

# administración & cidadanía

## 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 de la Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



XUNTA  
DE GALICIA





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS


- 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?» Sufficiency and levelling in the new regional financing model proposed by de Finance Ministry: Available resources or real needs? [161-180]
- VILA-CONDE, Francisco. (Universidad Autónoma de Madrid), «El pensamiento conservador actual: García-Pelayo, Forsthoff y Legendre acotan a Legutko» The current conservative thought: García-Pelayo, Forsthoff and Legendre gloss to Legutko [181-210]
- CASAL OUBIÑA, Daniel. (Universidad Rey Juan Carlos), «El federalismo belga: autogobierno, fragmentación y estabilidad. Equilibrios internos en entornos inestables» Belgian federalism: self-government, fragmentation and stability. Internal balance in unstable environments [211-235]
- SEIJO VILLAMIZAR, Javier. (Universidad de Santiago de Compostela), «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 [237-264]
- 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» Opportunities of the Galician economy post COVID-19: Recovery in the industrial, energy and environmental area [265-295]

## **\_ NOTAS / NOTES**

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 “concierto 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

[299-306]





# Artículos





Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 161-180

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: 1887-5270

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

Editado bajo licencia 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

Universidad de Santander

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

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

### ANA CARRERA PONCELA

Departamento de Economía

Universidad de Santander

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

### NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ

Departamento de Economía

Universidad 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 solidariedade 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 Principales resultados del actual sistema de financiación. 3 Las alternativas de reforma de la población ajustada: resultados de la posible propuesta del Ministerio de Hacienda. 3.1 Análisis de sensibilidad. 4 Conclusiones. 5 Referencias bibliográficas.

## 1 INTRODUCCIÓN

La interfaz ingreso y gasto a nivel regional, así como su problemática financiera e insuficiencia para cubrir determinadas competencias subcentrales, viene siendo habitual en los últimos años en el debate político, económico y social, tanto por las propuestas de reformas de estatutos de autonomía por parte de algunas comunidades autónomas como por el propio cuestionamiento de nuestro Estado de las autonomías. Asimismo, la disposición de los datos de liquidación del año 2020 del sistema de financiación autonómica permite ya hacer tanto un análisis histórico del mismo como un ejercicio de prospectiva de cara al futuro y a un posible reseteo del sistema.

A este respecto, en lo que se refiere a financiación autonómica, y conociendo que todas las regiones juegan a no perder su *statu quo* en recursos financieros por habitante, resulta clave que un nuevo modelo incluya una buena cuantificación del coste real de la prestación de los servicios públicos regionales. Es decir, ajustar el reparto de recursos no sólo por población, sino conseguir ponderar mejor algunos de los ajustes actualmente existentes (por estructura demográfica, dispersión, orografía, etc.), además de acortar las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto<sup>1</sup>.

Obviamente, no pueden olvidarse los correspondientes índices de capacidad fiscal (contribución al sistema), en los que las versiones son muy distintas dependiendo de si la comunidad autónoma a la que preguntemos sea aportante o receptora neta de recursos. Esto, en definitiva, es reflejo del grado de equidad y solidaridad interterritorial que todos en su momento nos quisimos dar y que, si ahora ha cambiado, habría que explicar en qué sentido lo ha hecho y por qué. Todo ello, además, en un contexto en el que nuestro país sigue siendo uno de los más descentralizados del mundo con un cumplimiento diverso entre regiones en los últimos años de los diferentes objetivos de consolidación fiscal establecidos en cada período<sup>2</sup>.

Igualmente, habrá que analizar cada uno de los posibles efectos de los hipotéticos cambios de reforma fiscal que aún están por venir tras las conclusiones del informe de expertos en 2022. Por ejemplo, los efectos sobre la redistribución territorial si se cediese el total de IRPF (donde es factible aumentar su rendimiento) a las comunidades autónomas a cambio de otra combinación basándose en el IVA y en impuestos especiales pueden ser un caso a considerar de cara a equilibrar las cuentas públicas, en especial para aquellas comunidades autónomas que aún cuentan con importantes vencimientos de pago de deuda.

En todo caso, el objetivo de este trabajo es analizar el modelo actual de financiación autonómica una vez conocidos los últimos datos de liquidación del mismo. A su vez, a finales de 2021 el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada que supone reiniciar el proceso de reforma del modelo de financiación tomando como base las propuestas de la última Comisión de Expertos de 2017 para la Revisión del Modelo

de Financiación Autonómica. Basándose en todo ello, se estudiarán cuantitativamente diversos escenarios de financiación que permiten calibrar el grado de disparidad regional a medio plazo y, además, se simularán los posibles resultados derivados de los mismos teniendo en cuenta que el escenario del próximo futuro ha de considerar las previsiones contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2022-2025) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo, siguiendo diversas hipótesis básicas.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, se analizarán los principales resultados del presente sistema de financiación; a continuación, se plantean las alternativas de reforma del criterio de población ajustada, mostrando los resultados de la propuesta del ministerio; y, finalmente, se exponen una serie de conclusiones y recomendaciones.

## 2 PRINCIPALES RESULTADOS DEL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

El refuerzo de la suficiencia financiera del conjunto de competencias asumidas por las comunidades autónomas fue uno de los objetivos principales de la reforma del sistema de financiación autonómica del año 2009. Con dicha finalidad, y como describe Guerrero<sup>3</sup>, el Fondo de Suficiencia Global fue fortalecido mediante la dotación de recursos complementarios y nuevos instrumentos (como, por ejemplo, los Fondos de Convergencia). Sin embargo, algunos autores destacan cómo este modelo de financiación no integra ningún mecanismo que garantice que el equilibrio entre las distintas necesidades de gasto y la financiación perdure a largo plazo<sup>4</sup>.

Igualmente, la nivelación horizontal de los recursos ha sido otro de los objetivos del modelo de financiación del año 2009. Así, el modelo de financiación actual, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, pretende que cada comunidad autónoma que realice el mismo esfuerzo fiscal reciba los mismos recursos por habitante ajustado para poder financiar aquellos servicios fundamentales del Estado del bienestar<sup>5</sup>. Por otro lado, el mecanismo de nivelación puede reflejar el nivel de equidad con el que se distribuyen los recursos a las distintas comunidades autónomas<sup>6</sup>.

Aunque tanto la suficiencia como la nivelación horizontal han constituido el principal objetivo del actual modelo de financiación, lo cierto es que, a lo largo de su historia, el sistema no ha conseguido satisfacer adecuadamente estos principios.

Así, los principales problemas del sistema de financiación en vigor podrían agruparse en cinco categorías: sencillez, objetividad y transparencia; suficiencia financiera, tanto entre las comunidades autónomas (horizontal) como con respecto a otros niveles de gobierno (vertical); equidad, solidaridad y nivelación; autonomía financiera y responsabilidad fiscal y, por último, otros principios (lealtad institucional, coordinación y multilateralidad). Sin embargo, en este estudio nos centramos únicamente en los resultados de la nivelación y de la cobertura de la suficiencia.

En primer lugar y respecto al principio de nivelación, la no existencia de una definición clara del criterio y del grado de nivelación deseado en el sistema de financiación, la no participación de las comunidades forales en el mecanismo nivelador del sistema de financiación y los pocos progresos en la corrección de los desequilibrios territoriales podrían causar problemas en los resultados del actual sistema de financiación en términos de financiación total por población ajustada. En la tabla 1 se recogen los índices de financiación por habitante ajustado que resultan de los recursos recibidos por las comunidades autónomas a través de la Ley 22/2009 en términos homogéneos entre los años 2009 y 2020.

Tabla 1. Índices de financiación homogénea por habitante ajustado

Comunidad autónoma	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 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
La Rioja	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. La 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
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
DEV. ESTÁNDAR	11,00	9,55	10,09	9,59	11,01	10,43	10,18	9,25	8,40	8,50	8,36	7,87	7,49
COEF. VARIACIÓN	0,11	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar, durante todo el periodo se mantiene una considerable dispersión en los recursos que reciben las comunidades autónomas de régimen común, dispersión que tiene su máximo en el año 2013 y va bajando, aunque con algún salto, hasta el año 2020. Sistemáticamente hay 7 comunidades (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León) que mantienen su financiación por encima de la media, mientras que otras 3 comunidades (Murcia, Valencia y Canarias) siempre aparecen por debajo. Las 5 regiones restantes (Cataluña, Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y Madrid) se mantienen muy cerca de los recursos medios por habitante ajustado. El sistema, por tanto, no parece conseguir esa nivelación horizontal que se marca como objetivo.

En el año 2020, el cuadro recoge también el índice de financiación homogénea per cápita añadiendo los recursos que las comunidades recibieron a través del Fondo COVID. Llama la atención la considerable bajada, en términos relativos, que experimentan algunas de las comunidades que, como Cantabria o Extremadura, se mantienen todos los años por encima de la media al introducir los datos del Fondo COVID. Igualmente, hay tres

comunidades que incrementan claramente su posición relativa con el Fondo COVID, siendo las mismas que más incrementaban sus recursos: Baleares, Cataluña y Madrid.

En lo que se refiere a la suficiencia, la tabla 2 recoge la evolución de los recursos por habitante ajustado que reciben las comunidades autónomas a través de la Ley 22/2009 en términos homogéneos entre los años 2009 y 2020.

Tabla 2. Incremento de financiación por habitante ajustado sobre 2009

Comunidad autónoma	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 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
La Rioja	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. La 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

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda.

Tomando como punto de partida el año en el que se establece el actual modelo, año 2009, vemos cómo en los primeros años de su aplicación casi todas las comunidades autónomas perdieron recursos con respecto al año de partida; solo Baleares parece ganar recursos durante todo el periodo. El actual modelo de financiación comienza su andadura junto con lo que denominamos la Gran Recesión económica e, inevitablemente, nuestras regiones sufren sus consecuencias. Es a partir del año 2015 cuando el conjunto de comunidades empieza a recuperar los recursos que el modelo estableció en 2009, aunque algunas regiones, como Andalucía, Galicia y Extremadura, tiene que esperar un poco más para recuperar la financiación inicial por habitante ajustado.

De hecho, el Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica<sup>7</sup> reconoce que las comunidades autónomas tuvieron menor margen de maniobra para afrontar las consecuencias de la Gran Recesión con subidas de ingresos (tanto impositivos como financieros), por lo que sufrieron un mayor recorte que las administraciones centrales en sus gastos destinados a servicios públicos fundamentales. Así, según dicho informe, entre 2009 y 2016 las comunidades autónomas perdieron 4,6 puntos porcentuales en su participación en el conjunto de servicios públicos fundamentales prestados por todo el sector público. Es decir, en 2009 las comunidades autónomas se encargaban de prestar un 41,9% del total de servicios fundamentales del conjunto de nuestro sector público y en el año 2016 ese porcentaje era del 37,3%. Los servicios fundamentales de las comunidades autónomas son principalmente en especie (sanidad, educación y atención social) y su prestación depende de la disposición de medios personales y materiales, que durante la crisis estuvieron más expuestos a los



recortes. Sin embargo, los servicios fundamentales de las administraciones centrales son prestaciones económicas cuya evolución está blindada por ley.

Finalmente, si nos fijamos en la columna del año 2019, podemos ver que en ese año todas las comunidades han recuperado los recursos iniciales, pero su crecimiento ha sido muy desigual. Así, Baleares es la que experimenta un mayor crecimiento con diferencia, seguida de Canarias, Valencia, Madrid y Cataluña; Cantabria se mantiene en la media de crecimiento; y en todas las demás sus recursos por habitante ajustado crecen por debajo de la media, siendo Andalucía la que menos crece.

Sin embargo, el año 2020 vuelve a suponer una clara caída de los recursos de las comunidades que retroceden a posiciones similares a las del año 2017. La crisis sanitaria y sus efectos sobre la economía se dejan notar en los recursos autonómicos, que solo recuperan su tendencia alcista con la ayuda del Fondo COVID. Vuelven a destacar los fuertes incrementos que experimentan Baleares y Madrid con los recursos derivados del Fondo COVID, seguidas, en este caso, de Cataluña, Valencia y Canarias.

El cumplimiento del objetivo de suficiencia queda también en entredicho dentro del actual modelo de financiación, aunque, como se observa en la tabla, no es solo la crisis económica la que genera insuficiencias en nuestras regiones, ya que la capacidad fiscal y la evolución de las variables poblacionales también pueden influir en la evolución de los recursos autonómicos.

### **3 LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LA POBLACIÓN AJUSTADA: RESULTADOS DE LA POSIBLE PROPUESTA DEL MINISTERIO DE HACIENDA**

Como venimos diciendo, la falta de suficiencia y de nivelación se convierten en los principales problemas de nuestro sistema de financiación que se han abordado en todas las reformas del mismo y que siempre quedan pendientes.

En el mes de diciembre de 2021 el Ministerio de Hacienda envió a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada. Dicho informe, tomando como base las propuestas de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica<sup>8</sup>, analiza las diferentes alternativas de reforma para las variables que componen la población ajustada.

Este informe marca el inicio del proceso de reforma del actual modelo de financiación. Sin embargo, a pesar de establecer las diferentes alternativas de modificación para las variables que componen la población ajustada, en ningún punto del informe se señala el volumen de recursos que van a ser repartidos por este criterio ni se indica, explícitamente, que la población ajustada se vaya a utilizar para repartir todos los recursos que el sistema pone en manos de las comunidades autónomas.

Igualmente, el informe no opta manifiestamente por una alternativa concreta de las muchas que propone. Bien es cierto que en algunas variables toma una posición más concreta, pero en otras, sobre todo en las ponderaciones, no se decanta con claridad.

El informe plantea modificaciones de variables y ponderaciones revestidas de carácter técnico, si bien reviven algunos de los problemas crónicos de nuestro sistema de financiación: su complejidad y su tendencia a soluciones “a medida”.

En cualquier caso, y de acuerdo con las posiciones más claras del informe y los datos que suministra, vamos a intentar construir una alternativa por parte del ministerio y simularemos los posibles resultados derivados de la misma. Así mismo, y siguiendo la propuesta de la Comisión de Expertos, partiremos de la idea de que el ministerio reparte todos los recursos del sistema de financiación autonómica en función de la población ajustada utilizando una única transferencia.

Analizando e interpretando la postura del ministerio en las diferentes alternativas que se proponen en el informe, podemos construir la propuesta que se recoge en la siguiente tabla, en la que también se establecen las variables y ponderaciones de la población ajustada en el actual modelo 2009.

Tabla 3

	Modelo 2009		Propuesta Ministerio		
	Variable	Ponderación %	Variable	Ponderación parcial	Ponderación %
<b>Variables poblacionales</b>		97,00			96,00
Salud	Población protegida equivalente (7 grupos de edad)	38,00	Población protegida equivalente (20 grupos de edad)		42,46
Educación	Población en edad escolar de 0-16 años	20,50	Educación no universitaria: Padrón 0-17 años  Educación Universitaria: Padrón 18-24 años más entradas de alumnos Universitarios de otras CC. AA.	77,50  22,50	25,34
Servicios Sociales	Población > 65 años	8,50	<b>Atención a Mayores</b> Población entre 65 y 79 años  Población mayor de 80 años  <b>Lucha contra la pobreza</b> Personas en desempleo sin prestación	85,00   15,00	6,32
Resto servicios	Padrón	30,00	Padrón		21,88
<b>Variables NO poblacionales</b>		3,00			4,00
Superficie	km	1,80	km		1,20
Dispersión	Entidades singulares	0,60	Entidades singulares habitadas		0,40
Insularidad	Distancia a la costa más cercana ponderada	0,60	Distancia a la costa más cercana ponderada		0,40
Despoblación			Población necesaria para que la densidad provincial alcance la densidad nacional (sin pob. > 75.000 hab.)		0,80
Costes fijos			Distancia de población de la comunidad al 60% de la media poblacional		0,80
Orografía			% de superficie montañosa entendida como aquella con pendiente superior a 20°		0,40

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, la principal aportación del informe del ministerio es la ampliación de las variables que no tienen carácter poblacional; es decir, las variables correctoras de los costes que, en ocasiones, recurren a la escasez de población para justificar las correcciones.

Así, dentro de este grupo de variables, en el modelo actual solo se utilizan tres variables que han acompañado a nuestro sistema de financiación desde su existencia: la superficie, la dispersión y la insularidad. El informe del ministerio introduce tres nuevas variables no poblacionales: despoblación, costes fijos y orografía, por lo que planteamos una propuesta que incluye a todas ellas.

En cuanto a sus ponderaciones, el modelo actual establece el peso de estas variables en un 3% del total, mientras que el informe del ministerio lo amplía hasta un 4%, aunque no se decanta por el reparto de ese 4% entre las diferentes variables que componen este bloque. En este sentido, y para efectuar ese reparto, hemos considerado que, al añadir tres variables más, procedemos a dividir el peso del 4% en dos grupos: asignamos una ponderación del 2% a las actuales variables del modelo y el otro 2% a las tres variables nuevas. Con respecto a las variables existentes, mantenemos la misma proporción que tienen en el modelo actual para cada una de ellas, pero sobre un 2% en lugar del 3% actual. De las tres variables nuevas, le asignamos a la orografía el mismo peso que a la dispersión y el resto lo repartimos, a partes iguales, entre despoblación y costes fijos.

Para superficie e insularidad, el informe mantiene la misma definición que el modelo actual. En el caso de la dispersión, el ministerio se inclina por utilizar las unidades singulares habitadas, frente al total de unidades singulares que se utilizan en el modelo actual; aun así, esta variable no recoge algunos de los aspectos que también influyen a la hora de medir la dispersión poblacional, tales como los habitantes por entidad singular o la distancia de cada entidad al centro de referencia de cada comunidad.

Dentro de las tres variables nuevas, el informe se inclina claramente por utilizar un criterio concreto tanto para la despoblación como para los costes fijos, pero no indica el que se podría emplear en el caso de la orografía.

Para la despoblación, utiliza la población necesaria para que la densidad de población provincial, dentro de cada comunidad, alcance la media de densidad nacional, descontando en todos los casos, para medir la densidad de población, las entidades con más de 75.000 habitantes.

En los costes fijos, el informe opta por incluir solo las comunidades autónomas con menos de 2 millones de habitantes como beneficiarias de esta variable, y el reparto de la misma se hace en función de la distancia de la población de cada comunidad al 60% de la media poblacional.

