	11.311	7.897	2.165	2.165
<b>Ciclo combinado</b>	26.612	26.612	26.612	26.612
<b>Coxeración</b>	6.143	5.239	4.373	2.470
<b>Fuel e fuel/gas (territorio non peninsular)</b>	3.708	3.708	3.708	3.708
<b>Residuos e outros</b>	893	610	470	341
<b>Nuclear</b>	7399	7.399	7.399	7.399
<b>Total</b>	107.173	111.679	114.940	122.909

Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

Táboa 5. Previsión de potencia instalada en enerxía eléctrica no Escenario Obxectivo do PNIEC 2020-2030 (MW)

	2015	2020	2025	2030
<b>Eólica (terrestre e marítima)</b>	22.925	28.033	40.633	50.333
<b>Solar fotovoltaica</b>	4.854	9.071	21.713	39.181
<b>Solar termoeléctrica</b>	2.300	2.303	4.803	7.303
<b>Hidráulica</b>	14.104	14.109	14.359	14.609
<b>Bombeo mixto</b>	2.687	2.687	2.687	2.687
<b>Bombeo puro</b>	3.337	3.337	4.212	6.837
<b>Biogás</b>	223	211	241	241
<b>Outras renovables</b>	0	0	40	80
<b>Biomasa</b>	677	613	815	1.408
<b>Carbón</b>	11.311	7.897	2.165	0
<b>Ciclo combinado</b>	26.612	26.612	26.612	26.612
<b>Coxeración</b>	6.143	5.239	4.373	3.670
<b>Fuel e fuel/gas (territorio non peninsular)</b>	3.708	3.708	2.781	1.854
<b>Residuos e outros</b>	893	610	470	341
<b>Nuclear</b>	7.399	7.399	7.399	3.181
<b>Almacenamento</b>	0	0	500	2.500
<b>Total</b>	107.173	111.829	133.802	160.837

Fonte: Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2019.

## 2.3 Caracterización tecnolóxica e contextual

### 2.3.1 A dixitalización de procesos e a cuarta revolución industrial

Outro feito moi salientable é a total automatización de procesos froito da implantación da Cuarta Revolución Industrial, que é coñecida como dixitalización. A dixitalización é unha “técnica de transferencia de información que converte os datos ou sinais analóxicos nunha representación dixital que, por principio, intenta respectar todo o contido informativo capturado para facer do resultado un novo documento o máis parecido funcionalmente ao orixinal”<sup>9</sup>. A dixitalización comprende as actividades polas que unha empresa ou unha Administración pública (e por extensión os fogares) substitúen

os tradicionais procesos analóxicos por outros dixitais, especialmente vinculados á hiperconectividade mediante Internet.

A dixitalización é un proceso moi ligado á Cuarta Revolución Industrial (RI) e, para entendela, precisamos analizar a súa evolución desde finais do século XX, coincidindo coa Terceira Revolución Industrial. Durante a segunda metade do século XX prodúcese unha lenta e implacable automatización de todos os procesos produtivos mediante a incorporación de autómatas (robots), informática e electrónica, de forma que habería unha substitución das persoas nos procesos produtivos industriais por máquinas. Non existe un feito claro que marque esta terceira RI como si acontecía na primeira (máquina de vapor de James Watt) e na segunda (fabricación en cadea de Henry Ford), pero nos anos oitenta os procesos industriais xa están totalmente automatizados, sendo o caso máis evidente a automatización na fabricación de vehículos e no resto da industria pesada<sup>10</sup>.

A Cuarta Revolución Industrial ten lugar a partir do inicio do século XXI e baseábase na dixitalización e a interconexión entre os usuarios. Na terceira RI prodúcese a implantación masiva da tecnoloxía informática e de redes, pero na cuarta RI aparece a “fabrica intelixente”, caracterizada polas máquinas e polos sistemas intelixentes conectados entre si<sup>11</sup>.

No ámbito do emprego, a cuarta RI supón un cambio discreto que se pode volver dramático. Mentres que a primeira e segunda RI supuxeron un aumento da demanda de man de obra, na terceira RI a consecuencia directa da automatización de procesos foi a destrución inmediata de millóns de postos de traballo en todo o mundo, especialmente na industria pesada (estaleiros, fabricación de vehículos, fábricas de aceiro e altos fornos...) debido a que a substitución de persoas por máquinas incrementaba a eficiencia dos procesos industriais. No caso de España, esta destrución de empregos produciuse nos anos oitenta, coincidindo coa automatización da industria pesada e o peche das factorías con peores resultados económicos, sendo Galicia unha das comunidades autónomas máis afectadas; este proceso de implantación da automatización tivo resultados inmediatos negativos, tanto na destrución inicial de postos de traballo como no fracaso dos sucesivos Plans de Reconversión ou de Zonas de Urxente Reindustrialización, estimando unhas perdas duns 20.000 empregos na comunidade autónoma entre 1974 e 1984, e uns 800.000 empregos en toda España<sup>12</sup>.

Durante as últimas décadas do século XX existiu unha lenta recuperación de empregos que compensou a caída do período 1974-1984. A implantación de tecnoloxías máis eficientes provocou unha caída nos prezos das manufacturas e, en xeral, un crecemento da economía a nivel mundial por existir unha oferta máis barata. Así, un ben que nos anos setenta era un luxo –como un vehículo– nos anos noventa pasa a ser un ben alcanzable para as clases medias. Durante estas décadas prodúcese un incremento da demanda de bens e servizos que acaba en niveis de emprego non rexistrados ata o momento, incluíndo a incorporación masiva da muller ao mercado laboral a finais do século pasado.

Neste século XXI, a Cuarta Revolución Industrial está supondo a destrución silenciosa de millóns de postos de traballo en todo o mundo; se durante os anos oitenta os postos de traballo que desaparecían eran aqueles propios da industria pesada, no século XXI pertencen ao sector servizos. O sector servizos supón da orde do 63% do produto interior bruto e máis do 70% do emprego en Galicia, sendo crítica a destrución de postos de traballo neste ámbito. A diferenza das dramáticas consecuencias da Terceira Revolución Industrial nos anos oitenta en cidades como Ferrol ou Vigo en sectores moi concretos (a construción naval foi a máis prexudicada), neste século XXI a destrución de empregos é máis discreta. Silenciosamente van desaparecendo postos de traballo, como o cobrador de autoestrada, de estacións de servizos ou de aparcadoiros públicos; milleiros de camareiros e dependentes de supermercados e de comercios foron desprazados por máquinas de *vending* e autoservizo; noutros sectores a redución de postos de traballo foi brutal pola implantación da tecnoloxía informática (banca, axencias de viaxes...) e no ámbito do pequeno comercio as plataformas de venda internacionais (Amazon, AliExpress...) foron responsables do peche de milleiros de tendas en toda a comunidade autónoma.

### 2.3.2 Os resultados da COVID-19

No mes de marzo de 2020, e como consecuencia da COVID-19, houbo unha paralización de moitos procesos produtivos provocada pola falta de man de obra e de abastecemento de produtos de importación, dándose unha situación que exige cambios importantes para evitar verse expostos a unha nova pandemia. A COVID-19 acelerou os procesos xa iniciados durante as primeiras décadas do século pola dixitalización e, polo tanto, incidiu na destrución de empregos nalgúns sectores menos especializados.

De forma inmediata á primeira onda da pandemia, os países adoptaron medidas de tipo monetario a curto prazo para minimizar as consecuencias da COVID-19. No caso de España foron medidas expansivas (incremento de gasto sanitario, axudas aos traballadores e empresas mediante os ERTE, avais públicos nos créditos ICO...), ademais doutras medidas tomadas polo resto das administracións públicas (comunidades autónomas, concellos, deputacións...), que obviamente aumentarán o déficit público. Estas medidas inmediatas estaban dirixidas a evitar o peche das empresas por falta de liquidez, como xa ocorrera en 2008, pero deberían ser compensadas con medidas a longo prazo<sup>13</sup>.

A COVID-19 provocou importantes cambios na estrutura económica mundial, sendo afectadas todas as economías e moi poucas as beneficiadas. No caso de España e Galicia, as consecuencias son unha crise económica nunca vista na economía contemporánea (incremento de paro, débeda pública...) e, sobre todo, unha incerteza ante futuras pandemias. Se combinamos estes efectos coas consecuencias da Cuarta Revolución Industrial, teremos a tormenta perfecta para un paro estrutural descoñecido ata o momento, que lles afectará principalmente aos traballadores menos cualificados.

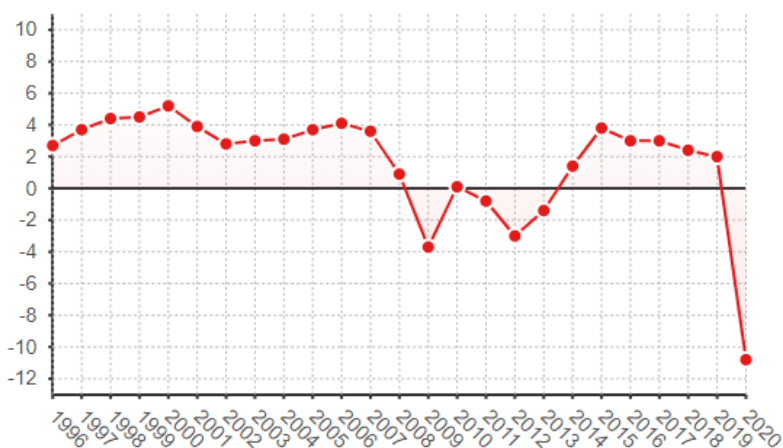


O artigo titulado “Impacto económico del coronavirus en el PIB y el empleo (...)”, redactado inmediatamente despois da hibernación da economía (31 de marzo de 2020), identifica tres impactos significativos na economía<sup>14</sup>:

- a) Interrupcións na cadea de subministracións.
- b) Bruscas caídas na demanda en sectores da industria e servizos.
- c) Incertezas no desenvolvemento da actividade económica.

Os efectos da COVID-19 prodúcense en toda a sociedade española na actualidade, malia que nalgúns sectores as consecuencias foron aínda máis graves; Raymond Torres e María Jesús Fernández<sup>15</sup> identificaban sectores como o industrial, a construción, o comercio, a hostalaría, a restauración, o ocio e a cultura como os máis afectados. No caso de Galicia, repítense de forma xeral os sectores afectados, aínda que evidentemente o turismo ten menor peso que noutras comunidades como Canarias ou Baleares. O resultado global en España é unha caída no PIB dun 11% durante todo o ano 2020, tal como podemos ver na seguinte figura 5

Figura 5. Evolución do PIB 1996-2020



Fonte: Instituto Nacional de Estadística.

Outro feito importante derivado da COVID-19 foi confirmar a dependencia das importacións de Asia (en particular de China). A partir de marzo de 2020 moitas fábricas da Unión Europea teñen paradas puntuais debido á falta de abastecemento dos compoñentes. Ademais, os confinamentos en Asia paralizaban a cadea loxística e, adicionalmente, descubríase a debilidade dos centros de produción situados en Europa, que nas últimas décadas apostaban pola importación masiva e por almacéns case inexistentes (sistemas *just in time*). Como resposta inmediata a esta situación, a aposta pasaría por producir nas fábricas situadas no interior da UE, pero isto xa non é doado porque moitas delas foran desmanteladas cando non foron capaces de competir contra os rivais asiáticos.

A COVID-19 demostranos que os países desenvolvidos estamos expostos a un peche de fronteiras e non podemos fialo todo á importación de bens e servizos e a un nivel mínimo de almacenamento. É obvio que resulta imprescindible un equilibrio entre o sector primario, o secundario e o terciario; algúns países insulares estiveron a piques de quedar desabastecidos de alimentos por descoidar durante décadas a produción agroalimentaria nacional. Na UE demostrase que a Política Agraria Común tiña a súa razón de ser antes da COVID-19, pero non se pode renunciar a cultivos imprescindibles por teren menor valor engadido; non é necesario recorrer á autarquía, pero si unha estratexia que poida alcanzar cotas de autoconsumo que nos blinden ante novas situacións de falta de abastecemento.

A COVID-19 supuxo mudanzas na estrutura económica mundial; por primeira vez na economía moderna unha catástrofe sanitaria provoca consecuencias propias dunha Guerra Mundial ao lles afectar a todos os países do mundo. Segundo un dito histórico, as mellores oportunidades aparecen despois das guerras, no momento da reconstrución dun país. Aplicando unha sinxela “lei do péndulo”, é obvio que as caídas brutais do PIB como as que ocasiona unha guerra virán seguidas por incrementos no PIB ata un equilibrio coas economías da súa contorna. Outro parámetro importante é aclarar que despois dunha guerra sempre hai gañadores e perdedores; no caso da pandemia evidentemente hai sectores moi afectados (hostalaría, turismo, restauración, ocio, cultura...) e moi poucos son beneficiados, como son a sanidade, a farmacia ou a loxística *online*, e entre ambos os grupos localízanse a maioría de sectores e subsectores. Existen moitas incertezas respecto da evolución de todas as actividades económicas e, no caso particular das empresas, estas incertezas dispáranse porque, ademais, non se sabe cal será a súa situación no mercado e a evolución deste. Outro paralelismo entre as guerras e a COVID-19 son os esforzos gobernamentais para facilitar a recuperación mediante políticas expansivas<sup>16</sup>.

A nivel empresarial, aparecen moitos cambios, en particular os derivados da implantación das novas tecnoloxías. A implantación masiva do teletraballo ou as videoconferencias, sistemas de control remoto dos postos de traballo, supoñen cambios moi profundos no desempeño laboral, ademais de reducir consumos de enerxía asociados, tanto nos propios postos de traballo como nos desprazamentos a estes.

### 2.3.3 A invasión da Ucraína por Rusia

Neste contexto económico o acontecemento máis recente é a invasión rusa da Ucraína. Galicia é un dos países que menos están sufrindo de forma directa esta guerra dentro da UE, pero a subida do gas natural e do petróleo exercen un efecto tractor inmediato sobre o prezo da electricidade (o cálculo do prezo do kWh depende en gran medida do prezo do gas natural) e posteriormente a inflación trasládase a todos os sectores produtivos, polo que non nos libramos dos efectos desta guerra. A inflación aproximouse a un 10% no primeiro trimestre de 2022, con graves consecuencias para toda a economía autonómica, pero adicionalmente hai outro problema na debilidade da

economía europea, que está exposta a calquera suceso internacional. Nesta liña, debemos destacar a dependencia enerxética dos derivados petrolíferos (por exemplo, do gas natural ruso). Pero é imprescindible optar pola redución dos consumos de enerxía fósil de importación por motivos estratéxicos, máis alá dos obxectivos ambientais de loita contra o cambio climático. A oledependencia é un problema histórico de España (país sen recursos combustibles) que nos anos 1973 e 1979 provocou senllas crises económicas de dramáticas consecuencias<sup>17</sup>, sendo a única opción a aposta pola redución do consumo, as tecnoloxías renovables e a eficiencia enerxética.

Ademais da dependencia de recursos fósiles, a Unión Europea ten outro problema na importación dos produtos agrícolas. En concreto, as sucesivas políticas agrarias comúns centráronse en cultivos de maior valor engadido, desprazando outros que aparentemente non tiñan uns beneficios tan claros. Un dos exemplos é o aceite de xirasol. Ata 2022 Ucraína era o celeiro de Europa e hoxe Ucraína é un país devastado pola guerra; no ano 2022 a produción de cereais e oleaxinosas caerá de forma drástica, polo que ademais de subir os prezos destes produtos será preciso incrementar as importacións doutros países mentres que non se implantan as medidas necesarias no seo da UE para recuperar estes cultivos que inicialmente se descartaron.

### **3 ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES PARA O SECTOR ENERXÉTICO EN GALICIA**

Neste terceiro apartado efectúase unha análise das principais oportunidades para o sector enerxético en Galicia. En concreto, son os seguintes aspectos os que requiren o foco de atención:

- Realízase unha análise dos recursos Next Generation EU como factor de recuperación económica.
- Abórdase a necesidade de aproveitamento do sector industrial.
- Incídese na dixitalización como factor de desenvolvemento e modernización sectorial.
- Afóndase na necesidade do desenvolvemento tecnolóxico medioambiental como reto para o presente século XXI.
- Sublíñase o importante papel que desenvolverán no sector enerxético a enerxía eólica e o hidróxeno.

#### **3.1 Os fondos Next Generation EU como factor da recuperación económica**

Despois de desatarse a COVID-19, as primeiras medidas económicas foron paliativas (incremento de gasto sanitario, axudas a traballadores e empresas con ERTE, avais públicos...) pero as consecuencias derivadas da sucesión de crises tamén fan necesarias outras medidas a medio e longo prazo.

Ante a acumulación de desventuras económicas debidas á concatenación da recesión económica de 2008 coa pandemia de SARS-CoV2, a Unión Europea decidiu pór en marcha instrumentos anticíclicos para tratar de contrarrestar os devastadores efectos socioeconómicos acaecidos. En concreto, un instrumento da UE destacou sobre os demais: os fondos Next Generation EU. Estes fondos tiveron unha asignación económica de 750.000 millóns de euros no trienio 2021-2023 (uns 250.000 millóns de euros cada ano), como un orzamento adicional ao ordinario da Unión Europea no Marco Financeiro Plurianual 2021-2027, que ascendía a uns 150.000 millóns de euros cada ano, polo que a UE pasa dun orzamento anual de 150.000 millóns de euros ata uns 400.000 millóns<sup>18</sup>.