En orografía, como dijimos, no se decanta por una fórmula concreta, pero entendemos que el hecho de considerar por primera vez esta variable nos da entrada a incluirla dentro de la posible propuesta del ministerio. El criterio que utilizamos para el reparto de los recursos en función de la orografía es el porcentaje de superficie montañosa que tiene cada comunidad. Para determinar ese porcentaje, recurrimos al indicador que

nuestro país ha venido usando, dentro del Marco Nacional de Desarrollo Rural, para la identificación de los municipios de montaña que son candidatos a la recepción de ayudas derivadas de la Política Agraria Comunitaria (PAC): superficie con pendiente superior a 20 grados.

Entrando ahora en las variables de carácter poblacional y en los diferentes servicios a los que representan, vemos como en los servicios sanitarios se utiliza la misma variable que en el modelo actual, pero ampliando a 20 los grupos de edad en los que se subdivide y modificando los coeficientes que ponderan el coste sanitario en cada uno de estos grupos.

En los servicios educativos el cambio es mayor: pasamos de considerar, en el modelo 2009, solo la población de entre 0 y 16 años a dividir la población que utiliza los servicios educativos en dos grupos: educación no universitaria y universitaria. En ambos grupos se recurre como indicador a los usuarios potenciales, población con edad entre 0 y 17 años para la educación no universitaria y población de entre 18 y 24 años para la universitaria, pero el ministerio opta por añadir a los matriculados de otras comunidades a la hora de computar a los universitarios. En cuanto al peso de cada una de estas subfunciones en el total, el ministerio establece una horquilla de entre el 75 % y 80 % para la educación no universitaria y de entre el 20 % y 25 % para la universitaria; nosotros elegimos el punto medio de esta horquilla.

En los servicios sociales, igualmente los cambios propuestos por el ministerio son significativos; así, pasamos de utilizar solo la población mayor de 65 años, en el modelo 2009, a dividir los servicios sociales en dos bloques: el gasto destinado a mayores y el destinado a lucha contra la pobreza. En servicios sociales el ministerio se decanta, claramente, por la alternativa de utilizar la población mayor de 65 años dividida en dos grupos de edad (de 65 a 79 años y >80 años), ponderar estas personas en función de la probabilidad nacional de ser dependientes y utilizar los desempleados que no reciben prestaciones como indicador del gasto dedicado a lucha contra la pobreza. En cuanto al peso de cada subfunción dentro del total, la horquilla que fija el ministerio es de entre el 80% y el 90% para el gasto dedicado a personas mayores, y de entre el 10% y el 20% para el gasto destinado a lucha contra la pobreza; al igual que en los servicios educativos, elegimos el punto medio de esta horquilla.

A los servicios generales les otorgan la variable que se utiliza en el modelo actual para el resto de los servicios: la población en función del padrón. El peso que el informe otorga al conjunto de las variables poblacionales es del 96 % y las horquillas para cada servicio se establecen en la tabla 4.

Tabla 4

VARIABLES POBLACIONALES	HORQUILLA DE PONDERACIÓN %
Sanidad	de 40 % a 45 %
Educación	de 25 % a 30 %
Servicios sociales	de 6 % a 10 %
Servicios generales o resto de servicios	de 18 % a 22 %

Fuente: Informe del Ministerio sobre Población Ajustada.

El ministerio establece estas horquillas utilizando los datos de gasto por funciones en términos de contabilidad nacional para los años que van entre 2015 y 2017 y descontando de estos datos los gastos financieros (capítulo II) y los que se financian con subvenciones específicas y afectadas. Para establecer las ponderaciones concretas, nosotros hemos recurrido a estos mismos datos, pero nos hemos quedado con la media del peso de estos gastos en los tres años (de 2015 a 2017) reescalando los valores obtenidos a un peso del 96 % en total.

Una vez establecidas las variables y ponderaciones de lo que podría ser la propuesta central del ministerio, la tabla 5 presenta los principales resultados de la simulación planteada para el año 2017, que es del que se pueden obtener todos los datos necesarios. Dentro de esta tabla, optamos por comparar el índice de financiación per cápita del modelo actual con el de la posible propuesta del ministerio, ya que, al repartir en esta todos los recursos con arreglo a la población ajustada, la dispersión evidentemente desaparece.

Tabla 5

Comunidad autónoma	Unidades de necesidad o población ajustada PROPUESTA MINISTERIO		Unidades de necesidad o población ajustada MODELO ACTUAL		Financiación homogénea MODELO ACTUAL en 2017 (términos normativos)			Financiación en 2017 con PROPUESTA MINISTERIO (términos normativos)		Diferencia modelo actual 2017 menos propuesta ministerio (mismos recursos y 100% de la financiación repartida por Población ajustada)		
	Peso rel. ponderado	Población ajustada	Peso rel. ponderado	Población ajustada	Millones de euros	Peso relativo	Índice de financiación per cápita (1)	Millones de euros	Índice de financiación per cápita (2)	Millones de euros	% de la financiación 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
La Rioja	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
Castilla-La 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	2.138.543	5.075	4,67	96,50	5.184	98,58	109	2,16	2,08
Extremadura	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
Illes Balears	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
Castilla y 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			

Fuente: Elaboración propia.

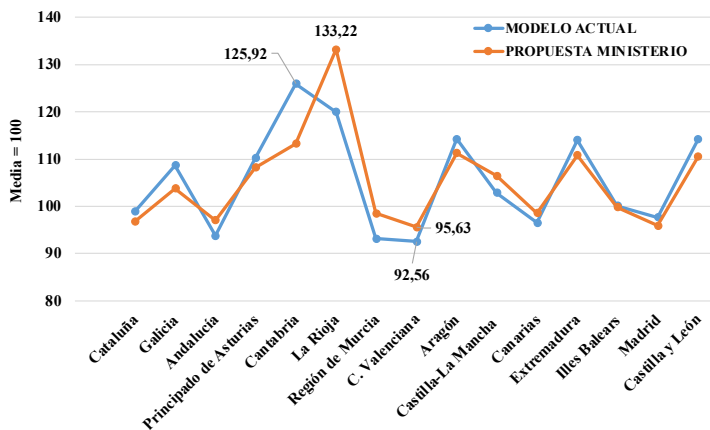
Como se puede observar en la tabla, la posible propuesta del ministerio reduce la dispersión per cápita y el coeficiente de variación de la financiación que reciben las

comunidades autónomas. Es decir, consigue un mejor ajuste que el sistema actual en la nivelación horizontal de los recursos que reciben nuestras comunidades. Sin embargo, en cuanto a la suficiencia, vemos como nueve regiones perderían recursos con esta propuesta y seis pasarían a incrementar su financiación.

Dentro de las perdedoras, en términos absolutos, es Cataluña la que más recursos dejaría de percibir, un total de 392 millones de euros, rebajando también su índice de financiación per cápita. En términos relativos, la gran perdedora sería Cantabria, que dejaría de recibir un 10% del total de recursos que le proporciona el sistema en 2017. En total, las nueve comunidades perdedoras dejarían de recibir 1.658 millones de euros que pasarían a manos de las seis comunidades que incrementan sus recursos.

De las seis comunidades autónomas ganadoras, y en términos absolutos, sería Andalucía la gran beneficiada, incrementando en 686 millones de euros sus recursos. En términos relativos, La Rioja sería la que más ganaría, al aumentar sus recursos un 11% sobre lo que recibe en el año 2017.

Figura 1. Comparación índices financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Como hemos señalado anteriormente, la gran novedad del informe del ministerio es la introducción de variables correctoras de costes, por lo que vamos a centrarnos en sus efectos.

De todas las variables que se utilizan en esta simulación, hay tres de ellas que no reparten los recursos entre todas las comunidades autónomas porque no cumplen los requisitos exigidos. Estas tres variables son insularidad, costes fijos y despoblación.

La variable insularidad, como en todos los modelos de financiación que han existido hasta la actualidad, se utiliza para reconocer el coste adicional en la prestación de los servicios que tienen dos comunidades concretas cuyos territorios se extienden en forma de islas: Canarias y Baleares.

El problema de los costes fijos y su reflejo en las variables de reparto de la financiación autonómica viene preocupando tanto a la Comisión de Expertos como al Comité Técnico Permanente de Evaluación. Igualmente, el mundo académico ha mostrado su interés por este tema<sup>9</sup>, aunque hay que destacar que en algunos de los modelos utilizados por estos autores, en concreto las técnicas de regresión múltiple para modelizar el gasto sanitario y educativo, los costes fijos no resultaban significativos, lo que denota, tal y como destacan los autores, lo poco robustas que resultan estas técnicas en la explicación de dichos servicios. La variable costes fijos, tal y como el ministerio plantea, está pensada para compensar el incremento de costes que sufren aquellas comunidades de reducida población en la prestación de sus servicios fundamentales. La teoría económica nos dice que unos altos costes fijos pueden generar economías de escala (con costes medios decrecientes) al incrementar la población a la que prestamos servicios, cosa que en regiones con pequeñas poblaciones es difícil de conseguir favoreciendo que se mantengan unos costes medios más altos.

Así, las comunidades que reciben recursos a través de la variable costes fijos son Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Extremadura y Baleares. La que más se beneficia de esta variable es La Rioja, que recibe un 27,7% de todos los recursos que se reparten con este criterio; y, en segundo lugar, está Cantabria, que recibe un 22,7%. La que menos recursos recibe es Murcia, que se lleva un 5,8% de los recursos repartidos por esta variable.

El criterio de despoblación por el que aboga la propuesta del ministerio también hace que solo sean 9 las comunidades que se puedan beneficiar de tener zonas despobladas. No es la primera vez que se utiliza una variable para recoger la despoblación o la reducción de población dentro del sistema de financiación. En el modelo del año 2002, una parte de los recursos generales se repartían (a través del Fondo de Escasa Población) en función de la densidad de población y la extensión de las comunidades autónomas. Igualmente, cuando eran solo 5 las comunidades de régimen común que prestaban los servicios sanitarios y estos se financiaban con transferencias condicionadas, durante el periodo 1998-2001 se introdujo un Fondo de Modulación Financiera para compensar a las comunidades que reducían significativamente su población. Finalmente, en el actual modelo de financiación (modelo 2009), el Fondo de Cooperación utiliza dos criterios de despoblación a la hora de repartir sus recursos, una densidad de población inferior al 50% o el 90% de la media y un crecimiento de la población inferior al 90% de la media. Sin embargo, aunque la despoblación es un fenómeno que afecta a todas las comunidades autónomas, pero no de la misma manera, ya que estos procesos tienden a concentrarse en determinadas zonas y tienen que ver con el tamaño poblacional de los municipios, el ministerio opta por hacer un reparto dirigido solo a las comunidades que tienen más zonas despobladas. Las comunidades que reciben recursos de acuerdo con el criterio del ministerio son Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León. Esta última comunidad (Castilla y León) es la que más se beneficia de esta variable, al recibir un 31,6% de los recursos

que se reparten por la misma, seguida de Castilla-La Mancha, que se lleva un 23,8%. La que menos recursos recibe por esta variable, un 0,48%, es Asturias.

Hay que destacar que existen cuatro regiones que coinciden en la recepción de fondos derivados de los criterios de despoblación y costes fijos: Asturias, La Rioja, Aragón y Extremadura, aunque de todas ellas solo La Rioja consigue ganar recursos con la propuesta conjunta del ministerio, las otras tres pierden suficiencia con respecto a la situación actual.

La tabla 6 recoge el detalle de la participación de cada comunidad autónoma en las anteriores variables, así como el reparto al que daría lugar la orografía, siendo Canarias la que más se llevaría por esta variable, seguida de Cataluña, Castilla y León y Andalucía. En el lado opuesto, las menos beneficiadas serían Madrid, Baleares y Murcia.

Tabla 6

Comunidad autónoma	Orografía		Costes fijos		Insularidad		Despoblación	
	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 al 60 % de la media	Peso rel. ponderado	Participación en km de distancia de costa a isla	Peso rel. ponderado	Participación en población para alcanzar la media (sin 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
La Rioja	1,85	0,01	27,76	0,22	0,00	0,00	0,83	0,01
Región 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
Castilla-La 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
Extremadura	2,56	0,01	11,31	0,09	0,00	0,00	12,60	0,10
Illes Balears	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
Castilla y 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>

Fuente: Elaboración propia.

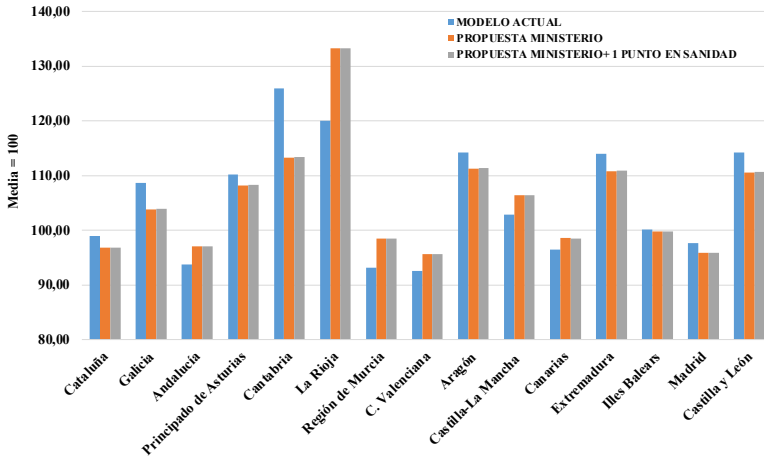
### 3.1 Análisis de sensibilidad

En este apartado planteamos un análisis de sensibilidad consistente en ver el impacto que tiene sobre la financiación per cápita incrementar 1 punto el peso de cada función a cambio de restar 1 punto de servicios generales, que son los que se reparten solo por población. Para el caso de las variables no poblacionales, se considera incrementar 1 punto el peso total, pasando del 4 % al 5 %, y se mantiene la proporción de participación de las variables en ese total.

En las figuras de 2 a 5 podemos observar los resultados de este análisis.

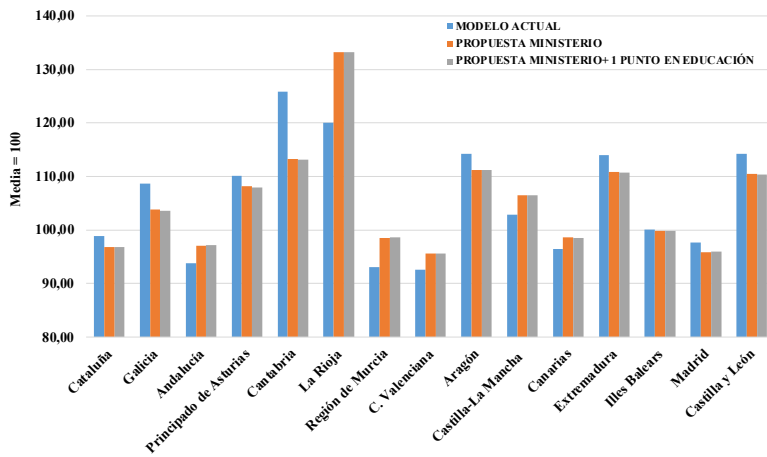


Figura 2. Variación sanidad en índice de financiación per cápita



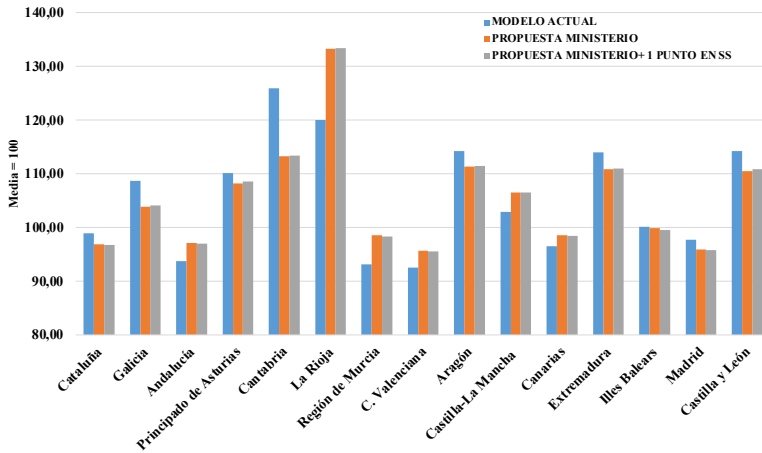
Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Variación educación en índice de financiación per cápita



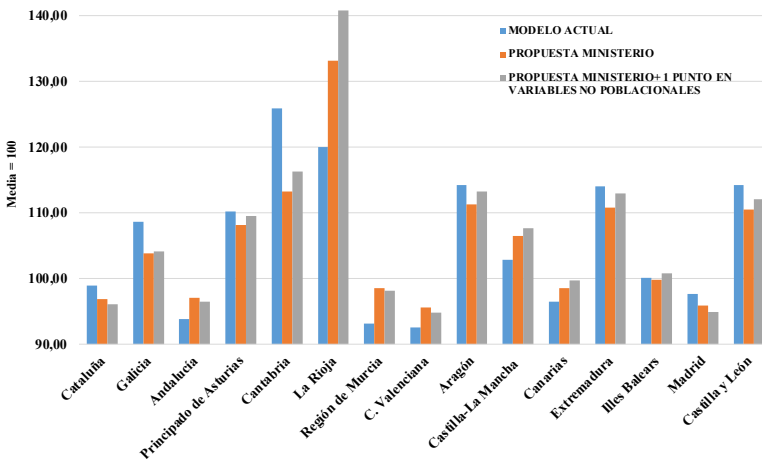
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Variación servicios sociales en índice de financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Variación variables no poblacionales en índice de financiación per cápita



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en las figuras correspondientes, el incremento de 1 punto en los tres grandes servicios fundamentales apenas tiene repercusión en el índice de financiación per cápita de las comunidades autónomas. De hecho, en el caso de la sanidad los índices permanecen prácticamente iguales; en los servicios educativos se observa una pequeña rebaja en su posición relativa en Asturias; y, en cuanto a los servicios sociales, Galicia, Castilla y León y Extremadura incrementan levemente su posición relativa.

Las mayores diferencias en este análisis se encuentran en las variables no poblacionales. Con un incremento de 1 punto en el conjunto de variables no poblacionales, se comprueba como son muchas las comunidades que ganan posiciones relativas en la financiación per cápita: La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias y Baleares entre otras; cada una por motivos diferentes (por el mayor peso de la despoblación, de los costes fijos o de la insularidad), pero mover levemente cualquiera de estas variables que afecta solo a algunas comunidades autónomas modifica considerablemente la situación final de las mismas. Algunas comunidades autónomas, como Madrid, Andalucía o Valencia, pierden posiciones con esta modificación.

La introducción de nuevas variables no poblacionales modifica sensiblemente el escenario de la financiación autonómica, dando entrada a una cuantificación más cercana al coste total de prestación de los servicios y no solo al coste variable derivado de los indicadores poblacionales.

## 4 CONCLUSIONES

El refuerzo de la suficiencia del sistema de financiación autonómico y el incremento de su capacidad de nivelación horizontal se convirtieron en los principales objetivos del actual modelo de financiación de 2009. De hecho, el mantenimiento del Fondo Global de Suficiencia y la creación del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales son respectivamente los principales instrumentos que el actual modelo viene utilizando para cumplir con esos objetivos.

Sin embargo, tanto la suficiencia del sistema como su equidad o nivelación se han visto claramente afectadas por los efectos de la Gran Recesión (2009-2013) y por las deficiencias que la evolución del sistema ha venido poniendo de manifiesto. Así, a pesar de utilizarse por primera vez en la historia del sistema de financiación indicadores de necesidad que se actualizan todos los años, se sigue manteniendo una alta dispersión en la financiación por habitante ajustado de nuestras comunidades autónomas. Igualmente, hasta el año 2015 nuestro sistema de financiación no consigue recuperar los recursos por población ajustada que recibía en el año 2009, incluso algunas comunidades como Andalucía no recuperan sus recursos de partida hasta el año 2018. Podemos decir que el actual modelo de financiación no ha conseguido avanzar mucho en la nivelación horizontal ni en el mantenimiento de la suficiencia.

Desde el año 2017, con el nombramiento de una Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómico, se vienen dando pasos para plantear un nuevo sistema de financiación cuyo principal reto vendrá determinado por el necesario equilibrio entre nivelación y suficiencia. Así, el Ministerio de Hacienda, en el mes de diciembre de 2021, decidió iniciar su propuesta de reforma enviando a las comunidades autónomas un Informe del Grupo de Trabajo sobre el cálculo de la población ajustada. Es decir, el ministerio inicia su propuesta estudiando las posibilidades de modificación de los indicadores de necesidades de gasto que influyen, claramente, en

la capacidad de nivelación del sistema. La suficiencia, el volumen de recursos a repartir o la nivelación vertical se dejan para una segunda etapa.

En el informe, el ministerio parece decantarse por una propuesta que modifica levemente la dispersión en las posiciones relativas de las comunidades autónomas en cuanto a sus recursos per cápita, pero que puede suponer una pérdida de recursos de unos 1.658 millones de euros para 9 comunidades autónomas.

Dentro de las perdedoras, en términos absolutos, es Cataluña la que más recursos dejaría de percibir, un total de 392 millones de euros, rebajando también su índice de financiación per cápita. En términos relativos, la gran perdedora sería Cantabria, que dejaría de recibir un 10% del total de recursos que le proporciona el sistema en 2017.

De las seis comunidades ganadoras, y en términos absolutos, sería Andalucía la gran beneficiada, incrementando en 686 millones de euros sus recursos. En términos relativos, La Rioja sería la que más ganaría, al aumentar sus recursos un 11% sobre lo que recibe en el año 2017.

La gran novedad de esta propuesta reside en la introducción de más variables no poblacionales; es decir, variables que pretenden recoger necesidades de gasto que tienen más que ver con costes específicos de las regiones y no con el volumen de población a la que se le prestan los servicios. De hecho, varios de estos indicadores tienen que ver precisamente con la escasez de población y con las dificultades de prestar los servicios públicos en esas condiciones.

En el análisis de sensibilidad que se realiza, se pone de manifiesto que son justamente las modificaciones de estas variables no poblacionales las que consiguen una mayor variación en los recursos que reciben las comunidades y en su posición relativa.

El avance en la utilización de estos indicadores dentro del sistema de financiación autonómica puede ser un camino para ajustar mejor costes y necesidades en búsqueda de una mayor suficiencia financiera y corresponsabilidad fiscal. Precisamente, la debilidad de dicho marco financiero y nuestra excesiva dependencia de los fuertes niveles de deuda y déficit públicos pueden afectar notablemente al grado de cohesión social en nuestro país dada la fuerte polarización en la actualidad de la sociedad, además de ser un importante freno al necesario cambio de modelo productivo que necesitamos y para el cual los fondos de reconstrucción europeos son clave.

## 5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, M. y 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. y Bover, O. 1995. «Another look at the instrumental variable estimation of error components models», en *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Blundell, R. y 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 Estudios Fiscales.
- Cantarero, D. 2018. «Diferencias rexionais en gasto sanitario: unha análise de converxencia», en *Administración & Cidadanía*, 13(2): 179-191.
- Cantarero, D., Álvarez, S., Blázquez, C. y Pascual, M. 2015. «La nivelación en el modelo de financiación autonómica», en *Revista de Estudios Regionales*, 104: 111-132.
- Cantarero, D. y 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. y Pascual, M. 2008. «Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes», en *Applied Economics Letters*, 15(2): 109-11.
- Cantarero, D. y Pérez, P. 2009. «Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions», en *Public Budgeting & Finance*, 29(4): 24-44.
- Cantarero, D. y Pérez, P. 2012. «Decentralization and regional government size in Spain», en *Portuguese Economic Journal*, 11(3): 211-237.
- Castells, C.O. y Solé, A.S. 2000. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*. Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- 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 Estudios Fiscales.
- 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. y 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 y A. Solé-Ollé (eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. Barcelona: IEB.
- Lago-Peñas, S. y 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. y 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. y 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 Hacienda y 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. y Pérez Ballester, J. 2019. «Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales», en *Presupuesto y Gasto Público*, 96: 33-55.
- Ruiz Huerta, J. y 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 y 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 y 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 la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017.
- 8 Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, 2017.
- 9 Pérez García y Pérez Ballester, 2019; Milla, 2019; Fernández, 2018; De la Fuente y Gundín, 2009; Castells y Solé, 2000, entre otros.



Revista *Administración & Ciudadanía*, EGAP  
Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 181-210  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.4907>  
© Francisco Vila-Conde  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 09/02/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado bajo licencia 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 predoctoral FPU de Filosofía del Derecho  
Universidad 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 modo de introducción. 2 Contextualización: el teórico y el práctico de la política. 3 Acotaciones *in concreto*. 3.1 La democracia como ideología. ¿Debate nuevo? 3.2 La idealización liberal decimonónica. 3.3 Del liberalismo a la democracia, del elitismo a la vulgaridad. 3.4 Del Estado liberal al Estado social. 3.5 La cancelación de los males: el régimen de gobierno mixto. 4 La técnica: ese gran desconocido. 4.1 La técnica y el capitalismo. La técnica como transformadora de las mentalidades. 4.2 Tres posiciones ante la técnica. 4.2.1 García-Pelayo: el Estado social como producto técnico-económico. ¿La recuperación del Estado? 4.2.2 Forsthoff: las relaciones entre sistema estatal y sociedad industrial. ¿Hay solución? 4.2.3 Legendre: unas notas político-antropológicas sobre el Management. 4.2.3.a ¿Qué es el Management? 4.2.3.b El Management: una herencia cristiana. 4.2.3.c El proyecto pseudorreligioso del Management necesita cambiar al hombre. Pero el problema del hombre no desaparecerá. 4.2.3.d ¿Hay alternativa al Imperio del Management? 5 Conclusión. 6 Bibliografía.

## 1 COROLARIO A MODO DE INTRODUCCIÓN

«Lo que a mí me pertenece es el pasado mañana. Algunos hombres nacen de manera póstuma», sentenciaba un soberbio Nietzsche en el prólogo a su *Anticristo*<sup>1</sup>. Del mismo modo que hay quien nace póstumo, otros nacen caducos. Mas, como estos últimos son nuestros contemporáneos, consideramos que su obra es un gran acierto. Incluso los conservadores se dejan seducir por la «novomanía». Este parece ser el caso del público español ante la obra *Los demonios de la democracia. Tentaciones totalitarias en las sociedades libres*, del político Ryszard Legutko<sup>2</sup>.

El análisis de Legutko, que denuncia el igualitarismo y la vulgaridad democráticos, la corrupción hedonista del «demoliberalismo» y más cuestiones que se expondrán a lo largo del trabajo, no es nuevo. Otros autores –hace más años y con mayor brillantez– advirtieron, frente a los apóstoles del fin de la historia<sup>3</sup>, que la democracia capitalista



(«democracia liberal» o «demoliberalismo», según Legutko) no solucionaba los problemas, sino que sería el origen de muchos otros. Álvaro D'Ors<sup>4</sup> o Philippe Muray<sup>5</sup> son algunos de estos autores.

En 1987, antes de la caída de la Unión Soviética, el romanista español previó los designios del mundo. El futuro, decía, era del consumismo, no del comunismo, que estaba agotado y no podía competir contra la sociedad industrial occidental capitalista posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta última, por su parte, dejaría que los primeros continuasen con su retórica siempre y cuando no tocasen sus dineros. Se trataba del «contubernio capital-socialista»: «los negocios –el dinero–, para los capitalistas internacionales, y las personas, para los marxistas [o, actualmente, progresistas]»<sup>6</sup>. La sociedad industrial capitalista se serviría de la ideología progresista en los asuntos sociales. El progresismo ocuparía el lugar de la vieja religión cristiana en la sociedad consumista. La muestra patente de todo esto, señala D'Ors, es que «no son las empresas las dejadas al socialismo, sino las actividades que tradicionalmente competían a la Iglesia: predicación, educación y beneficencia»<sup>7</sup>. En definitiva, el comunismo era cosa del pasado. No podía competir con la sociedad industrial capitalista y su «corrupción hedonista». Así pues, concluía, «el Consumismo del Oeste acabará por prevalecer, aunque sin perjuicio de una amplia difusión de unas teorías marxistas sin consecuencias económicas, pues en nada deben perjudicar, para ser toleradas, los negocios del Capitalismo. Esta parece ser la entente que subyace bajo las apariencias de hostilidad entre el Este y el Oeste, entre Comunismo y Consumismo»<sup>8</sup>.

Por su parte, Muray, que escribió *El Imperio del Bien* en 1991, justo cuando cayó la Unión Soviética, ironizaba sobre el fin de la historia decretado por Fukuyama: «Nos han liberado. Ya está. Se acabaron para siempre las preocupaciones. En todas partes. La democracia pluralista y la economía de mercado se encargan de nosotros. Lo demás es historia antigua»<sup>9</sup>. Lo que más alarmaba al autor era que, en esta nueva era, la era del Bien, no fuese un pequeño grupo quien impusiese determinado programa coactivamente, sino que la propia sociedad era quien lo asumía como propio sin necesidad de violencia alguna. «La tiranía cordícolá –dice Muray– reemplaza muy ventajosamente, creo, a las viejas dictaduras agotadas y a sus dislocadas ideologías. El Consenso ha desplazado al Comunismo solo porque, por fin, lo realizaba»<sup>10</sup>. Es esta una sociedad asentada en dos pilares: el dinero y los sentimientos. Columnas que han conseguido la adhesión espontánea del individuo, que se hace indistinguible en la colectividad, a pesar de que reclama más y más derechos individuales. El excéntrico, o sea, todo aquel que no canturree el «catecismo colectivo», está condenado a la muerte social. «Cualquiera que sea sorprendido a partir de ahora en flagrante delito de no militancia a favor del Consenso será puesto de patitas en la calle, se verá implacablemente liquidado, suciamente sancionado»<sup>11</sup>. Occidente se ha hecho narcisista, es incapaz de ver al otro; se ha convertido en un colectivo autosatisfecho de sí. «Una sociedad tan ideal como la nuestra, tan lograda, tan soleada, no podría tolerar la menor descripción crítica»<sup>12</sup>. Por lo tanto, «el porvenir de esta sociedad es no poder engendrar nada más.

Salvo oponentes o mudos»<sup>13</sup>. El gobierno del hombre-masa que Ortega había anunciado varias décadas antes se hace realidad, según Muray, tras la caída del comunismo.

Si hemos traído a colación a D'Ors y a Muray, es para demostrar que la obra de Legutko, que denuncia la corrección política, la corrupción del lenguaje en nuestras sociedades, etc., no dice nada nuevo. Es más, cualquier persona que no sufra un proceso de alineación –cada vez son menos–, el «hombre sencillo», que diría Jünger, se da perfecta cuenta de que algo no marcha bien en el Occidente actual, donde, bajo una aparente libertad, los derechos fundamentales liberales (libertad de expresión, de pensamiento, etc.) son más y más coartados por la corrección política.

Si en el presente trabajo nos limitásemos a describir la realidad política actual sin investigar sus causas, en nada contribuiríamos a lo ya dicho. Es decir, repetiríamos, con treinta años de retraso respecto de otros autores, lo dicho por ellos. Ahora bien, si hay quien nace caduco, otros nacen póstumos. Tal es el caso de muchos autores de la revolución conservadora alemana: los Schmitt, Jünger<sup>14</sup>, etc. Intelectuales que fueron «espíritus libres»<sup>15</sup>, pero que hoy son ignorados acusándolos de simpatías con el nazismo o, simplemente, de nazis. El argumento *ad hominem*, tan empleado, imposibilita que la objetividad de los textos –más allá de la posición ideológica de su autor– se pueda discutir. Es probable que ese argumento contra el hombre se deba a que son trabajos que es mejor no leer; deben permanecer en los arcanos, so pena de desmontar el entramado técnico-económico que impera en la actualidad. Son pensadores peligrosos, «mentes peligrosas»<sup>16</sup>, que podrían debelar la sociedad industrial. Mas este es el texto adecuado para volverlos a oír. Por ejemplo, Schmitt nos ayudará a acotar y aclarar la obra de Legutko en el tercer apartado. A continuación, en el apartado cuarto, hablaremos de algo que el político polaco omite o, simplemente, ignora y que, en consecuencia, no le permite ver la causa de los males que denuncia, a saber, la influencia de la técnica en los sistemas políticos occidentales posteriores a la Segunda Guerra Civil Europea. Para esto, iremos de la mano de Forsthoff y de un discípulo español predilecto de aquellos grandes autores alemanes: Manuel García-Pelayo, quien dedicó varios estudios a la sociedad postindustrial<sup>17</sup>. Desconectado ya de la revolución conservadora alemana, cerraremos ese apartado exponiendo algunas notas, en clave antropológica, de la obra de un jurista-psicoanalista francés, Pierre Legendre, poco conocido en España.

Esperamos que, al final del presente texto, nuestros apuntes hayan conseguido demostrar al pensamiento político, en general, y al pensamiento conservador, en particular, que lo último, muchas veces, es más viejo que lo antiguo, que permanece inmemorial.

## 2 CONTEXTUALIZACIÓN: EL TEÓRICO Y EL PRÁCTICO DE LA POLÍTICA

Lo primero de todo, antes de comentar la obra de Legutko, es contextualizarla. No al autor, sino a la obra, la cual, una vez salida de su mente y plasmada por escrito, tiene una objetividad propia e independiente de los motivos psicológicos que la alumbraron<sup>18</sup>.

El autor polaco analiza la situación del *demos* europeo en estas dos primeras décadas del siglo XXI, época de creciente secularización de la vida social en la que se busca la salvación de la humanidad a través de la política. Se trata de un tiempo de crisis civilizatoria, ya que se cumplen sus dos requisitos: *i)* renuncia o indiferencia respecto de la salvación religiosa y *ii)* creencia en que los males del hombre no se deben a su propia naturaleza sino a una mala organización de la convivencia política<sup>19</sup>. Este mito de la política como redentora se da, paradójicamente, en sociedades descreídas de la religión, pero, a su vez, con una fe fortísima en la política y en su capacidad redentora.

Como es sabido, Max Weber, en una cierta actualización de la distinción kantiana entre razón pública y razón privada<sup>20</sup>, sostenía que el intelectual puede comprometerse con cualquier opción política como ciudadano, pero ha de ser axiológicamente neutral –o, si no es posible, debe decir claramente su valoración de los hechos y qué es lo que propone guardando la máxima objetividad– cuando escriba, teorice o explique en el aula. Mas nunca debe mezclar política práctica y teoría ni escribir, siempre que quiera seguir siendo un científico, en favor de la ideología de turno<sup>21</sup>.

Años más tarde, el teórico y socialdemócrata –que no ideólogo socialdemócrata– Hermann Heller desarrolló cabalmente la posición del teórico y del práctico de la política. Ninguno de ellos –teórico o práctico– vive la realidad política en la pura abstracción, sino que esta les afecta. Pero el teórico, si bien no puede verse totalmente libre de toda valoración, sí debe buscar independencia respecto del quehacer político. Es decir, debe esforzarse «por subordinar su voluntad de poder a su voluntad de conocimiento»<sup>22</sup>. Para el práctico, el saber y el conocimiento solo serán importantes si puede emplearlos como arma en la lucha política. El teórico, a diferencia del práctico, no apela a emociones ni a sentimientos con sus argumentos, sino al juicio racional. Para el teórico, el conocimiento no es un instrumento de dominación, sino que busca, simplemente, la honradez intelectual. Por ello, las hipótesis que maneje siempre estarán sujetas a modificaciones y reformulaciones –cuando se dé cuenta del error que ha cometido<sup>23</sup>–, o sea, «nunca tratará de defender, por encima de todo, su “utopía”, antes bien, estará siempre dispuesto a verse contradicho por la realidad empírica»<sup>24</sup>. Para el práctico, sin embargo, la distinción entre prédica y propaganda, de un lado, y teoría, de otro, solo excepcionalmente plantea problemas puesto que ambas están enfocadas a la –son instrumentos de– dominación política.

Haciendo caso omiso a Weber, o quizás siguiendo a Heller en lo referido al práctico de la política, Legutko escribe un libro cuyo fin es combatir una ideología contraria a la suya. Subordina su voluntad de conocimiento a su voluntad de poder. Esto se ve diáfano en tres puntos: religión, Unión Europea y defensa de Estados Unidos.

En primer lugar, el autor es un político católico y no hace nada por ocultarlo. Critica tanto la libertad religiosa –condena que todo grupo pueda practicar su religión– como que el Estado sea neutral ante toda religión, ya que considera inadmisibles que cualquier otra religión pueda equipararse con el cristianismo (p. 197). Asimismo, enérgicamente reprueba la separación entre política y religión, entre política y moral católica, al tiempo

que considera insufrible la unión entre moral liberal y política (pp. 65-68). El colofón lo encontramos en que, según él, fue un craso error de los cristianos «renunciar a un enfrentamiento directo con la democracia liberal» (p. 206). En consecuencia, la salida es volver atrás en el tiempo –suponemos que al Medioevo– porque se debe luchar contra la democracia liberal, que es expresión de la modernidad. Y «modernidad y anticristianismo no pueden separarse, ya que brotan de la misma raíz y siempre han estado entrelazadas» (p. 207).