Os fondos Next Generation EU son un instrumento temporal concibido para impulsar a recuperación e modernización económica para os 27 Estados membros durante o período 2021-2024. Para isto, Next Generation EU contará cos seguintes mecanismos que permitirán a súa instrumentalización:

- i) O Regulamento UE 2021/241, do 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o mecanismo de recuperación e resiliencia, está dotado de 672.500 millóns de euros. Este regulamento está dotado de préstamos e subvencións destinados a mitigar o impacto económico e social da pandemia e a promover a sostibilidade e resiliencia fronte ás transicións ecolóxica e dixital.
- ii) O mecanismo REACT-EU, baseado en axudas á recuperación para a cohesión dos territorios para contribuír á recuperación ecolóxica, dixital e resiliente da economía (47.500 millóns de euros).
- iii) Ademais, Next Generation EU achegará fondos adicionais a outros programas ou fondos europeos, como Horizonte 2020, InvestEU, Desenvolvemento Rural ou o Fondo de Transición Xusta (FTX).

Segundo indicaba Sande<sup>19</sup>, dos tres cuartos de billón de euros asignados a Next Generation EU, uns 140.000 millóns de euros serán destinados ao conxunto do Estado español, que, como contrapartida a estas axudas e ao Brexit, incrementou as súas achegas ao orzamento comunitario. Mentres, para Galicia a contía percibida situarase arredor dos 9.400 millóns de euros, asignados principalmente en función da participación da economía galega no PIB estatal. Non obstante, a execución deste suposto “maná” de fondos europeos en Galicia non estará exenta de dificultades. En efecto, tres dos principais retos que se deberán afrontar son:

- i) A produtividade dos investimentos no proceso de reconstrución e modernización económica.
- ii) A recuperación de certo nivel de cohesión e igualdade.
- iii) Unha das exixencias máis importantes do Regulamento 2021/241 é o paso á transición ecolóxica, e a obriga de que ningunha das medidas e proxectos adoptados ao seu abeiro supoña un prexuízo significativo aos obxectivos medioambientais da Unión Europea, así como a avaliación por parte dos Estados

membros de que nas axudas que se aproben ao abeiro destes fondos non se producen estes prexuízos.

Con esta idea de fondo, son varias as problemáticas de eficacia e eficiencia detectadas por Sande nas actuais propostas de aplicación do instrumento Next Generation EU:

- i) En primeiro lugar, cómpre sinalar o problema competencial. As comunidades autónomas executarán apenas o 50% deste fondo. Isto significa o incumprimento parcial do principio de subsidiariedade, xa que non sería a Administración máis próxima –a que mellor coñece as necesidades existentes– a que estaría a aplicar gran parte dos recursos.
- ii) Unha segunda problemática consecuencia da anterior é o risco de que os recursos mobilizados para innovación desde a Administración central acaben captados por grandes empresas con sede social en Madrid, como xa aconteceu no pasado<sup>20</sup>, en vez de irrigar un tecido produtivo constituído maioritariamente por pemes.
- iii) O terceiro dos grandes problemas é a ausencia dunha estratexia de investimento clara. Se pensamos en termos de modernización e innovación da economía, sería conveniente a existencia dunha aproximación sistémica ás necesidades e capacidades do territorio, sendo desexable o aliñamento de Next Generation EU coa Estratexia de Especialización Intelixente (RIS3) galega.
- iv) En cuarto lugar, en contraste coa desexable vertebración sistémica, o groso da proposta actual –de corte máis neoliberal– consistiría no apoio a unha serie de proxectos que resultan de difícil avaliación debido á súa falta de concreción.
- v) Por se o anterior fose pouco, o anunciado modelo de xestión público-privada<sup>21</sup> permitiría amparar a arbitrariedade na selección de proxectos a financiar, así como a centrifugación de responsabilidades e de funcións propias da Administración pública<sup>22</sup>.
- vi) Unha problemática que non é tratada habitualmente nas análises sobre este tipo de recursos é a complementariedade dos investimentos con outras fontes de financiamento. O instrumento Next Generation EU presentaría complementariedades con recursos de tipo FEDER, FSE, FEADER e FEMP, que cómpre aproveitar de forma estratéxica, máxime nun contexto no que o orzamento europeo se elevará ata os 1.105 billóns de euros no período 2021-2027.
- vii) Por último, desde o espectro neoliberal, a política industrial adoita ocupar un plano secundario (cando non inexistente). O acompañamento dunha política industrial aos investimentos para a modernización e a innovación permitiría incrementar o tamaño das empresas galegas e mellorar as capacidades do territorio en sectores clave.

Aínda que tendemos a pensar que os incentivos da UE para o crecemento económico están limitados aos fondos Next Generation EU, existen ademais os fondos do Marco Financeiro Plurianual 2021-2027, estando ambos dotados cunha aportación inédita ata o momento, segundo podemos ver na seguinte táboa 6.

Táboa 6. Importes dos MFP e dos fondos Next Generation EU 2021-2027, medidos en millóns €

	MFP	Next Generation EU	TOTAL
<b>Mercado único, innovación e economía dixital</b>	132.800	10.600	143.400
<b>Cohesión, resiliencia e valores</b>	377.800	721.900	1.099.700
<b>Recursos naturais e medio ambiente</b>	356.400	17.500	373.900
<b>Migración e xestión das fronteiras</b>	22.700	-	22.700
<b>Seguridade e defensa</b>	13.200	-	13.200
<b>Veciñanza</b>	98.400	-	98.400
<b>Administración pública europea</b>	73.100	-	73.100
<b>TOTAL</b>	1.074.300	750.000	1.824.300

Fonte: Comisión Europea ([https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es#nextgenerationeu)).

Pero, neste contexto, a falta dunha planificación e programación adecuada poderá provocar novamente dificultades de execución e problemas de absorción dos fondos. Pola súa vez, estas dificultades posiblemente derivarán no seu desvío a grandes empresas e multinacionais foráneas e nun desaproveitamento parcial dos recursos<sup>23</sup>. Desta maneira, é moi posible que parte das expectativas xeradas con estas axudas non se poidan cumprir e que o impacto do programa Next Generation EU sexa máis reducido do que cabería agardar.

Os fondos Next Generation foron repartidos aos distintos países para que realicen a xestión de recursos de acordo cos principios da táboa 5. En España, entre outras medidas, estableceuse a figura dos PERTE (Proxectos Estratéxicos para a Recuperación e Transformación Económica), aprobados polo Consello de Ministros e que serían os eixes centrais dos fondos en España. Ata o momento foron aprobados os seguintes PERTE<sup>24</sup>:

- Vehículo eléctrico e conectado.
- Saúde.
- Enerxías renovables, hidróxeno renovable e almacenamento enerxético.
- Agroalimentario.
- Nova economía da lingua española e linguas cooficiais.
- Economía circular.
- Industrial naval.
- Aeroespacial.
- Dixitalización do ciclo da auga.
- Economía social dos cidadáns.
- Semicondutores.

Non se poden vincular estritamente os PERTE ao ámbito industrial, pero si temos claro que de forma directa os PERTE da industria naval, o sector aeroespacial, o vehículo

eléctrico e os semicondutores si formaban parte do sector industrial. Adicionalmente os investimentos en enerxías renovables, o sector agroalimentario, a economía circular ou o sector sanitario poden servir para impulsar tamén a implantación dun novo tecido industrial e acadar este 20% de participación da industria no PIB galego.

#### *A fábrica de baterías na Plisan*

De forma explícita, entre os PERTE aprobados, o que ten unha vinculación máis inmediata coa industria galega é a aposta polo vehículo eléctrico e as baterías. As políticas enerxéticas tratan de erradicar os vehículos que usan combustibles fósiles (gasóleo e gasolina), sendo a aposta polo vehículo eléctrico un obxectivo clave. Esta tecnoloxía ten o seu punto crítico no almacenamento de enerxía eléctrica nas baterías; as baterías son caras pero imprescindibles para a electrificación, polo que existen importantes oportunidades na I+D do sector automobilístico. O sector automobilístico do sur de Galicia está moi consolidado, cun amplo coñecemento tecnolóxico e un recorrido histórico.

Neste ámbito do vehículo eléctrico, debemos citar que a fábrica de PSA e o Consorcio Zona Franca de Vigo dispoñen da infraestrutura precisa e existe unha proposta firme para a implantación dunha nova fábrica de baterías liderada por Zona Franca na Plisan (concellos de Salvaterra de Miño e As Neves). Este proxecto podería superar os 150 millóns de euros de investimento e unha creación de máis de 900 empregos directos e uns 9.000 indirectos en dúas fases.