En segundo lugar, hay que acabar con la Unión Europea, vanguardia del mundo que denomina demoliberal. Son unas instituciones putrefactas; ni el mejor antipútrido te salva de la infección si te rozas con ellas; «cualquier contacto prolongado con sus instituciones hace necesaria una etapa posterior de desintoxicación mental y lingüística» (p. 153). Por si la intoxicación fuera cosa menor, hay que recordar que las instituciones europeas no son nada democráticas (pp. 117-118). Sin embargo, termina reconociendo que la Unión Europea es idéntica (principio democrático<sup>25</sup>) a sus ciudadanos y «refleja de forma bastante apropiada el actual modo de pensar europeo» (p. 118). Ergo, afirma que son democráticas...<sup>26</sup>. Da igual, democráticas o no, es necesario oponerse a esas instituciones y, llegado el caso, abandonar la Unión Europea; para conseguir esto último, primero es menester promover la animadversión hacia la Unión Europea dentro de los Estados nacionales (p. 120).

En tercer lugar, la ideología que rebosa el libro llega al paroxismo cuando Legutko sostiene que «el Occidente demoliberal (...) no luchó contra el Imperio soviético y nunca lo pretendió» (p. 175). En contraposición, Estados Unidos sí lo hizo y, si no fuese por ellos, Polonia seguiría siendo la República Popular de Polonia. Y lo dice a pesar de que el Occidente demoliberal es una zona de hegemonía norteamericana; más esto poco importa al autor polaco. Él ha de aplaudir a Estados Unidos y, por el contrario, debe ser iracundo con el corrompido demoliberalismo europeo, sin perjuicio de que este provenga de Norteamérica. El fin político del libro es, pues, evidente.

En resumen, estamos ante una obra que persigue objetivos políticos, no ante una obra de teoría política. No es –como dice el prologuista– un «libro político y antropológico de un filósofo católico y conservador». Es simplemente una obra con fines políticos de un político católico. Es perfectamente lícito, pero era preciso aclarar esto para no confundir las cosas en lo que sigue.

Más allá del *telos* de la obra, veremos, a continuación, si, de las más de doscientas páginas, puede extraerse algo objetivable que sirva para aprehender el presente.

### 3 ACOTACIONES IN CONCRETO

#### 3.1 La democracia como ideología. ¿Debate nuevo?

Ningún sistema político puede descansar en la pura fuerza, en la mera coacción, sino que se precisa siempre algo más: la legitimidad. Ese «genio invisible», en palabras de

Guglielmo Ferrero, que otorga reconocimiento al que manda más allá, incluso, de toda normación jurídica. Como Ortega decía: «Mandar no es simplemente convencer ni simplemente obligar, sino una exquisita mixtura de ambas cosas. La sugestión moral y la imposición material van íntimamente fundidas en todo acto de imperar»<sup>27</sup>.

En tiempos no tan lejanos, la religión otorgaba la legitimidad, de ahí que Legutko recuerde su «gran poder ideológico». Pero tras la secularización se precisaba una nueva legitimidad. Como los simples procedimientos, en contra de lo que los defensores de las «teorías puras» sostienen, poca adhesión generan, han de ser dotados de contenido material. Se entiende, así, la sustancialización de la democracia. Este sistema –que, en principio, es un simple método para la elección de gobernantes<sup>28</sup> o, a lo sumo, una forma de gobierno– se ha convertido en una ideología más<sup>29</sup>. Es evidente en los discursos políticos –y académicos–, donde los términos «democracia», «más democrático», «democracia plena», «democracia avanzada», etc., imperan. El caso es que la ideología o, incluso, religión civil democrática cumple, en nuestro tiempo, la tan importante función de legitimar el mando.

Legutko pone el acento en la democracia como ideología. No comprende su función legitimadora, sino que solo alerta de sus nefandas consecuencias. Se alarma de que, al igual que el comunismo, el «demoliberalismo» es una realidad uniformadora que persuade «a sus seguidores sobre cómo pensar, qué hacer, cómo valorar los hechos, qué soñar y qué lenguaje usar. (...) Este sistema es un potente mecanismo uniformador, que borra las diferencias entre personas, imponiendo homogeneidad de visiones, de comportamientos y lenguaje» (p. 22)<sup>30</sup>. Esta crítica, que es correcta, es válida también para toda cosmovisión anterior (¿o es que no podría decirse lo mismo del catolicismo medieval?). No menos correcta es la denuncia de que este sistema, que se dice el campeón del pluralismo, conduce directamente a un monismo ideológico en el que todo ha de ser demoliberal, pues, de lo contrario, está condenado a «la degradación moral, a la crítica despiadada y, en última instancia, a la aniquilación histórica» (p. 40). Y añade que el liberal «está determinado a abatir a todo agente o idea no liberal, que trata como amenazas hacia sí y hacia la humanidad» (p. 105). Pero, siendo cierta la tendencia a la uniformidad bajo palabras como «diálogo», «tolerancia», etc., el análisis del autor polaco presenta fuertes contradicciones. Por un lado, critica fervientemente el monismo al que conduce el liberalismo bajo la apariencia de pluralismo y, en consecuencia, reclama un pluralismo efectivo, pero, de otro lado, sostiene que «los frutos más importantes y valiosos de la filosofía occidental eran de naturaleza monista» (p. 106). En otras palabras, Legutko defiende el pluralismo dentro del liberalismo, pero, si el sistema fuese –presumimos– católico, defendería un férreo monismo, que, nos aventuramos a decir, proscibiría el liberalismo. Su incoherencia es escandalosa; no menor que la liberal<sup>31</sup>.

El autor concluye su crítica a la democracia como ideología resaltando dos puntos. En primer lugar, señala que el hombre-masa democrático es «un ser más bien falto de inspiración, poco interesado en el mundo de alrededor, encerrado en sus propios

prejuicios y dado al mimetismo» (p. 109). Y, en segundo lugar, sostiene que la afirmación de Winston Churchill según la cual la democracia es el menos malo de los sistemas –o sea, que es el mejor– y que, en consecuencia, todo problema democrático solo puede ser solucionado con más democracia –lo mejor solo puede ser perfeccionado por lo mejor– es, dice, terminantemente falso tal aserto. Pues, se cuestiona, «¿de qué modo un incremento democrático reducirá, por ejemplo, la vulgaridad democrática, el culto a la mediocridad[?]» (p. 77). Ciertamente, aquí también tiene razón. Mas, en cuanto a lo primero, la crítica a las masas, al vulgo, no es nueva. Todos los autores y en todos los sistemas –monárquico, democrático, oligárquico, etc.– alertaron de la colosal incapacidad del hombre medio para cualquier menester que se saliese de lo más inmediato y cercano<sup>32</sup>. En cuanto a lo segundo, solo demuestra lo que hemos sostenido, esto es, que la democracia se ha convertido en una ideología más y, frente a las cuestiones de fe, poco se puede discutir y razonar.

Por lo demás, la crítica de Legutko a la democracia –y con mejores argumentos– ya está en otros autores desde el inicio de nuestra civilización. En concreto, conviene recordar qué decía Aristóteles sobre el sistema democrático para comprobar que, en efecto, el autor polaco no descubre ningún Mediterráneo.

El filósofo griego no oponía grandes pegas a la teoría democrática, ya que, *en teoría*, es un sistema que permite una perfecta igualdad entre los ciudadanos. El que manda es igual al que obedece (y a la inversa). Además, posibilita que cada uno viva como le plazca. El ciudadano democrático, según Aristóteles, «no está obligado a obedecer» y «si obedece es a condición de mandar él a su vez; y he aquí cómo en este sistema se concilia la libertad con la igualdad»<sup>33</sup>. Así pues, concluye, el número es la única diferencia que hay en este sistema, porque se ha de obedecer a lo acordado por la mayoría, pero, en lo restante, los ciudadanos son perfectamente iguales. Todo parecería estupendo en la teoría democrática. Ahora bien, cuestión distinta es la práctica democrática, ya que, *en la praxis*, «los principios democráticos conducen derechamente a la injusticia; porque la mayoría, soberana a causa del número, se repartirá bien pronto los bienes de los ricos»<sup>34</sup>. En segundo lugar, la democracia, que permite vivir a cada uno como mejor quiera, pronto desemboca en anarquía y, debido a este anarquismo consustancial a la democracia, en libertinaje. En las democracias, «el interés del Estado –dice Aristóteles– está muy mal comprendido, porque se forman en ellas una idea muy falsa de la libertad»<sup>35</sup>. Como todos son libres y manda el número, cada uno piensa que lo que él, individuo libre sin límite alguno, dice o hace vale tanto o más que lo que dice y hace un sabio. «Libertad e igualdad se confunden en la facultad que tiene cada uno de hacer lo que quiera». Por esto, finaliza el Estagirita, «este es un sistema muy peligroso»<sup>36</sup>. Me pregunto: ¿Es nuevo lo que señala Legutko?

Teniendo en cuenta los vicios a que conduce la práctica democrática, Aristóteles –a diferencia del autor polaco– propuso un par de correctivos al sistema. Uno que nos llevaría fuera del sistema democrático y otro que es perfectamente compatible con él. En el primero, el filósofo griego se plantea qué hacer si hay un sujeto muy superior

al resto. Señala que reducir a estas personas a la igualdad democrática «es hacerles una injuria, porque de tales personajes bien puede decirse que son dioses entre los hombres»<sup>37</sup>. Estas mentes privilegiadas están condenadas al ostracismo más absoluto en la democracia porque este sistema no tolera al que se eleva por encima de la masa. Para evitar esto, en el sistema (democrático) ideal, el resto de ciudadanos deberían «someterse de buen grado a este gran hombre y tomarle por rey mientras viva»<sup>38</sup>, esto es, «si hay un mortal que sea superior por su mérito, y cuyas facultades omnipotentes le impulsen sin cesar en busca del bien, este es el que debe tomarse por guía, y al que es justo obedecer»<sup>39</sup>. De este modo, el primer remedio de Aristóteles lleva derecho a la monarquía<sup>40</sup>. El segundo remedio, además de actual, es perfectamente compatible con el mantenimiento de la democracia. Pero depende más del pueblo en concreto que de cualquier otra cuestión. A saber, Aristóteles apela a una democracia aristocrática. Mas para ello es preciso que el pueblo sepa ver, de entre sus iguales, a los ciudadanos más capaces. Solo estos serían capaces de guiar a la masa del pueblo por el buen camino, tenerla a raya e impedir que se deje llevar por todos sus caprichos. De aquí se colige, sentencia Aristóteles, «la inmensa ventaja de que el poder [sea] ejercido por personas ilustradas»<sup>41</sup>. «Esta es –concluye– sin duda la mejor de las democracias»<sup>42</sup>. En fin, para posibilitar este segundo remedio es necesario, diríamos hoy, que el pueblo democrático sea educado en un elitismo del espíritu, que es compatible con la perfecta igualdad de oportunidades<sup>43</sup>. Si esto falla, o sea, si el hombre-masa democrático cree, piensa y «opina» que es exactamente igual en sus «opiniones» que el más sabio de sus conciudadanos, esa democracia está perdida y pronto devendrá en demagogia<sup>44</sup>. Reflexiones de este tenor se echan en falta en la obra de Legutko.

### 3.2 La idealización liberal decimonónica

Como en la obra de todo autor conservador, la idealización del pasado no podía faltar en la de Legutko. Todo tiempo pasado fue mejor. Afirmación, las más de las veces, tan falsa como que todo porvenir será siempre mejor o que todo progreso –en cualquier esfera humana– siempre es positivo<sup>45</sup>. Pero, a pesar de falsa, a los conservadores les gusta recrearse en tiempos pretéritos. Legutko lo hace con el liberalismo decimonónico, de un lado, y con el Estado liberal, de otro.

El autor polaco distingue dos tipos de «demoliberalismo»: el del siglo XIX y el actual. Hemos visto que, según él, el contemporáneo es la fuente de todos los males. Sin embargo, habría habido un tiempo de un liberalismo ideal, estático, que no se veía a sí mismo «el pionero del progreso» y que no creía que «debía llevar a la humanidad a un nivel de desarrollo solo soñado durante siglos» (p. 46). Aquel era un liberalismo o «demoliberalismo» pacífico, soñado, perfecto. Mas esta idealización del liberalismo decimonónico es profundamente falsa. Occidente –como nos recuerda Carl Schmitt en *Tierra y mar*– se auto percibe como irradiador de civilización desde el siglo XVI. Los europeos –primero, españoles y portugueses y, después, holandeses, ingleses, franceses, etc. – conquistaron América con el pretexto de propagar el cristianismo. «Esto –dice



Schmitt– bien podía haberse intentado también sin conquista y sin saqueos. Pero no había otra legitimación ni argumento»<sup>46</sup>. «Cristianización» que fue suplida por «civilización» tras la secularización de los siglos XVIII y XIX. Esta cristianización y civilización puso a Occidente a la vanguardia del orbe y creó un orden internacional en el que la división esencial era pueblos cristianos europeos, de un lado, contra el resto de pueblos no cristianos, de otro. Por consiguiente, la modernidad europea nunca fue algo estático, sino que se creyó irradiadora de civilización a todo espacio extraeuropeo. Sometió a todos los pueblos no europeos y «los coloc[ó] ante el dilema de aceptar la civilización de Europa o caer en simple pueblo colonial»<sup>47</sup>. Esta ambición de las potencias europeas llevó a la Primera Guerra Mundial, que solo sirvió para que las potencias capitalistas vencedoras (Reino Unido, Francia, Italia y Japón) se repartiesen las colonias africanas de Alemania entre ellas<sup>48</sup>. En resumen, el liberalismo decimonónico, sucesor del cristianismo, que Legutko idealiza y que desembocó en la Primera Guerra Civil Europea, se veía a sí mismo como la vanguardia de la civilización y quiso irradiarla a lo largo y ancho del planeta. Nunca fue algo estático ni pacífico, sino dinámico y guerrero. La actual fase demoliberal puede considerarse, en consecuencia, heredera directa de aquel liberalismo y nieta del cristianismo conquistador<sup>49</sup>. En definitiva, si se compara el siglo XIX con el totalitarismo nazi o estalinista, el liberalismo precedente sale victorioso; pero no debe olvidarse que el liberalismo imperialista decimonónico provocó la Gran Guerra, de la que aquellos dos son hijos.

Legutko también idealiza el Estado liberal. A diferencia del Estado de partidos o social, el Estado liberal habría estado guiado por el bien común y no por grupos que solo buscan «el aseguramiento de sus intereses» (p. 86). Esta afirmación esconde una media verdad. Cierto es que, hoy día, no faltan razones para hablar de un nuevo feudalismo ante la colonización del Estado por partidos y organizaciones<sup>50</sup>. Y, correlativo a esta administración del Estado por este o aquel señor, la escasez de miras a la hora de establecer planes de futuro a largo plazo o, como diría Legutko, una falta de búsqueda del «bien común». Habiendo reconocido, pues, que hay un sustrato de verdad en la sentencia de Legutko, no podemos, empero, admitir que, en el siglo XIX, había una idea de bien común superior al grupo que manejaba el Estado: la burguesía. El Estado liberal decimonónico fue, en efecto, un instrumento al servicio del despegue histórico burgués. El Estado neutral y agnóstico, que no intervenía en la economía, sino que la dejaba en manos de la sociedad capitalista y se limitaba a garantizar un orden objetivo, fue indispensable para que la burguesía entrase en la historia. Dicho de otro modo, era un Estado que, tras su aparente neutralidad y apolitismo, estaba al servicio de un fin político y de una clase concreta<sup>51</sup>. Luego, si Legutko identifica «bien común» con «bien burgués», hubo tal bien común en el siglo XIX; pero, si con «bien común» quiere decir «bien de todos o del mayor número», este fue inexistente en el idealizado siglo XIX.



### 3.3 Del liberalismo a la democracia, del elitismo a la vulgaridad

Si la obra de Legutko debiera ser juzgada científicamente, un buen medidor de la calidad del libro sería, sin duda, el punto que aquí se tocará, a saber, la distinción entre liberalismo y democracia que el autor felizmente une en el concepto «demoliberalismo». Y es que el autor polaco, campeón antiliberal, cae en un error netamente liberal: «la confusión, típicamente liberal, de liberalismo y democracia»<sup>52</sup>.

Así pues, Legutko une esos dos momentos –liberalismo y democracia– bajo el borroso concepto «demoliberalismo». Esto contribuye a que su análisis sea confuso, contradictorio y, muchas veces, inaprehensible. Así, por ejemplo, culpa al «demoliberalismo» o al «liberalismo» –a secas– de que las imposiciones ideológicas sean, antes que un mandato público, una demanda ciudadana y que el ciudadano «demoliberal» se convierta en este sistema en el encargado de «rastrear palabras, acciones e intenciones disidentes en su entorno más cercano» (p. 133). Y el corolario de este proceso es la identificación entre régimen y hombre-masa (y a la inversa)<sup>53</sup>.

Sin embargo, lo anterior –la expansión de la ideología hasta el último de los súbditos, la petición de más y más demandas al Estado, etc.– es propio de la democracia, no del liberalismo. Autores como Ortega o García-Pelayo, mucho más finos en distinciones que Legutko, sí vieron a la perfección esos dos momentos. Ortega recuerda que «el liberalismo es el principio de derecho político según el cual el poder público, no obstante ser omnipotente, se limita a sí mismo y procura, aun a su costa, dejar hueco en el Estado que él impera para que puedan vivir los que ni piensan ni sienten como él, es decir, como los más fuertes, como la mayoría. El liberalismo –conviene hoy recordar esto– es la suprema generosidad: es el derecho que la mayoría otorga a la minoría y es, por lo tanto, el más noble grito que ha sonado en el planeta. Proclama la decisión de convivir con el enemigo: más aún, con el enemigo débil. (...) [Por el contrario,] la masa [democrática] (...) no desea la convivencia con lo que no es ella. Odia a muerte lo que no es ella»<sup>54</sup>. García-Pelayo también percibe nítida la distinción: «Sujeto de la democracia es la masa, sujeto del liberalismo, la persona; democracia es unidad de poder, liberalismo es división de poderes; la democracia exige la ejecución de la voluntad de la mayoría, el liberalismo, el respeto de los derechos de la minoría; liberalismo es, ante todo, libertad; democracia es, ante todo, igualdad; liberalismo tiende a la diferenciación económica; democracia tiende a la homogeneización económica». En fin, se trata de «una antinomia fundamental, aunque, desde luego, no irresoluble»<sup>55</sup>.

Por lo tanto, democracia y liberalismo no pueden unirse tan felizmente, como Legutko hace, bajo el concepto «demoliberal» o «demoliberalismo». Cuando se unen, se corre el riesgo de no separar el trigo de la paja y, en consecuencia, achacar a uno consecuencias que son inherentes al otro o, siendo más preciso, echar en cara al liberalismo cuestiones propias de todo sistema democrático. Verbigracia, la vulgaridad actual es propia de la democracia –como ya vimos con Aristóteles–, no del liberalismo, que es una ideología aristocrática. Otro ejemplo sería la masificación del sexo a través

de la libertad sexual que el autor denuncia, pues, como él mismo reconoce, «no hay experiencia humana que pueda ser más básica y más democrática» (p. 143). Viéndolo en términos histórico-universales, el paso del liberalismo a la democracia bien podría ser considerado como el paso del elitismo a la vulgaridad.

### 3.4 Del Estado liberal al Estado social

El paso del liberalismo a la democracia también introdujo mutaciones en el sistema político que Legutko, al no distinguir ambos momentos, ni siquiera vislumbra, más allá de resaltar alguna consecuencia como la progresiva expansión del Estado a más y más esferas sociales. Esto –como veremos más adelante– está en la lógica del sistema democrático de masas, que requiere cercanía al Estado para ver satisfechas las demandas sociales. Por el momento, desarrollaremos brevemente que el cambio del liberalismo a la democracia en el plano social es indisoluble del cambio del Estado liberal al Estado social en el sistema político.

El Estado liberal se fundamentaba en la creencia de que Estado y sociedad eran dos círculos autónomos que se autorregulaban. Era un Estado neutral en economía, religión, etc. Era un Estado abstencionista que solo intervenía para restaurar los supuestos de la libre competencia cuando habían sido perturbados. Este sistema, que tuvo como éxito indiscutible el despegue histórico burgués, devino insostenible cuando las masas, en el último tercio del siglo XIX, aparecieron en la historia.

La Constitución de Weimar fue el primer gran ensayo de Estado social. En aquellos años, Carl Schmitt fue quien más agudamente percibió el cambio del Estado liberal a lo que él denominó «Estado total». Este nada tiene que ver con el Estado totalitario, sino que podría decirse, sin temor alguno, que el Estado total de Carl Schmitt es el Estado social posterior a la Segunda Guerra Mundial<sup>56</sup>.

El Maquiavelo del siglo XX vio que el dualismo Estado-sociedad en el que el Estado liberal descansaba había saltado por el aire con la aparición de las masas y la extensión del sufragio. El dualismo, pues, se quebró y la sociedad fue sobreponiéndose al Estado. Las masas ya no querían un Estado neutral, sino un Estado que interviniese en la economía y ejecutase sus demandas sociales. A medida que la sociedad avanzó, se autoorganizó como Estado porque ella misma es el Estado o, cuando menos, Estado y sociedad han de ser «fundamentalmente idénticos»<sup>57</sup>. Esto produjo la estatificación de la sociedad y la socialización del Estado. Ya no es posible establecer límites nítidos entre lo estatal (político) y lo social (apolítico). La sociedad autoorganizada en Estado «abarca todo lo social»<sup>58</sup>. Es decir, ya no hay sector que permanezca neutral. La fusión entre Estado y sociedad se ve preclara en lo económico, ya que el Estado se transforma en Estado económico y, por ende, se centra en la economía, la cual mantiene el orden interno. Pero, con el paso a Estado económico, el Estado deja de ser un Estado legislativo, propio del Estado liberal decimonónico, y pasa a ser un Estado administrativo, propio del Estado social de masas posterior a la Primera Guerra Mundial. El centro de decisión transitó, así, del Parlamento al Gobierno<sup>59</sup>.

En los partidos políticos también puede verse la transformación del Estado. En el siglo XIX, los partidos eran simples plataformas de candidatos. Pero, con la aparición de las masas, los partidos se transformaron en sólidas organizaciones, minuciosamente organizadas, con sus propias burocracias y funcionarios de partido. El sistema de elección proporcional fue clave en este proceso. Las masas ya no eligen a un candidato individualmente considerado, sino que eligen a una lista confeccionada por un pequeño número (la cúpula del partido). El elector se convierte en un simple optante entre listas de partidos sólidamente organizados. Y, en consecuencia, ya no estaríamos ante una elección de representantes en el sentido decimonónico, sino que se trata, «en realidad, de un proceso de naturaleza plebiscitaria»<sup>60</sup>. En este proceso de transformación de los partidos, los límites entre sociedad y Estado se desvanecen. Porque, como señala García-Pelayo, las organizaciones partidarias, antaño simples asociaciones de derecho privado, ahora «se muestran como pertenecientes a una esfera a caballo de la sociedad y del Estado, de lo público y lo privado, participando de ambos sin pertenecer exclusivamente a ninguno de ellos, lo que, por otra parte, es una proyección mental de la difuminación de los límites precisos entre la sociedad y el Estado o entre lo público y lo privado y donde, por consiguiente, más que de fronteras lineales claras y distintas cabe hablar de Marcas o territorios intermedios»<sup>61</sup>.

La obra de Legutko hubiese ganado, sin ningún género de dudas, si hubiese siquiera citado la transformación estatal anterior, la cual, además, le hubiese servido para entender el paso del elitismo a la mediocridad que con tanto ahínco denuncia.

### 3.5 La cancelación de los males: el régimen de gobierno mixto

Para solventar todas las corrupciones y degeneraciones del sistema «demoliberal», Legutko, además de una apelación metafísica («el cristianismo es la última gran fuerza alternativa a la tediosa antropología demoliberal», p. 213), propone un sistema que sería cuasi perfecto o, directamente, perfecto: el régimen de gobierno mixto inventado por los griegos. Es decir, un sistema que tome todo lo positivo de la democracia, oligarquía y monarquía y, por el contrario, deseche todo lo perjudicial. Este sería el bálsamo de fierabrás que sanaría al decadente Occidente. Puesto que, sin duda alguna, nos dice, es «un sistema mejor» que el «demoliberal» (p. 79).

Como el propósito de este texto nuestro es tomarnos en serio al autor polaco, consideremos su afirmación. Y, considerada sin burla, tal aseveración es errada. En primer lugar, todo Estado moderno o, simplemente, Estado es *status mixtus*. Esta forma política mezcla siempre elementos monárquicos (gobierno), democráticos (legislativo) y aristocráticos (judicial). Si bien siempre prepondera uno de los elementos, y en cuyo caso estaremos ante un Estado administrativo, legislativo o judicial, los tres elementos siempre están presentes<sup>62</sup>. A lo anterior, en segundo lugar, las constituciones liberales –o «demoliberales»– añaden unos principios que limitan la acción del Estado e introducen garantías. El Estado de derecho inserta en el sistema político los principios de organización (división de poderes) y distribución (la libertad del ciudadano es ilimitada

mientras que la acción del Estado está limitada, o sea, sometida al derecho). Cuando estos principios se aplican a la forma política, esta muta. Así pues, la monarquía (el principio monárquico) se transforma en monarquía constitucional y, como dice Schmitt, lo importante en ella no es lo monárquico, sino lo constitucional<sup>63</sup>; la democracia ilimitada (la *volonté générale* de Rousseau) deviene en democracia constitucional, etc. De este modo, los principios del Estado de derecho (distribución y organización) pueden «conciliarse con cualquier forma de gobierno, en tanto que sean reconocidas las limitaciones jurídico-políticas del poder del Estado y el Estado no sea “absoluto”»<sup>64</sup>. Y, debido a la mezcla de estos principios con los principios político-formales (mando de uno -monarquía-, de unos pocos -oligarquía- o de muchos -democracia-), concluye Carl Schmitt, la Constitución del Estado de derecho es siempre una Constitución mixta<sup>65</sup>. Por último -y por si lo anterior fuera poco-, en nuestros días, al igual que siempre, hay una mezcla de los principios político-formales. Por ejemplo, los tribunales constitucionales constituyen una aristocracia; el Parlamento es una mezcla de democracia (los ciudadanos eligen representantes) y oligarquía; y el Gobierno, por su parte, se ubica entre la monarquía y la oligarquía.

En síntesis, la propuesta de Legutko como cancelación de todos los males «demoliberales» no aporta absolutamente nada al debate teórico. En la actualidad, todos los sistemas políticos occidentales son una mezcolanza de elementos monárquicos, oligárquicos y democráticos, o dicho de otro modo, son regímenes mixtos. Lástima que el autor no caiga en la cuenta de algo tan evidente.

## 4 LA TÉCNICA: ESE GRAN DESCONOCIDO

La técnica es la causa principal de todo lo que Legutko denuncia en su obra. Mas esta está prácticamente ausente en su análisis. Solo así se comprende que su libro, sin perjuicio de las acotaciones hechas anteriormente, no sirva para entender la realidad política contemporánea, pues desconoce la causa madre de todas las transformaciones. Y es que, en efecto, la técnica es la posibilitadora del capitalismo, la generadora de la sociedad de masas o la que muta lo humano.

El autor polaco apenas dedica a la técnica alguna afirmación suelta. Por ejemplo, nos dice que tanto el comunismo como el demoliberalismo profesan «el culto a la tecnología» (p. 26) o que «las universidades empezaron a parecer negocios, por un lado, y estructuras demoliberales, por el otro» (p. 95). También habla del capitalismo -que es intocable para él-, pero lo separa de la democracia -que es diabólica-, sin darse cuenta de que el Estado social es el sistema democrático que corresponde a los países postindustriales o, en otras palabras, es el sistema técnico-económico quien produce y posibilita la democracia liberal (no a la inversa)<sup>66</sup>. Asimismo, también es la técnica la que viabiliza la «homogenización del mundo moderno» o la hipersexualización de la sociedad. Porque, de un lado, el hedonismo contemporáneo es algo arquetípico de sociedades consumistas en las que los valores tradicionales han sido reemplazados por

valores utilitarios «donde –como sostiene con acierto Legutko– el placer [es] la vara de medir el valor de las metas humanas» (p. 139); y porque, de otro lado, los medios de comunicación de masas (medios tecnológicos) promueven tales conductas.

Junto a la técnica o, mejor dicho, inseparable de ella –que Legutko también omite– está la herencia cristiana de Occidente como gran hacedora del mundo actual. El excesivo igualitarismo, por ejemplo, es una herencia cristiana. Véase que Pablo de Tarso dijo que «ya no hay judío ni griego, no hay esclavo ni libre, no hay hombre ni mujer, pues todos vosotros sois uno en Cristo Jesús» (Gálatas 3:28). Y es que el cristianismo es, como dijera Marcel Gauchet, la «religión para salir de la religión», esto es, la religión que borra su propia genealogía para salir de la religión. Puede resultar paradójico e incluso asombroso –¿Cómo va a ser el cristianismo, que con tanto celo defiende un autor católico como Legutko, la fuente de las desgracias?–, mas es cierto. Legendre lo explicará, pero primero hablemos de la técnica.

#### **4.1 La técnica y el capitalismo. La técnica como transformadora de las mentalidades**

La técnica moderna es sustancialmente distinta de la técnica de los griegos. Para estos –y para otros pueblos–, la técnica era algo limitado debido al respeto que profesaban a la naturaleza, a la que consideran madre y origen de todo. Como Dalmacio Negro señala: «Jamás pensó el griego –ni el romano a pesar de su capacidad ingenieril tantas veces notada– en la posibilidad de dominar a la Naturaleza y servirse de ella»<sup>67</sup>.

Sin embargo, todo cambió con la cosmovisión cristiana. El mandato bíblico de dominar la tierra y servirse de ella mutó la relación del hombre con la naturaleza. Esta ya no era la madre y origen de todo, sino que era algo creado por Dios al servicio de los hombres. La naturaleza, entonces, se desmitificó. El hombre occidental pudo, así, aplicar sin tapujos la técnica a la naturaleza, pues era un mandato divino su transformación al servicio humano.

En la modernidad, con los descubrimientos, se produjo la verdadera eclosión del dominio técnico del hombre sobre la naturaleza. La racionalidad técnico-instrumental, o sea, aquella que tiene por objeto resultados concretos, se implantó en las mentalidades europeas y llega hasta hoy.

No es el capitalismo el que generó la técnica moderna. De hecho, no hay una relación directa entre ambos. La acumulación de capital fue posible gracias al surgimiento del Estado, pero la técnica es previa a este. La única relación existente entre el capitalismo y la técnica es que el primero permitió, una vez que había capital acumulado, disponer masivamente de recursos técnicos. «El factor decisivo –concluye Dalmacio Negro– ha sido y es la técnica, no el capital, según lo atestiguan las sucesivas “revoluciones” industriales»<sup>68</sup>. Se entiende así la afirmación de Forsthoff, quien sentencia que Saint-Simon fue –y es– muy superior a Marx, ya que se dio cuenta de que lo fundamental era la técnica, frente a la cual lo económico cede<sup>69</sup>. Por lo tanto, lo que hoy denominamos

capitalismo no es solo un sistema económico ni tampoco económico-técnico, sino que se trata, en verdad, de un sistema técnico-económico.

Solo partiendo de lo anterior –y liberándonos de prejuicios absurdos– se capta la entente entre comunismo y capitalismo que Legutko expresa en su obra. La técnica es lo que unía a la Unión Soviética con los Estados Unidos<sup>70</sup>. Detrás de una retórica de acusaciones y hostilidad mutuas se hallaba un poso común. «Entre las realizaciones técnicas de los países capitalistas y las correspondientes a los países socialistas –dice Forsthoff– no hay diferencia alguna»<sup>71</sup>. En palabras de García-Pelayo: «Ambos sistemas tienen mucho más en común de lo que pueda hacer suponer la sola consideración de su superestructura; ambos reposan sobre la civilización tecnológica (...); paralelamente a los supuestos tecnológicos, ambos se desarrollan a base de grandes organizaciones, lo que en los países capitalistas conduce a una socialización y burocratización efectivas de la actividad económica (...) y en los países socialistas a la marginación de ciertos principios ante las necesidades objetivas de la organización. Ambos sistemas reposan en una parte sobre los mismos valores: eficacia, funcionalidad, desarrollo científico y tecnológico, aumento del consumo y del bienestar, seguridad social, etc.»<sup>72</sup>. Es decir, la técnica es la posibilitadora de la uniformidad en ambos sistemas y la que hace que estos se asemejen. Cuestión que Legutko desconoce por completo.

Bajo una aparente neutralidad, la técnica –tanto en el capitalismo como en el comunismo– transforma lo humano. Su gran poder modificador, señala Forsthoff, «reside en su capacidad de despertar necesidades tan intensas que no pueden ser ignoradas, lo que, a su vez, constituye otra de las formas de imperativo objetivo»<sup>73</sup>. Crea ilusiones de futuro en el ser humano y desprecia altaneramente el pasado. Llegada a un punto, la técnica tiene su propia lógica, que es totalmente ajena a lo humano. Ahora bien, el hombre –decimos– no puede ser indiferente ante las mutaciones que la técnica introduce. Por ejemplo, la técnica crea ordenadores, móviles y miles de cosas más que acaban siendo prótesis para el hombre, quien no puede desarrollarse vitalmente al margen de ellas. Al hombre no le queda otra que transformarse al son de la técnica o perecer en el mundo tecnológico, que es lo mismo que decir en el mundo contemporáneo. Mas, a medida que el desarrollo técnico avanza, «tanto más fuerte es la demolición de contenidos y tradiciones espirituales»<sup>74</sup>. La técnica ocupa el lugar de la religión al demoler las iglesias. Entre las masas, señala Schmitt, «la religión de los milagros y del más allá se convirtió, sin solución de continuidad, en una religión del milagro técnico. (...) Una religiosidad mágica da paso a una técnica no menos mágica»<sup>75</sup>. «Palabras como *obsoleto* –apunta Saralegui– alimentan el vocabulario con que los tecnófilos se apropian del tiempo»<sup>76</sup>. En definitiva, «el espíritu de tecnicidad» –la creencia en que el hombre podrá dominar absolutamente toda la naturaleza con la ayuda de la técnica<sup>77</sup>– impera en nuestro tiempo.

## 4.2 Tres posiciones ante la técnica

### 4.2.1 García-Pelayo: el Estado social como producto técnico-económico. ¿La recuperación del Estado?

El Estado social, no obstante hundir sus raíces en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial, se consolidó tras el fin de la Segunda. Entre nosotros, García-Pelayo ha sido el primer –y prácticamente único– autor español que ha elaborado una teoría de esta forma de Estado que vale la pena recordar<sup>78</sup>.

El Estado social –nos dice– es la adaptación del Estado liberal a la sociedad industrial o postindustrial, donde hay un predominio de la técnica. Esta forma de Estado es indisoluble del sistema económico neocapitalista ideado por Keynes. Estado social y sistema económico neocapitalista comparten objetivos: aumento del consumo, búsqueda del pleno empleo y crecimiento constante de la producción. Esta convergencia entre sistema político y sistema económico lleva a que política y economía formen un todo inseparable. El Estado social –a diferencia del liberal– interviene constantemente en la sociedad a través de la prestación de bienes y servicios (educación, sanidad, infraestructuras, innovación tecnológica, etc.) y, a su vez, la sociedad interviene en el Estado ejerciendo funciones estatales clásicas (por ejemplo, seguridad). Esta intervención del Estado en la sociedad tiene por fin principal ayudar al crecimiento económico. Por lo tanto, el Estado se economiza; es un Estado económico. El Estado ya no permanece al margen de la economía, sino que participa del sistema económico siendo un actor más junto a otros (macroempresas, organizaciones de intereses, etc.). Esto lleva, afirma García-Pelayo, a un «proceso de politización de la economía» y a una «economización de la política»<sup>79</sup>.

En lo jurídico-político, el Estado social es un Estado administrativo. El centro de decisión ya no reside en el Parlamento, como en el Estado liberal, sino en el Gobierno. Es un Estado que se justifica, sobre todo, por la eficacia en la gestión, lo que implica una preponderancia de la burocracia –de la Administración– en el funcionamiento estatal. El Parlamento ya no es capaz de tomar decisiones rápidas; la Administración es ahora la encargada. Como la sociedad industrial es tremendamente dinámica, la legislación, dictada por el Gobierno, aumentará para adaptar el sistema político a la realidad social –algo que, por cierto, Legutko no entiende–. La legislación ya no busca mantener un orden cierto, sino que es una legislación flexible y dinámica, «motorizada», diría Carl Schmitt, que busca adaptar la realidad estatal a los vertiginosos tempos de la técnica, cuya velocidad es hipersónica. Todo esto lleva a profundas mutaciones del sistema estatal. Adicionalmente a la ya citada –la decisión pasa del Parlamento al Gobierno–, otras transformaciones son que la legislación promulgada podría llegar a destruir «la propia razón jurídica, es decir, la certeza proporcional por el orden jurídico»<sup>80</sup>, y, asimismo, el Estado deja de ser una forma política iuscéntrica porque desempeña

otras funciones (educación, sanidad, etc.) para las cuales el derecho es solo uno de los medios de acción del Estado.