### **3.2 A necesaria aposta pola política industrial en Galicia**

A política industrial, cuxa argumentación teórica arranca a finais do século XVIII da man de economistas como o estadounidense Alexander Hamilton e o alemán Friedrich List, está formada polo conxunto de medidas que permiten animar o desenvolvemento e crecemento do sector fabril e manufactureiro, así como doutros sectores da economía, entre os que se inclúen as infraestruturas de transporte, de telecomunicacións ou a industria da enerxía. As políticas industriais diríxense, pois, a sectores concretos, considerándose habitualmente políticas intervencionistas propias de países con economías mixtas. Exemplos de políticas industriais poderían ser a provisión de subvencións ás industrias exportadoras, a protección dun sector económico nacional das importacións (por exemplo, o téxtil a través de aranceis), a facilitación das conexións e cooperación entre empresas ou o fomento de tecnoloxías clave. Sande<sup>25</sup> resumía recentemente as estratexias industriais no contorno multinivel europeo, estatal e autonómico, tal como se recolle a continuación.

#### *A estratexia industrial da UE*

Como xa indicamos previamente, o reto da UE consistía en que o sector industrial acadase o 20% do PIB en 2020, motivo polo que orientou a súa política industrial cara á consecución de catro obxectivos:

- a) Acelerar a adaptación da industria ás mudanzas estruturais.

- b) Fomentar a iniciativa e o desenvolvemento das empresas, en particular das pemes.
- c) Promover a cooperación entre empresas.
- d) Aproveitar o potencial industrial das políticas de I+DT+i.

A UE asignoulles un carácter horizontal ás políticas industriais, o que favoreceu a integración destas con outras políticas como as de emprego, de investigación e innovación, políticas comerciais, de protección do medio ambiente e de saúde pública.

Algúns instrumentos de política industrial empregados pola UE para acadar os anteriores obxectivos son (de maior a menor importancia) a política de cohesión, Horizonte 2020, o mecanismo «Conectar Europa» e o programa para a Competitividade das Empresas e pemes (COSME). Ademais, mediante o Plan de Investimento para Europa e o Fondo Europeo de Investimentos Estratéxicos (FEIE) pretendeuse mobilizar preto de medio billón de euros en investimentos privados e públicos.

#### *A estratexia industrial española*

Con datos de 2019, o sector industrial apenas representaba o 14,64% do PIB español (fronte a un 75% do sector servizos). A pesar do devastador deste dato, os sucesivos gobernos estatais foron orientando a política industrial activa principalmente cara á competitividade a longo prazo. A proposta española fixou o aumento da produtividade como medio para acadar ese obxectivo, para o que sería necesario centrarse nos aspectos que afectan a esta variable. Con esta idea fixéronse dez eixes de actuación:

- 1) Dixitalización.
- 2) Innovación.
- 3) Capital humano.
- 4) Regulación.
- 5) Tamaño e crecemento empresarial.
- 6) Financiamento.
- 7) Custos enerxéticos.
- 8) Loxística e infraestruturas.
- 9) Sostibilidade.
- 10) Internacionalización.

#### *A estratexia industrial en Galicia*

En Galicia a industria xeraba apenas o 16,3% do PIB en 2019. A Lei 13/2011, do 16 de decembro, reguladora da política industrial de Galicia, supuxo o marco regulador da política industrial, e nela contemplouse a aprobación de tres tipos de programas: innovación, internacionalización e mellora da competitividade industrial. Malia que os tres tipos de programas están dotados de grande importancia, hai cando menos dous aspectos fundamentais nos que cómpre afondar. En primeiro lugar, os programas de innovación incluían como finalidade a xeración de infraestruturas tecnolóxicas de emprego colectivo, un aspecto no que se veu presentando un importante déficit ao longo dos últimos anos. En segundo lugar, os programas de mellora da competitividade industrial deberían pór maior énfase en tratar de conseguir unha adecuada dimensión



competitiva das empresas galegas co fin de mellorar o seu posicionamento nos mercados mundiais.

Finalmente, un aspecto clave é que as políticas de innovación –nos seus diferentes niveis– deben estar mellor aliñadas coa política industrial. Neste sentido, sería preciso unha adecuada revisión das políticas e estratexias rexionais. A lóxica pasaría polo apoio a sectores –non só a empresas puntuais– arraigados no territorio (medio ambiente, biotecnoloxía, tecnoloxías mariñas, sector enerxético...), con potencialidade na xeración de valor engadido. Mais neste apoio debера existir unha coherencia entre os instrumentos empregados (fondos estruturais e sectoriais, Fondos Next Generation, FCA, etc.).

### 3.3. Oportunidades da dixitalización

Debemos citar finalmente as oportunidades na dixitalización. Aínda que Galicia non dispón dun contexto rexional diferenciado respecto do resto de rexións da UE ou a nivel mundial, esta evidentemente ten inmensas oportunidades neste eido. A dixitalización é unha realidade a partir da hiperconectividade.

Desde marzo de 2020 existiu un incremento exponencial no tráfico de datos de Internet en todo o mundo. Ademais, fíxose patente a necesidade de blindar as liñas de produción ante a falta de man de obra, polo que as nosas empresas e enxeñarías poderían aproveitar esta oportunidade para un proceso que inclúe o deseño de novas instalacións, a execución destas, a posta a punto, o mantemento posterior e a renovación cando se volvan obsoletas, así como a exportación do *know-how*.

Alén do anterior, cabe tamén a dixitalización noutros sectores que tradicionalmente eran analóxicos, como o sector primario ou o doméstico. Como tecnoloxía asociada á dixitalización, aparecen os cambios na formación e as múltiples oportunidades que a súa versión *online* ofrece. Nun contexto cambiante, é imprescindible que os profesionais esteamos actualizados de forma permanente, e a formación deixa de ser unha opción para converterse nunha necesidade. As ferramentas dixitais ofrecen múltiples variantes de formación (telepresenza, *online*, videoconferencias...) desde un nivel básico (capacidades informáticas básicas) como o ensino universitario superior (títulos de grao e posgrao).

### 3.4 A aposta polo desenvolvemento do sector tecnolóxico medioambiental en Galicia

Tomando novamente como referencia a Sande<sup>26</sup>, o impacto ambiental das diferentes actividades económicas (produción industrial, transportes de mercadorías e pasaxeiros, pesca, agricultura, gandaría, etc.) conduciu ao longo das últimas décadas a que as empresas e outros axentes do mercado (centros de investigación, administracións, organizacións non gobernamentais...) fosen propondo innovacións aliñadas con temas como a sustentabilidade e a economía circular.

A crecente conciencia social e empresarial por aspectos como a sustentabilidade, espertada ao longo do tempo como consecuencia dos desastres económicos, medioambientais e climáticos, foi o punto de partida do desenvolvemento das teorías da innovación ambiental. Malia ser certo que hoxe en día non existe un total consenso sobre a acepción de innovación ambiental, o que si resulta meridiano é que estas se diferencian do resto en dous aspectos. Por unha banda, as innovacións deste tipo resultan en reducións do impacto medioambiental. Por outra, o alcance destas innovacións excede os límites das organizacións, podendo abranguer ata fenómenos sociais facilitadores de cambios normativos e institucionais (no sentido amplo do termo).

Tal é a importancia que veñen gañando nos últimos anos as innovacións medioambientais que as necesidades e a demanda actual deste tipo de innovación están requirindo xa de mudanzas nos patróns de produción e consumo coñecidos. Pero a innovación tecnolóxica medioambiental non é só relevante desde o punto de vista social. De acordo con varios estudos, este tipo de innovacións serían tamén fonte de melloras económicas e financeiras a nivel empresarial. Algúns autores, incluso, estenden estes resultados positivos a eidos como a creación do emprego, o aumento da competitividade ou ao efecto positivo para as organizacións que contan cunha imaxe verde.

Motivada por un contexto económico marcado pola crecente importancia da innovación medioambiental, a Unión Europea puxo á disposición dos territorios e Estados membros unha serie de potentes instrumentos de financiamento. Por iso, dar cabida no momento actual á innovación tecnolóxica medioambiental resulta de especial importancia para a planificación estratéxica da economía galega. Esta importancia vén producida en clave europea fundamentalmente por tres motivos que se recollen a continuación.

En canto ás novas prioridades da Comisión Europea, a fixación das novas prioridades continentais incluíu tanto o desenvolvemento dunha economía máis respectuosa co medio ambiente como a necesidade de consolidación das Estratexias de Especialización Intelixente (RIS3).