Además de describir la transformación en la estructura del Estado debido a la influencia de la técnica, García-Pelayo también reflexionó sobre las posibilidades de supervivencia de esta forma política. Así pues, el Estado, al ser ocupado por grupos sociales, tiene una evidente falta de capacidad para autodeterminarse. E, igualmente, al haber asumido multitud de funciones sociales, la complejidad estatal es máxima. Al encargarse de más y más tareas, el Estado, señala García-Pelayo, ha entrado «en un proceso de entropía o de desorganización creciente»; es «un curioso híbrido de organización y anarquía, de acción y dimisión»<sup>81</sup>. Ante esta situación, ¿tiene sentido seguir defendiendo esta forma política o es mejor tirarla al baúl de la historia? El jurista español no se pronuncia. Meramente recuerda que la solución, si se quiere recuperar el Estado, es regresar «desde una idea económico-instrumental del Estado hacia una idea política del mismo»<sup>82</sup>. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el Estado se centró en la economía y esto ha supuesto, quizá, su sepultura porque ha asumido multitud de funciones técnico-económicas, pero se ha desentendido de sus competencias básicas. El Estado –a diferencia de la economía, que no conoce fronteras– tiene una acción limitada a un territorio. Luego, esta forma política solo recuperará la decisión política si es capaz de subordinar la economía a su acción política. Dicho de otro modo, si el Estado quiere recuperar una idea política del mismo, debe olvidarse de ser un Estado económico; por el contrario, si persiste en el camino económico, bien puede concluirse que es una reliquia histórica. A los partidos corresponde, concluye García-Pelayo, la responsabilidad de recuperar una idea política del Estado<sup>83</sup>.

#### **4.2.2 Forsthoff: las relaciones entre sistema estatal y sociedad industrial. ¿Hay solución?**

Ernst Forsthoff –de quien García-Pelayo bebe, aunque lo hayamos tratado primero<sup>84</sup>– fue otro genial autor que estudió y escribió sobre el Estado de la sociedad industrial y, más concretamente, sobre los cambios que la técnica introdujo en el funcionamiento estatal<sup>85</sup>.

La técnica, nos dice Forsthoff, a pesar de que solo resuelve problemas técnicos, y no problemas políticos o sociales, sí tiene, empero, implicaciones sociales y políticas. El Estado se cuenta entre esas instituciones políticas y sociales que la técnica cambia. Si bien la organización estatal sigue siendo necesaria para ordenar la esfera pública, puesto que, de lo contrario, no sería posible el desarrollo de la sociedad industrial (es decir, la sociedad industrial precisa del Estado; necesita sus regulaciones jurídicas y su orden), esto mismo presupone que el Estado se ha convertido en el mero vasallo de la industria, que lo usa a él, pero él no a ella. En fin, ha pasado de sujeto a mero objeto de la historia.

Lo sorprendente de la anterior mutación es que los Estados posteriores a la Segunda Guerra Mundial funcionan con una gran estabilidad. Ello –dice Forsthoff– se debe a



la estabilidad de la técnica, que, tras el segundo conflicto bélico mundial, no ha tenido sobresaltos y, en consecuencia, ha estabilizado a la sociedad y, con ella, al Estado. Esto es fascinante, pues la técnica, que es neutral moralmente, consigue estabilizar el sistema político sin recurrir a contenido axiológico alguno, más allá del utilitarismo, consumismo y cierto hedonismo. El Estado contemporáneo, por lo tanto, no puede separarse de la industria («vive de ella»). Esta le impone sus propios patrones –se ven diáfanos en la educación, que se ha puesto al servicio del sistema técnico-económico–, pero él cede sabedor de que aquella le proporciona estabilidad. Y, mientras el sistema industrial siga estable, el orden político funcionará. Todo seguirá igual en lo social, político y económico. De esta manera, el Estado vincula su completa existencia al funcionamiento de la sociedad técnico-económica.

Tiene especial interés –puesto que Legutko lo menciona en su obra sin preguntarse por la causa– recordar que la técnica también tiene repercusiones en los derechos fundamentales. De hecho, los muta. El sentido de los derechos fundamentales clásicos era conferir al individuo una esfera de libertad en la que el Estado no podía intervenir, de un lado, y luchar contra el privilegio, de otro. Es decir, los derechos fundamentales liberales eran una barrera efectiva a la acción del Estado y, a su vez, proscibían que determinados sujetos o grupos pudiesen verse beneficiados por la acción estatal en detrimento de los demás. Sin embargo, con el paso del Estado liberal al Estado social, eso desaparece. El Estado social favorece descaradamente a ciertos grupos sociales –siendo dudoso que sea para elevarlos de una situación depauperada–, lo que, según algunos autores, supone una vuelta a la sociedad estamental<sup>86</sup>.

Asimismo, como el Estado social es un Estado de prestaciones y la realización de estas presupone cercanía al Estado, la esfera libre de la acción estatal que conferían los derechos fundamentales liberales se esfuma. Legutko –como vimos– denunciaba en su obra que el Estado se expandía más y más («el Estado demoliberal emprendió una expansión tan pausada como constante e igualmente invasiva», p. 87), pero no entendía la causa. Y el motivo es que la realización de los servicios y prestaciones del Estado social requiere cercanía al Estado y, correlativa a esta, una progresiva disminución de la libertad del individuo. Forsthoff concluye: «Mediante el desarrollo técnico-social la red de relaciones y entramados supraindividuales se ha ido haciendo cada vez más tupida, con lo que se ha estrechado progresivamente la libertad de movimientos del individuo en la esfera social»<sup>87</sup>. En síntesis, no se puede pretender un Estado de prestaciones y, a su vez, un Estado no expansivo; una cosa excluye la otra.

Al igual que García-Pelayo, Forsthoff también plantea si es posible revertir la situación estatal para que el Estado domine a la desbocada industria. Pues, si no hay Estado, se pregunta, «dónde encuentra protección la libertad de la persona»<sup>88</sup>. Por lo tanto, el autor alemán sostiene que es menester que el Estado no desvanezca y que sea lo suficientemente fuerte como para doblegar a la sociedad industrial. «Ya no se trata solo –dice– de la libertad, sino del entorno humano y, en último lugar, del hombre mismo. Unos y otros necesitan un garante, y ciertamente un garante más poderoso

que el burgués de otros tiempos y su amor por la libertad. Vistas las cosas como son, la insuficiencia generalizada del Estado constituye un peligroso síntoma»<sup>89</sup>. Así pues, hace falta un Estado y un Estado fuerte que someta a la técnica. ¿Pero es esto posible?, ¿los Estados conservan poder suficiente o, por el contrario, la técnica ya los sobrepasó hace mucho? Un realista Forsthoﬀ sentencia que el futuro –¿y presente?– no es del Estado. Esta forma política hace tiempo que dejó de tener el señorío suficiente para autodeterminarse. El Estado es incapaz de imponer límites a la sociedad industrial; «ya no es posible en el marco de los Estados», concluye<sup>90</sup>. La solución pasa por «grandes unidades regionales». Hace falta, finaliza Forsthoﬀ, «una organización internacional que sea capaz de acompañar al proceso técnico como un eficiente guardián de la Humanidad»<sup>91</sup>.

Por consiguiente, en contraposición a Legutko, quien pretende la vuelta al Estado nación sin darse cuenta de que el mundo ha cambiado y que los Estados –aisladamente considerados– no pintan nada en el mundo actual, un realista Forsthoﬀ concluye que la solución pasa por grandes unidades regionales –«grandes espacios», diría Schmitt–. Si se quiere realmente someter al entramado técnico-económico, es menester unidades supranacionales fuertes. La cuestión a discutir no es, pues, Unión Europea sí o no, sino qué tipo de Unión Europea. Y Forsthoﬀ diría que es necesaria, cuanto antes, una unión política soberana, y el mero aparato organizativo tecnoeconómico actual, continuación de las incapacidades estatales-nacionales.

### 4.2.3 Legendre: unas notas político-antropológicas sobre el Management

Pierre Legendre es un jurista-psicoanalista francés poco conocido en nuestro país –y en el suyo–<sup>92</sup>. Pero, para concluir un trabajo de estas características, vale la pena escucharlo, pues seguro que resultará más interesante, a la vez que clarificador de la realidad social y política, que el acotado Legutko.

#### 4.2.3.a ¿Qué es el Management?

Hemos visto que Legutko denominaba «demoliberalismo» y «demoliberal» al mundo posterior a 1991, que fervientemente ansía combatir. Más preciso que el autor polaco, el jurista del país vecino lo llama «el Imperio del Management». Y este no es otra cosa que el Imperio de las empresas norteamericanas (y europeas), que, llegado cierto nivel de desarrollo, devinieron en multinacionales y, actualmente, añoran dominar el planeta. Todo ello bajo la apariencia de un no-Gobierno, o sea, de la pura gestión. Legendre apunta: «El Management es un saber, el saber del poder sin nombre que se desencadena sobre el planeta. Este poder anuncia el reinado de la gestión. Es un instrumento comparable al ejército y a las administraciones de ayer. Involucra a los individuos según la lógica de las cuatro funciones que resumían antaño la tarea militar: organizar, coordinar, mandar, controlar»<sup>93</sup>.

El Management no es un sistema o modelo puramente económico. Lo económico es solo una de sus vertientes. «Aplicado al *business* en todas sus formas, el Management

ha pasado a ser un discurso sacrosanto, propaganda, no ya cristiana ni revolucionaria, sino portadora del mercado sin fronteras y de la libertad sin límites»<sup>94</sup>. El Management es, por lo tanto, un proyecto mundial totalizador de la vida humana. Un modelo político-antropológico que irradia su propia sacralidad que propaga, gracias a los medios de comunicación de masas, *urbi et orbi*. El Management es un Imperio técnico-económico. El lugar donde los políticos se disfrazan de expertos. El sueño tiránico de un feroz Gobierno con apariencia de no-Gobierno y aceptación total de los gobernados. «Tiene aires –concluye Legendre– de dictadura sin dictador»<sup>95</sup>.

#### **4.2.3.b El Management: una herencia cristiana**

Lógico es preguntarse por qué en Occidente, y no en otro lugar, ha surgido el Imperio del Management. Legendre lo tiene claro: el cristianismo.

Según el autor francés, Occidente no es otra cosa que el derecho romano cristianizado en los siglos XII y XIII. Denomina a esta época la «Revolución del Intérprete». Fue la «primera de las Revoluciones Europeas». Supuso «dar una nueva forma al mundo entero: una *guerra de Dios* librada a la vez contra la idea judía de la Ley y contra la Norma coránica». Fue una revolución textual donde el cristianismo y el derecho romano se tomaron como instrumentos. De esa revolución surgió un modo de razonar (jurídico) propiamente europeo, que, con los siglos, alumbraría al Estado. Con la cristianización del derecho romano se ponen las semillas de la modernidad. «El Derecho Romano hizo posible nuestra modernidad, antes que la Ciencia». Así pues, afirma, la idea de contrato o el testamento «son tan importantes para la historia de Occidente como la Torá, los Evangelios o el Corán»<sup>96</sup>.

En aquellos lejanos siglos, surgió Occidente y, con él, una determinada cosmovisión de la que no nos podemos deshacer porque ella da un determinado enfoque a nuestra existencia. Nos dice cómo vivir y morir. «Referirnos a Occidente –señala Legendre– es (...) *nacer y morir* como occidentales»<sup>97</sup>. Y, al igual que nosotros, los demás pueblos también se organizan según sus propias tradiciones genealógicamente; «y la genealogía es un saber de conservación de la especie humana»<sup>98</sup>. El mundo es un pluriverso genealógico; y no lo podemos evitar. Es decir, el occidental que diga *no querer ser* occidental, lo afirma *siendo* occidental. Los ciudadanos del mundo no existen. «El hombre occidental –sentencia el francés– no eligió Occidente: simplemente, él es Occidente»<sup>99</sup>.

El Management occidental es heredero del cristianismo –y del derecho romano– que creó occidente. Además, el anhelo de un poder global, que uniese todas las almas de la tierra, ya estaba en la religión católica. El Management contemporáneo simplemente aspira a cumplir ese viejo deseo. «El cristianismo occidental había anticipado la organización ultramoderna planteando el principio “La Iglesia no tiene territorio”. Hoy, la Democracia unida al Management sin fronteras le hace eco. El mercado universal realiza el sueño de los conquistadores de América: “un Imperio en el que nunca se pone el sol”. La Bolsa de veinticuatro horas cumple ese milagro»<sup>100</sup>.

En nuestros días, el mensaje cristiano se ha secularizado: «La Fe en el progreso (...) [es] el Credo comercial del Occidente planetario. Hoy, la nueva Biblia, laica pero siempre conquistadora, se llama Técnica-Ciencia-Economía»<sup>101</sup>. La industria nos anticipa en el aquende la inmortalidad. Luego, ¿para qué esperar al allende? Solo así tiene sentido despreocuparse por las razones últimas de la existencia. Toda metafísica es desterrada en favor del placer y disfrute inmediatos que el Management nos promete siendo más eficaz. La inmortalidad del alma en un cuerpo perecedero era la prueba de un Dios omnipotente. Las promesas de eterna juventud, disfrute las veinticuatro horas, consumo constante, etc., han «racionalizado el mito»<sup>102</sup>, solo que a la inversa: un cuerpo imperecedero sin alma. «Llega un mundo por fin administrado, simplemente administrado, donde la política ha pasado a ser una técnica y donde se ha liquidado la tragedia. (...) Así creemos, como creyentes de hoy, para vivir y sobrevivir»<sup>103</sup>.

#### **4.2.3.c El proyecto pseudorreligioso del Management necesita cambiar al hombre. Pero el problema del hombre no desaparecerá**

Aunque el Management desprecia toda metafísica, él añora para sí cuestiones que, hace no mucho en nuestra tradición, compeljían solo a Dios: crear y moldear a su gusto al hombre. Y es que el Management es una «mitología o una religión», que, al igual que las antiguas, se apropia del pensamiento, de las artes y de las prácticas cotidianas<sup>104</sup>.

El Imperio de la ciencia-técnica-economía arrastra al hombre tras de sí. El industrialismo superpotente unido al sistema financiero sin fronteras llevan a la especie humana a un futuro incierto. Pero para triunfar, primero, han de cambiar al hombre. Como el «Management tiene por campo de batalla el mercado planetario»<sup>105</sup>, debe acabar con toda tradición local o regional para vencer. En su afán por conquistar más sujetos (consumidores), rompe las relaciones sociales. Así se entiende por qué el mundo técnico actual uniformiza: *porque debe construir a un nuevo sujeto*. El Management ha de homogeneizar todas las culturas. Pretende lograrlo a través del multiculturalismo, que, mediante la práctica de la «inculturación», barre toda tradición para crear el consumidor mundial homogéneo. «Hoy, finaliza Legendre, es el tiempo del individuo banalizado y del universo cosificado: el tiempo de la insignificancia. (...) La nueva absurdidad promueve el Hombre total, nómada exento de lazos, individuo autofabricado y autosuficiente»<sup>106</sup>.

Sin embargo, a pesar de esta nueva realidad que el Management pretende, el problema del hombre siempre estará ahí. El hombre no puede conformarse con la simple administración de las cosas y el hedonismo permanente. El hombre necesita de una razón para vivir, la cual existirá pese a los intentos del Management por cancelarla. En otras palabras, por mucho que el Management quiera «un mundo *unisex*, dispensado del odio para promover el amor universal –un mundo sonriente, manso y feliz–»<sup>107</sup>, «la humanidad jamás reniega de sí misma»<sup>108</sup> y necesita de una razón para vivir. «[Pues] para el humano –recuerda Legendre–, algo en la vida es más valioso que la vida: la razón de vivir»<sup>109</sup>.

El Management parecería que, desde la tecno-economía, ofrece esa razón al hombre –disfrute, placer, paz, etc.–, pero solo la religión la confiere. Y de ahí que aquel tenga que crear una: el *show-business*. Los medios de comunicación son el púlpito desde el que el Management anuncia «la convivencia rentable, la sociedad sonriente y lúdica»<sup>110</sup>. Mas el autor francés sentencia rotundo que este Imperio tecnoeconómico no triunfará. «En todos los rincones del planeta persiste la pasión ceremonial, patética, indesarraigable»<sup>111</sup>. Es decir, permanece –y permanecerá– la vieja religión. Esto «testimonia –concluye– que el humano no puede vivir según los criterios de mera utilidad»<sup>112</sup>.

#### 4.3.2.d ¿Hay alternativa al Imperio del Management?

Legendre no se contenta con alertar de «una nueva barbarie», que «reclamará héroes, otra vez»<sup>113</sup>, sino que tiene claro que la solución pasa por volver a uno de los más valiosos –por no decir el más valioso– inventos del genio occidental. «Esa joya de la forma europea y del racionalismo occidental», en palabras de Carl Schmitt<sup>114</sup>, esto es: el Estado.

El Management parece haber colonizado las estructuras estatales. Basta ver la legislación –las mismas leyes en todos los países de Occidente– de las últimas décadas para ver que la familia y las identidades nacionales se están socavando en pro de lograr el consumidor homogéneo mundial.

El derecho, según Legendre, tiene un «núcleo atómico», que sería la parte del sistema jurídico que se ocupa de lo biológico, lo social y lo inconsciente. El derecho debería ocuparse de preservar ese núcleo, pero hoy, empero, se emplea para mutarlo con las citadas leyes. Frente a esto, se debe reaccionar. «La gravedad de lo que está en juego aquí, insospechado por la tecnología biomédica, por la propaganda positivista de la ciencia, por las invitaciones del mercado quirúrgico, y por nuestros propios ideales democráticos, debería orientar a una crítica que reconozca estos asuntos, es decir, una crítica involucrada con el problema del fundamento que est[é] librado de la estupidez religiosa o reaccionaria»<sup>115</sup>. Por consiguiente, los límites a la mutación de lo humano que el Management pretende en Occidente –y en el resto del orbe– no han de buscarse ni en la religión ni en otras «estupideces reaccionarias» –como pretende Legutko–, sino en nuestra propia tradición jurídica. «El derecho es una obra maestra del andamiaje social de la razón, los juristas disponen de un triunfo, su conocimiento del Estado, garante de los derechos civiles de las personas»<sup>116</sup>. En una tradición de derecho civil como la nuestra, el Estado, forma política iuscéntrica, ejerce una función antropológica puesta en manos de la religión en otras civilizaciones pasadas y presentes. Es el tercero que solventa los conflictos, «el Hermes social, el inventor de las categorías normativas para los dos sexos y garante de las interpretaciones, en otras palabras, el Tercero genealógico garante de la filiación [y de otras cuestiones biológico-sociales]»<sup>117</sup>. El problema radica en que, actualmente, ese tercero está en manos o, cuando menos, al servicio de las multinacionales. Por ello, Legendre interpela a los juristas, quienes, como herederos de una tradición de siglos, tienen mucho que decir y hacer para recuperar esta forma política. El jurista ha de recobrar el papel privilegiado que tuvo en la creación y en el

desarrollo del Estado. No puede contentarse con su posición actual de mero «asesor para la prevención de “accidentes” jurídicos», que diría Forsthoff<sup>118</sup>. En resumen, hace falta un Estado, y un Estado fuerte con juristas al mando, que doblegue al Management.

La cuestión que cabría plantear a Legendre es: ¿No será demasiado optimista la vuelta al Estado? Dejamos la pregunta abierta; que cada cual la responda.

## 5 CONCLUSIÓN

Antes de acotar el libro de Legutko y detenernos en su análisis, habíamos planteado al final del apartado segundo si más allá del *telos* de la obra podría extraerse algo de la misma que nos permitiese entender el presente.

A estas alturas, el paciente lector que haya llegado hasta aquí ya sabrá nuestra respuesta. Efectivamente, como él supone, pensamos que el libro de Legutko no es válido para aprehender la realidad política actual. Se trata de una obra excesivamente politizada o, si se quiere, ideológica. Bueno es traer a colación lo que el propio autor dice sobre la ideología, pues viene como anillo al dedo para calificar su obra. «Las ideologías –sostiene con acierto– son siempre intrínsecamente simplistas y simplificadoras, pues su función es instrumental, no descriptiva. El propósito de la ideología no es debelar complejidades y ambigüedades, sino hacer afirmaciones claras, del tipo esto refleja los intereses del capitalismo y esto los del comunismo» (p. 146). Y, a propósito del comunismo, sostenía que la ideología comunista «debía ser tal simple y clara que todos pudieran entender a qué se oponía el comunismo y cómo identificar al enemigo» (p. 148). Sabias palabras, sin duda, que son enteramente aplicables a su obra.

Legutko no entiende –al igual que buena parte del pensamiento conservador– que, como afirma Saralegui, «el éxito de una ideología no depende de su brillantez o constancia teórica, sino de la capacidad de suministrar bienes»<sup>119</sup>. Por lo tanto, la tesis de Fukuyama es, en cierto modo, correcta al afirmar que, al menos en Occidente, la historia ha terminado mientras el sistema técnico-económico siga funcionando con relativa estabilidad.

Relacionado con lo anterior está el error más grave –la omisión imperdonable– de la obra del autor polaco: su total desconocimiento del hecho técnico. La técnica –como hemos visto con García-Pelayo, Forsthoff y Legendre– es la matriz de todo lo que él denuncia. ¿Pero es este sistema técnico-económico realmente el fin de la historia? ¡No! Si bien podría parecerlo, en medio de la neutralidad que ella impone y que se traduce en la simple gestión y administración de las cosas, un mundo de pura técnica sería un mundo sin política. Y el hombre es, ontológicamente, un animal político y, de hecho, no puede ser otra cosa<sup>120</sup>. Mientras el hombre exista, la política no desaparecerá y, siendo esto así, la técnica no vencerá. «Por mucho que la técnica decreta finales de la historia –dice Saralegui–, la política sonreirá mientras examina el hueco por el que regresará al gran teatro del mundo»<sup>121</sup>. Incluso –prosigue el mismo autor–, de haber una guerra nuclear que destruya el cosmos, «el político será el primero en resucitar»<sup>122</sup>.

García-Pelayo decía que nuestra civilización técnico-económica hará aguas cuando el conjunto de sistemas en que se sustenta sea tan complejo que, sin perjuicio de haberlos puesto en marcha, seamos incapaces de dirigirlos y controlarlos<sup>123</sup>. Cuando ello ocurra, el Occidente tecnoeconómico colapsará. Ese será el momento estelar para el gran regreso de la 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 partidocracia*. 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 liberalización 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. y 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\*%\*b3\*n.pdf?sequence=1&isAllowed=y](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. En lo que sigue, las citas a esta obra se harán insertadas en el texto entre paréntesis. Por ejemplo, «este sistema es un potente mecanismo uniformador, que borra las diferencias entre personas, imponiendo homogeneidad de visiones, de comportamientos y lenguaje» (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 el tema que aquí se desarrollará –la influencia de la técnica en las sociedades y sistemas políticos occidentales– de este autor, véase, Jünger, 1988; y también Jünger, 1995: 87-123.
- 15 García-Pelayo, 2019: 491.
- 16 Müller, 2003. En verdad, como sostiene Jerónimo Molina Cano, la condena de la obra del Maquiavelo alemán en su conjunto tiene una explicación sencilla, a saber, «a Schmitt no se le perdona su denuncia del imperialismo angloamericano». Molina Cano, 2009: 301.
- 17 A pesar de que dicha sociedad no le satisfacía lo más mínimo. Pensaba que la técnica, no obstante haber aumentado las posibilidades vitales, había destrozado las relaciones personales. El mundo, decía, «se ha roto en una baraja, la sociedad se ha atomizado». «Se han perdido las pautas morales y sociales» y «ha nacido la pretensión de querer resolver todo con el derecho». «Vivimos siervos de las prótesis creadas en nuestra ayuda y buscamos la singularidad, la soledad que acaba agobiándonos; quizá sea un proceso malsano». Y concluye: «Esto no puede ser». García-Pelayo, 2009k: 3281-3282.
- 18 Como acertadamente señala García-Pelayo: «[El juicio moral sobre un autor] carece de valor cuando lo que se trata de juzgar es una doctrina, pues esta, en cuanto sale de la mente de su autor, tiene por sí una propia objetividad independiente y para la que nada o muy poco interesan los motivos psicológicos». García-Pelayo, 2009c: 2120.
- 19 Cfr. García-Pelayo, 2009d: 2566.
- 20 Kant, 2009: 250 y ss.
- 21 Cfr. Weber, 1979: 211 y ss. Es interesante, asimismo, lo que Javier Conde –a pesar de no predicar con el ejemplo pocos años antes– decía en Conde, 1950: 11 y ss.
- 22 Heller, 2017: 89.
- 23 En palabras de Ortega: «Mi única misión en esta vida es decir lo que creo verdad –y, por supuesto, desdecirme tan pronto como alguien me demuestre que padecía equivocación–». Ortega y Gasset, 2005: 763.
- 24 Heller, 2017: 89-90.
- 25 Cfr. Schmitt, 2019d: 270 y ss.

- 26 Habría otras cuestiones como, por ejemplo, la idealización de los padres fundadores en contraposición con los líderes actuales: «Cuando se compara a los padres de la integración europea con los actuales líderes de la Unión Europea, uno tiene la impresión de que aquellos pertenecen a un mundo diferente, lejano en el tiempo y difícilmente reconocible hoy» (p. 113). La gran diferencia sería que los líderes actuales, a diferencia de sus antepasados, «buscan construir un supraestado federal, crear un *demos* europeo y un hombre nuevo europeo» (p. 114). Cualquiera que conozca, mínimamente, lo que los padres fundadores decían sobre la integración europea y la necesidad de una federación europea sabe que esto es falso. Como botón de muestra, por ejemplo, el discurso de Adenauer «Sobre las posibilidades de la integración europea». Disponible en: <https://www.ersilias.com/discursos-de-konrad-adenauer/>. Por otra parte, la idea de hombre nuevo es algo arquetípico del cristianismo, pues ya está en S. Pablo (Colosenses 3: 9-10). Ahora, a lo sumo, habría una actualización del mito, pero este ya cuenta con un par de milenios.
- 27 Ortega y Gasset, 2015: 50.
- 28 Pareto, 1966: 127-128.
- 29 Como afirma Dalmacio Negro: «La democracia europea es un mito más religioso que político, no exento de poesía». Negro, 2021: 38.
- 30 Con cierto gracejo, expone la transformación del lenguaje uniformador en el paso del comunismo al «demoliberalismo»: «El proletariado ha sido reemplazado por el homosexual, el capitalista por el fundamentalista, la explotación por la discriminación, el revolucionario por la feminista y la bandera roja por una vagina» (p. 156). Y añade: «Antes, Hobbes era un materialista en lucha contra el idealismo. Hoy, un misógino defensor del patriarcado» (p. 157).
- 31 En un plano más antropológico, Legutko se enseña –no sin razón– con el hombre demoliberal. Hombre autosatisfecho de sí, que «es bastante reacio a aprender, pero muy entusiasta en enseñar» (p. 160). También en lo institucional, recuerda que la moral liberal –sobre todo en lo relativo a la libertad sexual– «una vez institucionalizada y absorbida por el sistema (...) impregnó leyes, costumbres, prácticas sociales, escuelas, programas educativos y discurso público» (p. 142). Mas nos encontramos, de nuevo, ante un posible caso de sustitución y crítica de lo anterior al liberalismo, que el autor idealiza. Bastaría sustituir una sola palabra. Por ejemplo, «[el clérigo católico] es bastante reacio a aprender, pero muy entusiasta en enseñar». O, por ejemplo, «una vez institucionalizada y absorbida por el sistema, [la moral católica] impregnó leyes, costumbres, prácticas sociales, escuelas, programas educativos y discurso público». El corolario a estos ejemplos es: primero, el mejor de los mundos posibles no existe; segundo, nunca llueve a gusto de todos.
- 32 Podría pensarse que, si bien la crítica ha sido constante, ahora sería distinto, puesto que hoy día las masas tienen un acceso al conocimiento que sería impensable en tiempos pretéritos. Pero contra esto mismo ya Tocqueville advirtió: «Es imposible, hágase lo que se haga, elevar la cultura del pueblo por encima de un cierto nivel. Por más que se facilite el acceso a los conocimientos humanos, se mejoren los medios de enseñanza y la ciencia quede al alcance de todas las fortunas, jamás se logrará que los hombres se instruyan y desarrollen su inteligencia sin consagrar tiempo a ello» (Tocqueville, 2017: 289). En fin, lo que Legutko achaca a la democracia ni es nuevo ni tampoco, añadimos, algo exclusivo de este 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 lleva a Bodino, siglos después, a decantarse por la monarquía. El jurista francés sostiene, para desechar cualquier otro gobierno, que, si ya es complejo hallar a un sujeto excepcional, cuánto más difícil es encontrar a unos pocos (oligarquía) o a muchos (democracia). Por lo tanto, si hay un ser superior, ha de reinar. Cfr. Bodin, 2010: 285.
- 41 Aristóteles, 2019: 241.
- 42 *Ibidem*.
- 43 Como Jerónimo Molina Cano sostiene: «La lucha contra las desigualdades empieza en la escuela, pero en ella hay que igualar siempre hacia arriba. El modelo debe ser la excelencia –lo difícil–, no la chabacanería –lo espontáneo y circunstancial–. Los niños de familias pobres, ellos particularmente, se merecen una escuela elitista, pero de un elitismo del espíritu. No hay que tener miedo a las palabras, pero entiendo las razones por las que en el diccionario de la administración educativa esa palabra tiene que ceder ante esta otra: la excelencia académica». Sánchez, 2020.
- 44 Cfr. Aristóteles, 2019: 242.
- 45 Baste recordar que la ideología del progreso llevó, en el siglo XIX, a exterminar a los indios norteamericanos durante la presidencia del progresista Andrew Jackson y, más recientemente, a la bomba atómica.
- 46 Schmitt, 2019e: 59.
- 47 *Ibidem*: 57.
- 48 Cfr. García-Pelayo, 2009h: 3065.
- 49 Pierre Legendre pone –correctamente– el dedo en la herida: «El cristianismo occidental había anticipado la organización ultramoderna planteando el principio “La Iglesia no tiene territorio”. Hoy, la Democracia unida al Management sin fronteras le hace eco. El mercado universal realiza el sueño de los conquistadores de América: “un imperio en el que nunca se pone el sol”. La Bolsa veinticuatro horas cumple ese milagro» (Legendre, 2008a: 23). Lástima que Legutko ignore –o, incluso peor, no quiera reconocer– que todo lo que denuncia hunde sus raíces en el cristianismo que fervorosamente defiende.
- 50 Cfr. García-Pelayo, 2009a: 1683. También, por ejemplo, Fernández de la Mora, 1977: 168.
- 51 Cfr. Heller, 2017: 24.
- 52 Schmitt, 2018: 113-114.
- 53 La prensa diaria ofrece un sinfín de ejemplos. Puede citarse, entre otros, que los ciudadanos se hayan convertido en imprevistos agentes de tráfico dispuestos a sancionar al infractor. Es el llamado «anticochismo». Muestra patente de que el ciudadano se ha confundido con su Estado. Véase Pascual, 2021.
- 54 Ortega y Gasset, 2019: 130.
- 55 García-Pelayo, 2009i: 3132.
- 56 Sobre el concepto de «Estado total» en Carl Schmitt, véase Jiménez Segado y Molina Cano, 2012: 289 y ss.
- 57 Schmitt, 2018: 141.
- 58 *Ibidem*.
- 59 Cfr. García-Pelayo, 2009f: 2822 y ss.
- 60 Schmitt, 2018: 156. La elección, nos dice Schmitt, sirve para dos cosas: a) sirve para comprobar la división pluralista de la sociedad en bloques sólidamente organizados; b) la elección es un plebiscito en el que el elector vota una propuesta en bloque (Schmitt, 2018: 157). Mas esto tiene sus lógicas repercusiones en el funcionamiento del Parlamento. Como Schmitt sostiene en otro texto: «Resulta ya muy dudoso que el Parlamento posea realmente la facultad de formar una élite política. (...) El parlamentarismo ya ha llegado hasta el punto de que todos los asuntos públicos se han convertido en objeto de botines y compromisos entre los partidos y sus seguidos-

- res, y la política, lejos de ser el cometido de una élite, ha llegado a ser el negocio, por lo general despreciado, de una, por lo general despreciada, clase» (Schmitt, 1990: 6-7). Afirmaba esto en los años veinte del pasado siglo. Como vemos, nada ha cambiado.
- 61 García-Pelayo, 2009b: 2001.
- 62 Cfr. Schmitt, 2018: 135-136. También, véase Schmitt, 2006: 4-6.
- 63 Schmitt, 2019d: 266.
- 64 *Ibidem*.
- 65 *Ibidem*: 267.
- 66 Manuel Aragón plantea: «¿Es el Estado social la realización de la democracia o solo la expresión de una determinada fase de desarrollo de la sociedad capitalista que se corresponde con el llamado *Spatkapitalismus*?» (Aragón, 1978: 146). Nos decantamos por lo segundo.
- 67 Negro Pavón, 2004: 305.
- 68 *Ibidem*: 308.
- 69 Forsthoff, 2013: 23-25. Carl Schmitt también lo vio claro. Cfr. Schmitt, 2019c: 81.
- 70 «El gran empresario no tiene un ideal distinto al de Lenin, esto es, una 'tierra electrificada'. Ambos solo disputan realmente acerca del mejor 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 se expondrá lo dicho en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Pero este jurista dedicó otros libros –*Burocracia y tecnocracia* y *El Estado de partidos*– y artículos al tema.
- 79 García-Pelayo, 2009a: 1641.
- 80 *Ibidem*: 1633.
- 81 *Ibidem*: 1737.
- 82 *Ibidem*: 1738.
- 83 *Ibidem*: 1739. Aquí se ve la diferencia entre un teórico y un político. Mientras que Legutko hace una llamada a los partidos en su libro –para acabar con la Unión Europea–, García-Pelayo, defensor a ultranza del Estado como ciudadano, meramente apunta que los partidos serían los encargados de recuperar una idea política del Estado (sin hacer llamada alguna a la acción política).
- 84 Cfr. Nicolás Muñiz, 2013: XII-XV.
- 85 Para el desarrollo del tema, emplearemos la magna obra *El Estado de la sociedad industrial*.
- 86 Cfr. De Lora, 2021.
- 87 Forsthoff, 2013: 116.
- 88 *Ibidem*: 15.
- 89 *Ibidem*: 18. En nuestros días, el profesor Sosa Wagner volvió sobre este mismo tema con ocasión de su lección de despedida. Dice Sosa: «Agónico el Estado nacional tradicional es preciso proclamar bien alto un ¡viva el Estado! Y es que este no puede ni debe convertirse en un fantasma melancólico que vague sus soledades por los espacios. Antes, al contrario, se necesita un poder fuerte y democráticamente organizado que legitime decisiones y medidas de gobierno que afectan a millones y millones de ciudadanos, que cree espacios de acuerdo, que sea capaz de hacer frente a su responsabilidad, que tenga siempre a punto y engrasado un marco que permita depurar los conflictos sociales evitando su degeneración en un polvorín que ponga contra las cuerdas el delicado orden de la convivencia –la vieja *pax publica*–. Esta es una de las funciones más importantes del Estado, insistimos, del Estado democrático. Retengamos este adjetivo pues es verdad inconcusa que lo poco de democracia que en el mundo existe se halla precisamente en el Estado, hucha donde se guardan los ahorros de la legitimación del poder» (Sosa Wagner, 2016). El discurso está disponible en: <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/5751/AAJubilaci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 90 Forsthoff, 2013: 126.
- 91 *Ibidem*: 127.
- 92 En España, José Bellido, quien ya se ocupó de Legendre en un breve pero instructivo artículo (Bellido, 2008: 289 y ss.), ha leído recientemente su tesis doctoral sobre el autor francés. Esperemos que su futura publicación sirva para una mayor difusión de su 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. 211-235

Santiago de Compostela, 2022

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

© Daniel Casal Oubiña

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

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

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

## O federalismo belga: autogobierno, fragmentación e estabilidade. Equilibrios internos en ámbitos 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 ayudante doctor de Ciencia Política  
Universidad 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 governamental. O *paper* analiza como o desenvolvemento do federalismo en Bélxica e a creación de institucións de autogobierno nas rexións e comunidades lingüísticas se traduciu na construción de ámbitos que, malia presentaren indicadores de fragmentación similares aos existentes a nivel federal, puideron definir maiores cotas de estabilidade governamental, 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 Governamental.