Esta última, no caso galego, debería incidir no desenvolvemento dun sector tecnolóxico medioambiental, xa que os recursos e o saber facer acumulado converten este sector nun dos de maior proxección económica nacional e internacional. En segundo lugar, na actualidade atopámonos no inicio do período de programación europeo 2021-2027, un momento clave no que os programas operativos van cobrando forma. En terceiro lugar, e non menos importante, a irrupción dos fondos Next Generation EU, cuxa orientación debe procurar a innovación e modernización tecnolóxica do tecido produtivo, suporá unha “choiva” de millóns que deberán ser xestionados entre a Administración galega e estatal. Con respecto á execución destes recursos, deberíamos ser quen de vertebrar alternativas que permitan un impacto real no tecido produtivo e non unha simple acumulación de capital por parte de grandes conglomerados empresariais.

Xa que logo, cómpre observar e avaliar activamente todo o proceso de planificación e execución de recursos europeos. O motivo desta necesidade de vixilancia arranca da lentitude no inicio da execución dos fondos, así como dos pobres resultados acadados

en períodos anteriores froito das contraproducentes políticas aplicadas dentro da mal chamada austeridade, tal como se defendía no traballo de Sande *O estrangulamento tecnolóxico de Galiza*<sup>27</sup>.

No referido á execución dos recursos europeos destinados á innovación medioambiental, é posible ver nos últimos tempos nos medios algún dos principais proxectos propostos como elixibles polos diferentes executivos. Mais en clave galega sería interesante o desenvolvemento de misións que derivasen en proxectos que enriquecesen os obxectivos marcados polas primeiras. Así, por exemplo, algunhas áreas de interese para a posta en marcha de misións tecnolóxicas poderían ser as relacionadas co desenvolvemento de tecnoloxías mariñas que facilitasen a limpeza das rías, a produción de biocombustibles aproveitando os recursos e refugallos derivados da actividade do medio rural ou incluso a recentemente anunciada (non en forma de misión, senón a través do apoio a grandes empresas) fabricación téxtil a partir das fibras da madeira.

### **3.5 As últimas tendencias do sector enerxético para a redución de GEI: a enerxía eólica e a xeración de hidróxeno**

No ámbito das renovables, a enerxía eólica podería ser a gran beneficiada. Antes da COVID-19 as políticas enerxéticas na Unión Europea marcaban como obxectivo principal a descarbonización da sociedade para 2050. Os sucesivos PERTE no ámbito enerxético pretenderon ser un paso para acelerar estes cambios. O PNIEC xa prevía a erradicación das centrais eléctricas máis contaminantes (carbón, fuel...) e o incremento das tecnoloxías renovables, en particular eólica en terra, eólica *offshore* e fotovoltaica, e o PERTE de hidróxeno reforza este ámbito.

Pero Galicia dispuxo dunha traxectoria moi consolidada e con ampla experiencia no campo eólico, ademais do propio recurso natural. Actualmente a enerxía eólica é competitiva, polo que a potencia implantada en Galicia debería incrementarse claramente nos vindeiros anos para a venda de electricidade á rede. Ademais da explotación do propio recurso na nosa terra (implantación de novos parques eólicos), a comunidade autónoma ten un importante potencial na fabricación de compoñentes. E tamén existe a posibilidade de exportar o *know-how* a outros países, tal como se vén realizando desde hai décadas; algunhas empresas galegas teñen exportado tecnoloxía e coñecemento con excelentes resultados.

Neste eido das renovables hai outra tecnoloxía pendente de explotar, que é a eólica *offshore*. Ata agora non era posible a implantación de aeróxeradores mariños nas nosas costas debido a que a costa galega gaña profundidade moi rápido, pero as tecnoloxías eólicas flotantes permiten a súa explotación con decenas de metros de profundidade. De feito, xa existe un parque eólico flotante en Viana do Castelo, e parece axeitado que comece a explotación na costa galega, que é a que ten o maior recurso eólico mariño de Europa. Galicia podería implantar centos de muíños flotantes, incentivando o desenvolvemento económico da comunidade autónoma, cun ciclo que abranguería

a investigación, o deseño e enxeñaría dos parques, a fabricación dos compoñentes, instalación e posterior mantemento e operación. Isto suporía ingresos de miles de millóns de euros para a nosa comunidade, e evidentemente un efecto tractor sobre outras tecnoloxías, en particular co hidróxeno. Neste ámbito *offshore*, a oportunidade é dobre: por un lado, estaría a propia implantación de parques eólicos mariños na nosa comunidade e, por outra, as oportunidades para a construción naval de fabricación de compoñentes como os *jackets* para eólica *offshore*. No estaleiro de Navantia de Ferrol hai anos que se veñen fabricando estruturas metálicas para exportar a outros países, sendo previsible que se manteña esta tendencia durante os vindeiros anos, xa que está totalmente demostrada a competitividade deste estaleiro na construción de compoñentes de eólica mariña.

A xeración de hidróxeno e o almacenamento enerxético son outras das liñas fundamentais dos fondos Next Generation EU, existindo un PERTE específico. A descarbonización pasa pola electrificación masiva da sociedade, pero esta ten un punto crítico no almacenamento de enerxía, xa que non están axustados a produción de enerxía eléctrica e o seu consumo, polo que é imprescindible o almacenamento de grandes cantidades de enerxía, sendo o hidróxeno a tecnoloxía que aparentemente ten máis percorrido na actualidade. Existen diferentes tecnoloxías de aproveitamento do hidróxeno, e en todos os casos este funciona como un vector de almacenamento que parte da produción de electricidade mediante fontes renovables. Unha vez producida esta enerxía eléctrica, *lévase a cabo a xeración de hidróxeno e o seu almacenamento para un consumo posterior no momento* en que exista demanda de enerxía eléctrica. Galicia, ademais de ter a infraestrutura de almacenamento (a xeración de hidróxeno verde), é unha comunidade óptima para iso porque pode producir hidróxeno verde sen ter que verter electricidade á rede convencional nin levantar grandes infraestruturas de evacuación. Tanto é así que a Xunta de Galicia estima en 3.800 millóns de euros as posibilidades do hidróxeno en Galicia<sup>28</sup>.

Ata o momento hai varias propostas de proxectos que aproveitarían o hidróxeno como tecnoloxía de almacenamento, aínda que non tan avanzadas como a fábrica de baterías. A maioría destes proxectos están vinculados á implantación de novos parques eólicos en toda a comunidade autónoma (tanto *offshore* como *onshore*); pero hai outras tecnoloxías xeradoras, como son unha instalación fotovoltaica de xeración de hidróxeno proposta pola Zona Franca de Vigo, o aproveitamento de xurros ou converter as infraestruturas de xeración de enerxía eléctrica convencional en Meirama e nas Pontes en infraestruturas de produción de hidróxeno. Reganosa fixo tamén unha proposta de producir hidróxeno a partir de gas natural, que non sería unha forma de “hidróxeno verde”, senón que utilizaría unha fonte combustible como enerxía primaria<sup>29</sup>.

## 4 CONCLUSIÓNS

A Cuarta Revolución Industrial (ou Revolución Dixital) viña implantando moitos cambios nos sistemas produtivos dos países desenvolvidos, derivados da dixitalización masiva da sociedade. A COVID-19 acelera estes cambios e, no momento da recuperación económica, aparece un escenario disruptivo con múltiples cambios que ata 2020 pasaban desapercibidos pero que coa pandemia saen á luz.

No caso de Galicia, adicionalmente a estes cambios debemos citar as políticas económicas expansivas da Unión Europea, en particular o impulso á economía derivado dos fondos Next Generation EU. Como consecuencia destas modificacións, xorden moitas oportunidades en todos os sectores económicos; neste artigo centrámonos nas opcións que aparecen en sectores como o industrial, o enerxético ou o ambiental, ademais das posibilidades da dixitalización como unha panca transversal que se aplicará a toda a economía. O terceiro acontecemento que condiciona a nova situación económica é a invasión de Ucraína por Rusia, como un factor imprevisto que provoca a subida de prezos de moitas materias primas, induce á inflación xeneralizada no sector alimentario e en particular introduce novas incertezas nos custos que terán moitas empresas españolas do ámbito agroalimentario.

Unha vez exposta esta nova situación socioeconómica, o artigo analiza posibles oportunidades para os sectores citados, describindo proxectos que están xa ideados, como a fábrica de baterías promovida polo Consorcio Zona Franca de Vigo, as iniciativas no ámbito do hidróxeno ou melloras no eido ambiental (tecnoloxías mariñas que facilitasen a limpeza das rías, os biocombustibles xerados no medio rural ou a fabricación téxtil a partir das febras da madeira). Ademais destas iniciativas particulares, debemos incluír as oportunidades existentes na dixitalización como sector transversal, no que as empresas galegas teñen un prometedor percorrido.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2021. *Perspectivas económicas mundiales*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- Blanco Silva, F. 2021. «Baterías, hidrógeno y eólica offshore centrarán los Fondos Next Generation del sector energético en Galicia», en *Revista Gallega de Energía*, 18 de agosto de 2021. Disponible en: <https://dinamotecnica.es/2021/08/fondos-next-generation-sector-energetico-galicia.html>.
- Blanco Silva, F., López Díaz, A. e Baamonde Rial, A. 2021. «Los fondos de recuperación del COVID-19 de la Unión Europea: keynesianismo 4.0», en *Apuntes de economía y sociedad*, 2(2): 28-36. Disponible en: <https://www.lamjol.info/index.php/aes/article/view/13087>.

- Carmiñaz Hernández, J.A. 2021. «Pesca marítima y COVID-19. Algunos efectos en la era digital», en *A ciencia cierta: Volumen III. La divulgación científica digital durante el curso académico 2020/2021*. Málaga: Academia Malagueña de Ciencias.
- Chiodi, F.M. 2020. «Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte», en *Cultura Económica*, 38(100): 95-120.
- Comisión Europea. 2010. *Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html>.
- Comisión Europea. 2017. *Comunicación de la Comisión. Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0479>
- Comisión Europea. 2020. *Estrategia industrial Europea*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_es).
- Delgado-Téllez, M., Kataryniuk, I., López-Vicente, F. e Pérez, J.J. 2021. «Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea», en *Banco de España. Eurosistema. Documentos Ocasionales*, 2021. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2021.pdf>.
- Fernández García, A. 1989. «La reconversión industrial en España: impacto regional y transformaciones espaciales», en *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 17: 191-200. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=34686>.
- Paz, C. 2022. «Galicia plantea iniciativas para invertir 3.800 millones en renovables», en *La Voz de Galicia*, 8 de marzo de 2022. Disponible en: [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/2022/03/09/galicia-plantea-iniciativas-invertir-3800-millones-renovables/0003\\_202203G9P28995.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/somosmar/2022/03/09/galicia-plantea-iniciativas-invertir-3800-millones-renovables/0003_202203G9P28995.htm).
- García-Durán Huet, P. 2020. «COVID-19: la crisis que despertó la solidaridad económica de la UE», en *The Conversation*, 21 de outubro de 2020.
- García-Martín, I., Ortega-Mohedano, F. e Pérez-Peláez, M.E. 2021. «Comunicación y espacios culturales en tiempos de COVID-19», en *Vivat Academia. Revista de Comunicación*, 21-43. Disponible en: <https://www.vivatacademia.net/index.php/vivat/article/view/1261/2125>.
- Gobierno de España. 2022. *Proyectos estratégicos para a recuperación e transformación económica (PERTE)*. Disponible en: <https://planderrecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>.
- Guzmán Mora, L.D. e Lafuente, R. 2018. «Digitalización certificada», en *Cuaderno Archivístico*, 10.
- Lorca Alcalá, J.M. 2015. «El impacto de la crisis del petróleo de 1973 en el contexto económico español», en *Espacio, tiempo y forma. Serie V. Historia contemporánea*, 27: 165-180. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:ETFSerieV-2015-5035>.

- Martínez, J.P. 2019. *Objetivo 2030: ¿el definitivo resurgir de la industria europea?*. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/objetivo-2030-el-definitivo-resurgir-de-la-industria-europea/>.
- Míguez, P. 2008. «Las transformaciones recientes de los procesos de trabajo: desde la automatización a la revolución informática», en *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 11.
- Pérez, F. e Maudos, J. 2020. *Impacto económico del coronavirus en el PIB y el empleo de la economía española y valenciana*. Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivие).
- Pichel, C. 2014. «La Xunta se propone crear 50.000 puestos empleos en la industria en los próximos seis años», *ABC*, 28 de novembro de 2014. Disponible en: <https://www.abc.es/local-galicia/20141127/abci-estrategia-industria-galicia-empleos-201411271616.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.
- Sanahuja, J.A. 1999. *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid: Entinema (Series Con-Textos de Ciencias Sociales, 4).
- Sande, D. 2020. *O estrangulamento tecnolóxico de Galiza. Análise das Políticas Europeas para Innovación Rexional durante a Gran Recesión*. Santiago de Compostela: Laivento.
- Sande, D. 2021a. «A reindustrialización de Galicia», en *Nós Diario*, 18 de decembro de 2021.
- Sande, D. 2021b. «A innovación tecnolóxica medioambiental en clave galega», en *Nós Diario*, 22 de outubro de 2021.
- Sande, D. 2021c. «Cara e cruz dos Fondos Next Generation», en *Nós Diario*, 6 de marzo de 2021.
- Sande, D. e Vence, X. 2019. «Avaliación da execución do Programa Fondo Tecnolóxico 2007-2013 en Galicia: resultados, concentración das axudas e fugas de recursos», en *Revista Galega de Economía*, 29(3): 92-114. <https://doi.org/10.15304/rge.28.3.5926>.
- Sande, D. e Vence, X. 2021. «Impacto dos Fondos Estruturais para Innovación sobre a innovación empresarial: unha análise a través dos indicadores de empresas participantes no Programa FEDER-Innterconecta de Galicia», en *Revista Galega de Economía*, 30(2): 1-16. <https://doi.org/10.15304/rge.30.2.6865>.
- Sande, D. e Sande, X. 2023. «Evaluación de las políticas europeas de innovación empresarial en el sector tecnolóxico medioambiental: Análisis de la ejecución del Programa FEDER-Innterconecta del Fondo Tecnolóxico 2007-2013 en Galicia», en *Revista de Estudios Regionales* (en prensa).
- Schwab, K. 2016. *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Debate.
- Simancas Cruz, M., Hernández Martín, H. e Padrón Fumero, N.P. 2020. *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*. Tenerife: Universidad de La Laguna, Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel. Disponible en: <https://www.researchgate.net/profile/Danielle-Pimentel-De-Oliveira/>

publication/343162866\_La\_sostenibilidad\_como\_apoyo\_en\_la\_desescalada\_de\_la\_COVID19/links/5f7f2b42a6fdccfd7b4fceeef/La-sostenibilidad-como-apoyo-en-la-desescalada-de-la-COVID19.pdf.

Torres, R. e Fernández, M.J. 2020. «La política económica española y el COVID-19», en *Funcas, Cuadernos de Información Económica*, 275.

Tribunal de Contas Europeo. 2018. *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Obtido de [www.obcp.es](http://www.obcp.es). Disponible en: [http://www.obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos\\_Informe\\_Especial\\_T\\_cuentas\\_Europeo\\_1026e153.pdf](http://www.obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_Informe_Especial_T_cuentas_Europeo_1026e153.pdf).

Xunta de Galicia. 2021. *Estratexia de Especialización Intelixente (RIS3)*. Disponible en: <https://ris3galicia.es/>

---

## NOTAS

- 1 Banco Mundial, 2021.
- 2 García-Martin *et al.*, 2021; Simancas Cruz, 2020.
- 3 Carmiñaz, 2021.
- 4 Comisión Europea, 2017.
- 5 Comisión Europea, 2020.
- 6 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-industrial-policy/>
- 7 Martínez, 2019.
- 8 Pichel, 2014.
- 9 Guzmán Mora e Lafuente, 2018.
- 10 Míguez, 2008.
- 11 Schwab, 2016.
- 12 Fernández García, 1989.
- 13 Delgado-Tellez *et al.*, 2021.
- 14 Pérez e Maudos, 2020.
- 15 Torres e Fernández, 2020.
- 16 Ao final da Segunda Guerra Mundial a aposta pola recuperación nos países afectados en Europa foi a través do Plan Marshall (Sanahuja, 1999).
- 17 Lorca Alcalá, 2015.
- 18 Blanco Silva *et al.*, 2021; García-Durán Huet, 2020; Chiodi, 2020.
- 19 Sande, 2021c.
- 20 Sande e Vence, 2019; Sande e Vence, 2021.
- 21 Real decreto lei 36/2020, do 30 de decembro, polo que se aproban medidas urxentes para a modernización da Administración pública e para a execución do Plan de recuperación, transformación e resiliencia.
- 22 Tribunal de Contas Europeo, 2018.
- 23 Sande, 2020.
- 24 Gobierno de España, 2022.
- 25 Sande, 2021a.
- 26 Sande, 2021b.
- 27 Sande, 2020.
- 28 Paz, 2022.
- 29 Blanco Silva, 2021.





## **Notas e crónicas**





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 145-151

Santiago de Compostela, 2022

<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.5067>

© Ximena Lazo Victoria

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

Recibido: 13/02/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

# **Fórmulas de xestión indirectas (contractuais e non contractuais) na nova Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid. Primeira regulación legal do “concerto social” en Madrid<sup>1</sup>**



Fórmulas de gestión indirectas  
(contractuales y no contractuales)  
en la nueva Ley 12/2022, de 21 de  
diciembre, de servicios sociales  
de la Comunidad de Madrid.  
Primera regulación legal del  
“concerto social” en Madrid

Indirect management formulas  
(contractual and non-contractual)  
in the new Act 12/2022, of 21  
December, on social services  
of the Community of Madrid.  
First legal regulation of the  
“social agreement” in Madrid

**XIMENA LAZO VITORIA**

Profesora titular de Dereito Administrativo

Universidade de Alcalá

<https://orcid.org/0000-0003-2661-0627>

ximena.lazo@uah.es

**Resumo:** O artigo realiza un comentario á primeira regulación legal do concerto social na Comunidade de Madrid, no marco da nova Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid.

**Palabras clave:** Contratos públicos, concerto social, entidade sen ánimo de lucro, colaboración público-privada.

**Resumen:** El artículo realiza un comentario a la primera regulación legal del concierto social en la Comunidad de Madrid, en el marco de la nueva Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid.

**Palabras clave:** Contratos públicos, concierto social, entidad sin ánimo de lucro, colaboración público-privada.

**Abstract:** The article comments on the first legal regulation of the social agreement in the Community of Madrid, within the framework of the new Act 12/2022, of 21 December, on social services of the Autonomous Community of Madrid.

**Key words:** Public contracts, social agreement, non-profit making entity, public-private partnership.

**SUMARIO:** 1 Introducción. 2 Contextualización: A prestación de servizos sociais vía contrato público e o seu envés vía concerto social. 3 Trazos do concerto social na nova lexislación madrileña. 3.1 O concerto social é un instrumento non contractual. 3.2 Obxecto do concerto. 3.3 Quen pode concertar? 3.4 O financiamento do concerto. En particular, a exclusión do beneficio industrial e a súa incidencia no tipo de entidade coa que se pode concertar. 3.5 O réxime xurídico do concerto social. 4 Valoración final. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Seguindo o ronsel doutras comunidades autónomas e tras un longo período de xestión, a Comunidade de Madrid aprobou a finais de decembro do ano pasado un nova lexislación de servizos sociais mediante a Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid (en diante, Lei 12/2022)<sup>2</sup>. Unha das súas novidades máis destacadas é a incorporación por primeira vez na lexislación madrileña da figura do concerto social como fórmula de prestación indirecta de servizos sociais<sup>3</sup>. A continuación, expóñense sinteticamente as liñas principais da reforma no que respecta ás vías de xestión indirecta e avánzase unha primeira valoración do seu contido.

## 2 CONTEXTUALIZACIÓN: A PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIAIS VÍA CONTRATO PÚBLICO E O SEU ENVÉS VÍA CONCERTO SOCIAL

As directivas europeas de contratación de 2014 debuxaron un marco especial para os denominados servizos ás persoas. En concreto, cabe resaltar que se estableceu un réxime flexible para a licitación dos servizos sanitarios, sociais e educativos nos distintos Estados membros<sup>4</sup>. Pero, xunto a iso, o lexislador europeo declarou tamén que os “Estados membros e os poderes públicos seguen tendo liberdade para prestar por si mesmos eses servizos ou organizar os servizos sociais de maneira que non sexa necesario asinar contratos...” (considerando 116, Directiva 2014/24, do 26 de febreiro de 2014, sobre contratación pública e pola que se derroga a Directiva 2004/18/CE). Así, e quizais dun xeito un tanto paradoxal, foi a propia lexislación europea de contratación

a que favoreceu o despregamento das vías non contractuais para a prestación deste tipo de servizos. En efecto, o denominado “concerto social” é unha fórmula de xestión indirecta de servizos públicos que, tras varias vicisitudes, renaceu na lexislación autonómica como modalidade non contractual de prestación de servizos sociais<sup>5</sup>.

Pola súa banda, a LCSP incorporou o citado considerando á súa parte normativa excluindo expresamente do seu ámbito de aplicación a prestación de servizos sociais nos termos do seu artigo 11.6, segundo o cal:

*“Queda excluída desta lei a prestación de servizos sociais por entidades privadas, sempre que esta se realice sen necesidade de asinar contratos públicos, a través, entre outros medios, do simple financiamento destes servizos ou a concesión de licenzas ou autorizacións a todas as entidades que cumpran as condicións previamente fixadas polo poder adjudicador, sen límites nin cotas, e que o dito sistema garanta unha publicidade suficiente e se axuste aos principios de transparencia e non discriminación”.*

Ademais, a DA 49 LCSP prescribe que o establecido no seu texto non obsta para que as comunidades autónomas, no exercicio das competencias que teñen atribuídas, lexislen articulando instrumentos non contractuais para a prestación de servizos públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.

E isto é, como antes dicíamos, o que fixo a Comunidade de Madrid, incluíndo o concerto social como unha vía alternativa á contractual para a prestación dos servizos sociais. Isto explícase no preámbulo da Lei 12/2022, segundo o cal:

*“Esta modalidade –o concerto social–, á que se dedica o capítulo segundo, introdúcese por primeira vez na normativa de servizos sociais da Comunidade de Madrid, igual que se fixo xa noutras regulacións autonómicas, ao abeiro do establecido na disposición adicional cuadraxésimo novena da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, co propósito de contar cun instrumento de colaboración que permita unha maior estabilidade na prestación dos servizos que redunde na calidade do sistema público”.*

### **3 TRAZOS DO CONCERTO SOCIAL NA NOVA LEXISLACIÓN MADRILEÑA**

Segundo se explica no preámbulo da Lei 12/2022, un dos seus obxectivos é fortalecer as fórmulas de colaboración coas entidades privadas. Para iso, introdúcese a figura do concerto social “que deberá prestar atención, de xeito especial, aos aspectos técnicos da prestación dos servizos co fin de asegurar a súa calidade”.

A lei dedica o seu título V a regular a “Provisión dos servizos sociais” (artigos 68 a 76). Aí establécese que “as administracións públicas poderán prestar servizos sociais

directamente ou a través das fórmulas de xestión indirecta legalmente establecidas” (art. 68).

A lei define os “servizos sociais públicos de xestión directa” como aqueles que son prestados polas administracións públicas mediante recursos profesionais e financeiros propios, sexan de atención primaria ou especializada. Ademais, engade que os servizos de inspección, control de calidade, autorización, acreditación e rexistro de entidades, centros e servizos de atención social os levarán a cabo mediante xestión directa as administracións públicas (art. 69). Apréciase aquí algunha confusión conceptual que é pertinente pór de relevo, porque é certo que todas aquelas actuacións que supoñan o exercicio de autoridade (inspección, control de calidade, autorización, acreditación e rexistro de entidades, centros e servizos de atención social) deben estar reservadas exclusivamente ás administracións públicas (exercicio de potestades públicas). Pero unha cousa moi distinta é, claro está, consideralas como un “servizo público”.

Á xestión indirecta refírese o artigo 70 de Lei 12/2022, indicando que as entidades privadas poderán contratar ou concertar coas administracións públicas a prestación de servizos, de acordo coas condicións establecidas nos respectivos procedementos, no marco das normativas reguladoras da *contratación e concertación pública* (cursiva nosa). É dicir, poderá haber unha xestión indirecta contractual (contrato de servizos, concesión de servizos, se é o caso, contrato mixto) no marco da Lei 9/2017, de contratos do sector público, incluídas as especialidades que para esta clase de servizos se prevén na lexislación estatal. Ou ben poderase empregar a vía do concerto social, a cal, a diferenza da primeira, non conta cunha regulación xeral no ordenamento xurídico español. Por iso, o lexislador madrileño establece no título V, capítulo II, o “Réxime de concertación no Sistema Público de Servizos Sociais” (arts. 72 e ss.) nos termos que seguidamente se expoñen.

### 3.1 O concerto social é un instrumento non contractual

Así se desprende da definición que establece o lexislador da Comunidade de Madrid, e está en sintonía co disposto na supra citada DA 49.<sup>a</sup> LCSP e co expresado no propio preámbulo da Lei 12/2022:

*“Para os efectos desta lei, enténdese por concerto social o instrumento non contractual que permite a realización total ou parcial de programas sociais, así como a provisión de prestacións no marco do Sistema Público de Servizos Sociais, por entidades privadas” (art. 72.1).*

### 3.2 Obxecto do concerto

O artigo 74 establece que poderá ser obxecto de concertación por parte das administracións públicas: i) a reserva de prazas en centros ou servizos para a súa ocupación do Sistema Público de Servizos Sociais, sempre vía derivación da Administración pública; ii)

a xestión integral de programas, prestacións ou centros. Tamén se prevé a posibilidade de realizar o que o lexislador denomina “concertación conxunta”, a que ten lugar cunha pluralidade de entidades distintas, cando a realización dun servizo integral implique, pola súa vez, a intervención de diferentes centros ou servizos dos que sexan titulares entidades distintas. Neste caso, o acordo de acción concertada debe incluír mecanismos de coordinación e colaboración de obrigado cumprimento.

### **3.3 Quen pode concertar?**

Segundo se establece no artigo 75 da Lei 12/2022, a Administración pública pode concertar a prestación de servizos sociais con “persoas físicas ou xurídicas de carácter privado, calquera que sexa a súa natureza” (art. 75 “Requisitos para a subscrición de concertos”). Ademais do anterior, o citado artigo ordena que a concertación con suxeitos privados deberá realizarse “de acordo cos principios establecidos no artigo 73”. Esta norma establece, pola súa parte, que os acordos de acción concertada se rexerán polos principios de liberdade de acceso, publicidade e transparencia dos procedementos e a salvagarda dunha asignación eficiente dos recursos públicos.

### **3.4 O financiamento do concerto. En particular, a exclusión do beneficio industrial e a súa incidencia no tipo de entidade coa que se pode concertar**

A Administración pública fixa anualmente os importes dos módulos económicos correspondentes a cada prestación susceptible de concerto. Na súa globalidade, a contía reflíctese nos orzamentos das distintas administracións públicas. Agora ben, de acordo co que establece o artigo 76.3 da Lei 12/2022:

*“Os módulos económicos retribuirán como máximo os custos fixos e variables das prestacións, así como os custos indirectos en que se poida incurrir garantindo a indemnidade patrimonial da entidade prestadora, sen incluír beneficio industrial”.*

Unha interpretación plausible desta decisión adoptada polo lexislador madrileño (excluír o beneficio industrial da retribución) é entender que os destinatarios naturais do concerto social regulado pola Lei 12/2022 son, en realidade, as entidades sen ánimo de lucro<sup>6</sup>. Adicionalmente, téñase en conta que no seu preámbulo a citada lei destaca, en relación co concerto social precisamente (ou unicamente), o aspecto dos custos ao indicar que “se deberá garantir unha cobertura adecuada dos seus custos ao longo do seu período de vixencia”. Ademais, reforza o anterior o feito de que o citado artigo 76.3 recolle a doutrina (na súa literalidade) do Tribunal de Xustiza da Unión Europea (por exemplo, Sodemare; Casta) no marco da colaboración público-privada vía concerto con entidades sen ánimo de lucro. Polo demais, hai varias comunidades autónomas que optaron por reservar os acordos de acción concertada ás entidades sen ánimo de lucro, como é o caso, por exemplo, de Navarra, Valencia ou Aragón.

### 3.5 O réxime xurídico do concerto social

Sen prexuízo das regras antes expostas e da relativa á inscrición dos concertos formalizados ex artigo 37.2, o certo é que o groso do réxime xurídico do concerto social virá determinado unha vez que se aprobe o seu desenvolvemento regulamentario. Iso é así porque o artigo 72.2 da Lei 12/2022 remite a definición regulamentaria nada menos que os seguintes aspectos:

*“o réxime xurídico da colaboración e as condicións de prestación nos centros e servizos concertados vinculados ao Sistema Público de Servizos Sociais, ao procedemento de subscrición, a duración máxima do concerto, as obrigas das partes, o seguimento, a xustificación, as penalizacións por incumprimentos de obrigas, o procedemento de extinción e a garantía de continuidade dos servizos, así como a posibilidade de cesión e a contratación de servizos accesorios. O dito desenvolvemento considerará, así mesmo, a información que deben publicar as entidades concertantes, que incluírá, polo menos nos pregos ou documentos que sustenten o concerto, os importes básicos da concesión, as condicións desta, o seguimento das infraccións, as modificacións económicas que se realicen e a súa xustificación, así como as sancións ou informes de seguimento establecidos”.*

## 4 VALORACIÓN FINAL

O legislador madrileño súmase á tendencia xeral das comunidades autónomas de revisar o seu marco xurídico de servizos sociais. Incorpórase a acción concertada como vía non contractual para a prestación de servizos á persoa e asúmese un modelo que exclúe o beneficio industrial. Con todo, haberá que esperar a que o Consello de Goberno da Comunidade de Madrid acabe de debuxar o réxime xurídico do concerto social, dada a enorme habilitación regulamentaria que prevé a Lei 12/2022.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Blay, M.A. 2018. «La contratación de los servicios a las personas», en I. Gallego Córcoles e E. Gamero Casado (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público* (Vol. 3). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Consellaría de Políticas Sociais, Familias, Igualdade e Natalidade da Comunidade de Madrid. 2021. *Estudio sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid*. Dispoñible en: [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe\\_estudio\\_servicios\\_sociales.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/informe_estudio_servicios_sociales.pdf).
- Domínguez Martín, M. 2019. «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las



- Directivas contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Garrido Juncal, A. 2017. «Las nuevas formas de Gestión de los servicios sociales: elementos para un debate», en *Revista Catalana de Dret Public*, 55: 84-100.
- Gimeno Feliu, J.M.<sup>a</sup>. 2015. «La Contratación Pública en los contratos sanitarios y sociales», en *Observatorio de Contratación Pública*, 1 de maio.
- Gimeno Feliu, J.M.<sup>a</sup>. 2018. «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52: 12-65.
- Lazo Vitoria, X. 2016. «La figura del “concerto social” tras las Directivas europeas de contratación pública», en *Observatorio de Contratación Pública*, 7 de novembro.
- Lazo Vitoria, X. 2019. «Contratos de servicios de régimen común y los que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía. Su virtualidad para la prestación de servicios públicos», en J.M. Martínez Fernández (coord.) e F. Sosa Wagner (pr.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Manent Alonso, L. e Tenhaeff Lackschewitz, S. 2018. «Los contratos para la gestión de los servicios públicos», en J.F. Mestre Delgado e L. Manent Alonso (dirs.), *La Ley de contratos del sector público. Aspectos novedosos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Serrano Chamizo, J. 2017. «La contratación de servicios sociales en las directivas de contratación pública y su transposición en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público», en *Revista Aranzadi Unión Europea*, 10.

## NOTAS

- 1 Este traballo forma parte do Proxecto de Investigación PID2021-1221310B-I00, do Ministerio de Ciencia e Innovación, cofinanciado pola Unión Europea.
- 2 Antecedentes xerais do estado da cuestión dos servizos sociais na rexión en: Consellaría de Políticas Sociais, Familias, Igualdade e Natalidade da Comunidade de Madrid, 2021.
- 3 Esta lei de 2022 substitúe e derroga a Lei 11/2003, do 27 de marzo, de servizos sociais da Comunidade de Madrid, a cal non contiña mención ningunha á figura do concerto social. Non obstante, cabe recordar que outras normas madrileñas si avanzaran nunha regulación da figura que agora nos ocupa. Véxase o Decreto 2/1990, do 26 de xaneiro, do Consello de Goberno, regulador do réxime xurídico aplicable aos concertos, subvencións e axudas en materia de servizos sociais (artigos 3 a 11).
- 4 Para unha análise dese marco normativo, véxanse especialmente os seguintes traballos: Gimeno Feliú, 2015; Gimeno Feliú, 2018: 12-65; Garrido Juncal, 2017: 84-100; Serrano Chamizo, 2017; Manent Alonso e Tenhaeff Lackschewitz, 2018; Bernal Blay, 2018: 2841-2874; Domínguez Martín, 2019; e Lazo Vitoria, 2019.
- 5 En traballos anteriores ocupámonos de subliñar esta nova configuración do concerto social na lexislación autonómica, véxase Lazo Vitoria, 2016.  
Dicimos varias “vicisitudes” porque, por exemplo, a anterior lexislación de contratos de España consideraba precisamente o concerto (a secas) xunto coa concesión, a xestión interesada e a sociedade de economía mixta como modalidades do contrato de xestión de servizos públicos. E de entre estas modalidades foi o concerto o que se utilizou preferentemente para prestar servizos ás persoas.
- 6 Durante o procedemento de tramitación do anteproxecto de lei, a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade de Madrid xa advertira sobre a conveniencia de introducir unha mención expresa ás entidades sen ánimo de lucro para dotar de coherencia a regulación dos suxeitos coa do financiamento. Dí a este respecto o citado órgano consultivo: “polo tanto, aínda que o sistema retributivo previsto no anteproxecto para o concerto social se axusta á súa consideración como figura non contractual, xa que os módulos económicos non retribuirán o beneficio industrial, debería recollese expresamente no artigo 75 (Requisitos para a suscripción de concertos) que os concertos en materia de servizos sociais só poderán subscribilos as persoas físicas ou xurídicas de carácter privado que non teñan ánimo de lucro e que reúnan os requisitos establecidos na lei e na súa normativa de desenvolvemento” (cursiva nosa). Véxase o Informe 1/2022, do 10 de marzo, sobre o Anteproxecto de Lei de servizos sociais.









ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

 Xacobeo 21-22