**Palabras clave:** Federalismo, sistemas políticos subnacionais, autogobierno, fragmentación parlamentaria, estabilidade governamental.

**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 El federalismo belga como marco analítico de referencia. 2.1 El proceso de federalización de Bélgica. 2.2 El sistema de organización territorial del Estado. 3 Diseño metodológico. 4 Resultados. 4.1 Fragmentación parlamentaria. 4.2 Grado de concentración gubernamental. 4.3 Estabilidad gubernamental. 5 Discusión de resultados. 6 Conclusiones. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los dos elementos característicos del sistema político belga lo constituyen el federalismo, en el intento por amoldar la convivencia de las comunidades lingüísticas francófona (situada en la región valona del sur del país), neerlandesa (radicada en Flandes), e en menor medida la alemana (que se encuentra en los cantones de Eupen y Sankt Vith), y también la inestabilidad que caracteriza los procesos de constitución de instituciones clave del sistema, siendo especialmente significativa la conformación del Gobierno.

Cuando se configura Bélgica, se optó por un diseño constitucional basado en el unitarismo, así como en el predominio de la población de habla francesa<sup>1</sup>.

El modelo político, nacido en 1831, comienza a entrar en crisis, según Guerrero Roig<sup>2</sup>, a partir de la década de 1960, en un momento de declive social, económico y demográfico de Valonia que contrasta con el crecimiento de las estructuras económicas y la prosperidad en Flandes.

Desde entonces se ha realizado un importante proceso de reforma del Estado con tendencia federalizante en tres oleadas. La primera comienza en 1970 y conlleva la constitución de las entidades de lengua francófona, neerlandesa y alemana, así como

de las regiones de Valonia, Flandes y Bruselas, dotadas de un órgano deliberativo conformado por sus representantes electos en el Parlamento federal.

La segunda oleada, que culmina en 1992, se caracteriza por la ampliación de competencias a las entidades territoriales, la elección directa de sus órganos representativos y la constitución de sus respectivos gobiernos. Además, se incorpora la paridad de las comunidades lingüísticas en las instituciones centrales, de manera que en el conjunto de procesos de toma de decisiones se otorga capacidad de bloqueo y se dota al sistema de un fuerte carácter consociativo<sup>3</sup>. La tercera oleada, a partir de 1995, se inicia con la reforma constitucional que definitivamente convierte a Bélgica en un Estado federal integrado por dos tipos de entidades: las regiones de base territorial (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital) y las comunidades lingüísticas (francófona, flamenca y alemana). En Flandes se optó por que las instituciones lingüísticas asumiesen también el rol de los órganos de autogobierno regional, por lo que ambas entidades comparten poder ejecutivo y legislativo.

En este sentido, el presente *paper* tiene como pregunta principal de investigación analizar si los sistemas políticos de las entidades federadas belgas se han visto afectados por la inestabilidad que caracteriza a las instituciones estatales. Para responderla, la investigación consta de tres partes claramente diferenciadas. En primer lugar, se analiza el modelo de organización territorial del Estado en Bélgica, que constituye el marco teórico de referencia. A continuación se define el diseño metodológico de la investigación, consistente en el estudio en cada entidad federada de tres dimensiones analíticas: grado de fragmentación parlamentaria, analizado a través del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP); la concentración gubernamental y la estabilidad de los equipos ministeriales. La tercera parte del *paper* plantea y discute los resultados y, finalmente, se presentan las principales conclusiones de la investigación.

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

### **2.1 El proceso de federalización de Bélgica**

Bélgica es un Estado que surge a partir de 1830 como consecuencia de su separación de los Países Bajos. Su Constitución, que entra en vigor en 1831, es una de las más antiguas de Europa<sup>4</sup>. El nuevo país se caracteriza por la existencia de dos comunidades antagónicas: flamencos y valones.

Los flamencos, asentados en el norte, de lengua neerlandesa, constituían el grupo minoritario a nivel demográfico y eran una sociedad con unos menores niveles de industrialización y desarrollo. Por su parte, la comunidad valona, francófona y situada en la zona sur, contaba con una posición dominante en términos de población, así como de prosperidad y modernización. A esta complejidad inicial se añade que, como

consecuencia del Tratado de Versalles de 1918, los cantones de Eupen, Malmedy y parte de Monschau, que habían formado parte del Reino de Prusia, fueron entregados para su administración al Reino de Bélgica. La votación de 20 de septiembre de 1920 supuso la incorporación definitiva de estos territorios y la consiguiente configuración de una comunidad germanófona en la zona oriental<sup>5</sup>.

Según Tomás<sup>6</sup>, el predominio de los valones fue determinante para la adopción de un modelo de organización territorial, de inspiración centralista, basado en un sistema estructurado en municipios y provincias que impusiese en el conjunto del Estado la cultura francesa, siendo el mejor ejemplo de ello, según Casal<sup>7</sup>, la posición de la capital, Bruselas, que, formando parte de la zona flamenca, se convierte en una ciudad eminentemente francófona frente al territorio que la rodea.

A partir de 1840 renacen los movimientos nacionalistas flamencos como una reacción ante las tendencias uniformadoras que, por ejemplo, hicieron del francés la única lengua oficial en el ámbito público<sup>8</sup>. En un primer momento el objetivo de este movimiento se circunscribía solamente al reconocimiento de la lengua neerlandesa y hacia la demanda de un autogobierno limitado.

Estas reivindicaciones, según De Winter<sup>9</sup>, pudieron canalizarse inicialmente con el reconocimiento de la lengua flamenca en el ámbito judicial (1873), burocrático (1878) y militar (1887), así como en la educación primaria y secundaria (1895). Además, las principales familias políticas (socialistas, liberales y demócratacristianos) comenzaron a realizar políticas de cuota idiomática en sus respectivas listas electorales, facilitando una mayor presencia de la comunidad neerlandesa tanto en el Parlamento como en el Gobierno.

Sin embargo, a partir de la I Guerra Mundial, en un momento en el que tiene lugar la primera oleada de procesos de independencia del siglo XX<sup>10</sup>, buena parte del nacionalismo flamenco inicia un proceso de radicalización que comienza a ver en la constitución de un Estado propio el mejor instrumento de resolución de la cuestión nacional, definida por Keating<sup>11</sup> como la existencia de un conflicto basado en la incorrecta delimitación de los estados en relación con los grupos nacionales que los conforman.

Con la finalización de la II Guerra Mundial se produce una modificación drástica de la configuración socioeconómica de Bélgica. Flandes se convierte en el principal polo de actividad económica y financiera, atrayendo hacia su territorio a los principales sectores financieros hasta entonces radicados en Valonia. La existencia de una organización político-administrativa de corte centralista e inspiración francesa contrasta, por tanto, con la pujanza emergente de las regiones de habla neerlandesa, en donde el sentimiento independentista se desarrolló con fuerza durante el periodo de entreguerras. Para hacer frente a este desafío, desde 1970 se inician reformas de corte descentralizador y federalizante con la finalidad de cohesionar el país y evitar la secesión de uno de los territorios<sup>12</sup>.

Como acertadamente señala Cueto<sup>13</sup>, la principal característica del proceso de reforma del Estado belga y su transformación en un modelo federal radica en que



tiene naturaleza disociativa, puesto que, frente a modelos clásicos como el suizo o el norteamericano, en los que son las propias entidades subnacionales las que acuerdan una asociación perpetua y el fortalecimiento de las instituciones centrales del Estado, en el caso belga el modelo federal nace de las demandas de las comunidades y territorios que conforman el país y se materializa generando para cada grupo su propio sistema de autogobierno a partir de la cesión de competencias y capacidades por parte de un centro federal que tiende a debilitarse<sup>14</sup>.

La primera oleada de reforma del modelo institucional comienza en 1970 ante la constatación de la inviabilidad del sistema centralista surgido en 1831<sup>15</sup>. La primera reforma constitucional, por tanto, suprimió el carácter unitario del país, que se sustituyó por el reconocimiento de tres comunidades de base lingüística: francófona, neerlandesa y germanófona, así como de tres entidades territoriales: Valonia, Flandes y Bruselas-Capital. Estas seis entidades contaban con un diseño institucional basado en consejos deliberativos integrados por sus representantes en el Parlamento nacional con capacidades ejecutivas muy limitadas en el campo social, económico y cultural.

A partir de 1992 se otorga un mayor carácter democrático a los consejos de cada una de las entidades mediante la elección directa de sus integrantes por parte de sus respectivas comunidades políticas<sup>16</sup>, diseño que se completa, con la reforma de 1995, cuando cada comunidad y región se dota de sus respectivos poderes ejecutivos para la gestión de sus competencias garantizadas en la Constitución federal y desde comienzos del siglo XXI como consecuencia de los *Accord Lamberbont et Lombard*, así como del *Accord du Papillon*, el nivel de capacidades de las entidades federadas se ha elevado significativamente con la transferencia de la fiscalidad, así como, en el caso de las regiones, de los principales servicios sociales que integran el núcleo del Estado del bienestar<sup>17</sup>.

Este proceso de federalización se completa con dos procesos clave. En primer lugar, se produce una escisión de los partidos de ámbito nacional en organizaciones regionales independientes entre sí<sup>18</sup> que se sumaron a los partidos nacionalistas flamencos emergentes. En segundo término, la incorporación de la paridad en el sistema parlamentario se recoge también en la conformación del Gobierno que, integrado por 15 ministros, deben estar divididos a partes iguales entre francófonos y flamencos para garantizar la igualdad lingüística y territorial en el seno del gabinete<sup>19</sup>.

## 2.2 El sistema de organización territorial del Estado

El modelo federal belga se basa en la existencia de una pluralidad de entidades federadas<sup>20</sup>. En este sentido, el artículo 1 de la Constitución belga (CB) señala que es un Estado federal que se compone de dos tipos de entidades: las regiones, de base territorial, y las comunidades, de base lingüística, mientras que los artículos 2 y 4 delimitan espacialmente el ámbito de cada entidad.

Tabla 1. Delimitación de las entidades territoriales

Tipo de entidad	Base	Espacio
Comunidad Flamenca	Lingüística	- Región de Flandes. - Habitantes flamencos de Bruselas-Capital.
Comunidad Germanófona	Lingüística	Habitantes germanófonos de la región valona.
Comunidad Francesa	Lingüística	Francófonos de las regiones de Valonia y Bruselas-Capital.
Región de Flandes	Territorial	Provincias de Amberes, Brabante flamenco, Flandes occidental, Flandes oriental y Limburgo.
Región de Valonia	Territorial	Provincias de Brabante valón, Hainaut, Luxemburgo, Namur y Lieja.
Región de Bruselas-Capital	Territorial	19 municipios del área metropolitana de la ciudad de Bruselas.

*Fuente: Elaboración propia*

En el caso de las entidades de base territorial, estas asumen las principales competencias territorializables, como la sanidad, la educación o las obras públicas, y desde 2001, en sucesivos acuerdos gubernamentales, han asumido facultades tan relevantes como la prestación de servicios sociales, la regulación de los gobiernos locales y han incrementado sus capacidades en materia fiscal<sup>21</sup>. Por su parte, las comunidades asumen competencias en materia cultural, idioma vehicular en la educación o en las relaciones laborales, así como el régimen de pensiones (artículos 127-128 CB).

Para ejercer de forma efectiva el conjunto de competencias que tienen reconocidas cada una de las entidades federadas, la CB establece que cuentan con sus propias instituciones de autogobierno: una asamblea legislativa y un gobierno responsable ante la misma. Este principio general tiene una excepción en el artículo 137 CB, en el que se establece que las competencias de la región de Flandes se ejercen a través de los órganos de la comunidad lingüística flamenca, que tienen naturaleza dual (territorial y cultural).

De esta manera el sistema político federal impone a sus comunidades y regiones un esquema institucional de naturaleza parlamentaria<sup>22</sup>. La opción por este modelo conlleva la implementación de un esquema representativo en virtud del cual la comunidad política designa a sus representantes en el poder legislativo, que, en su nombre, elaboran las leyes, los presupuestos y legitiman la constitución o destitución del poder ejecutivo<sup>23</sup>.

Por lo tanto, en el sistema político de las entidades federadas de Bélgica, la CB configura al poder legislativo como el órgano central del sistema, al ser el único con una relación directa y mediata con la comunidad política.

Tabla 2. Tamaño de las asambleas legislativas de las entidades federales

Entidad	Nombre	Miembros	Método de elección
Comunidad Francesa	Parlamento de la Federación Valonia-Bruselas	94	- Los 75 electos en el Parlamento de Valonia. - 19 francófonos del Parlamento de Bruselas-Capital.
Comunidad Germanófona	Parlamento de la Comunidad Germanófona	25	Elección directa.
Comunidad Flamenca y Región de Flandes	Parlamento de Flandes	75	Elección directa.
Región de Valonia	Parlamento de Valonia	75	Elección directa.
Región de Bruselas-Capital	Parlamento de Bruselas	89	Elección directa.

*Fuente: Elaboración propia*

La cámara más reducida es el Parlamento de la Comunidad Germanófona (compuesto por 25 miembros), los legislativos de Valonia y Flandes cuentan con 75 escaños, mientras que el de Bruselas tiene 89 integrantes. En casi todos los casos los parlamentarios son elegidos mediante votación popular directa por parte de la comunidad política de la entidad federada.

La excepción es el legislativo de la Comunidad Lingüística Francófona, que, con la denominación de Parlamento de la Federación Valonia-Bruselas, cuenta con 94 miembros que son electos en otras cámaras territoriales: 75 son los parlamentarios elegidos para el poder legislativo valón, mientras que 19 pertenecen al Parlamento de la región capital.

El artículo 122 CB establece que cada entidad contará con su propio poder ejecutivo, que será elegido por los respectivos parlamentos ante los que es políticamente responsable sin poder proceder a su disolución anticipada en caso de pérdida de la confianza<sup>24</sup>. La estructura de cada gabinete se encomienda al poder legislativo de las comunidades y regiones que, en lo referente a su ejecutivo, disponen de una capacidad de autoorganización más amplia.

### 3 DISEÑO METODOLÓGICO

Como se ha señalado en la introducción de este artículo, la pregunta principal que guía la presente investigación consiste en analizar si los sistemas políticos de las entidades federadas belgas se han visto afectados por la inestabilidad que caracteriza a las instituciones nacionales.

Por lo tanto, el objetivo principal que tiene este *paper* consiste en estudiar el rendimiento parlamentario y gubernamental de las comunidades y regiones de Bélgica

desde la conformación de instituciones de autogobierno basadas en el binomio ejecutivo-legislativo. Por esta razón, se ha tomado como referente el periodo temporal 1986-2022 para la Comunidad Germanófona y 1995-2022 para la Región de Valonia, Bruselas-Capital, así como para la Región de Flandes y la Comunidad Flamenca. De manera complementaria, como objetivos específicos, se plantea estudiar la fragmentación y la composición de equipos gubernamentales en entidades políticas subnacionales.

Para abordar la pregunta y los objetivos, esta investigación ha tenido en cuenta tres dimensiones analíticas:

1. Fragmentación parlamentaria.
2. Concentración gubernamental.
3. Estabilidad de los equipos ministeriales.

Su estudio se ha abordado a partir de la construcción de una base de datos integrada por 3 dimensiones analíticas, X indicadores y X subindicadores.

Tabla 3. Diseño de la base de datos de rendimiento institucional

Variable analítica	Indicadores
Fragmentación parlamentaria	Número efectivo de partidos parlamentarios.
Concentración gubernamental	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Composición de los gabinetes.</li> <li>2. Color político del jefe de gobierno.</li> <li>3. Número de partidos en el gobierno.</li> </ol>
Estabilidad de gobierno	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Relación legislatura/gabinetes.</li> <li>2. Índice de Estabilidad Gubernamental (IEG).</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia

El estudio de la fragmentación en el poder legislativo de las comunidades y regiones se ha realizado a partir del cálculo del NEPP y del sistema de partidos resultante en cada cámara. La determinación del NEPP se ha elaborado a partir de la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera<sup>25</sup>, en donde el número efectivo son los partidos que cuentan con al menos un voto y un escaño y S es la proporción normalizada de cada organización política sobre el conjunto de escaños que conforman la cámara elevada al cuadrado.

Figura 1. Cálculo del NEPP

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

El NEPP muestra el sesgo que presenta el sistema de partidos que según Blondel<sup>26</sup> puede tener carácter bipartidista (perfecto o imperfecto) o por el contrario tener naturaleza multipartidista (con o sin partido dominante en el sistema) en función del parámetro resultante de la aplicación de la fórmula.

Tabla 4. Relación entre el NEPP y el sistema de partidos

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

Fuente: Elaboración propia

El análisis de la concentración gubernamental se determina mediante el estudio de tres indicadores que permiten apreciar el grado de fragmentación interna: en primer lugar, se examina la composición de los gabinetes en función de las familias políticas que los integran; en segundo término, se estudia el color político del jefe de gobierno; y, finalmente, se analiza el número de partidos que forman parte de cada gabinete.

La última de las dimensiones se ha centrado en el análisis de la estabilidad del poder ejecutivo, que se ha abordado desde dos planos. A nivel externo mediante la relación entre el número de legislaturas y de equipos gubernamentales conformados, aspecto que constituye una interesante herramienta analítica porque en el sistema político belga, al no contemplarse la posibilidad de disolución anticipada de los parlamentos de las regiones y comunidades, la inestabilidad se podría apreciar en la conformación de un número elevado de gabinetes por cada legislatura. Por su parte, a nivel interno se ha empleado el Índice de Estabilidad Gubernamental (IEG), construido a partir de la metodología planteada por Abal, Eberhardt y Ariza<sup>27</sup>, que mide la correlación entre la rotación de los ministros y el tiempo de vida de cada jefe de gobierno.

Figura 2. Fórmula del IEG

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

El IEG parte del sumatorio total de gestiones ministeriales (personas que ocupan cartera en el Ejecutivo) que tienen lugar bajo el mandato de un mismo jefe de gobierno y que a su vez se divide entre el número máximo legal de departamentos ministeriales (M). El cociente se divide, por su parte, entre la raíz cuadrada del tiempo (T) de permanencia del jefe de gobierno, desde su toma de posesión hasta la toma de posesión de su sucesor, expresado en días y dividido entre 362,25, que es la extensión de un año.

A partir del cálculo se puede observar que un IEG elevado constata un alto grado de inestabilidad, bien sea por una alta rotación de personas o por la corta duración del periodo de gobierno, mientras que, si el IEG tiende a 0, evidencia un elevado grado de estabilidad gubernamental.

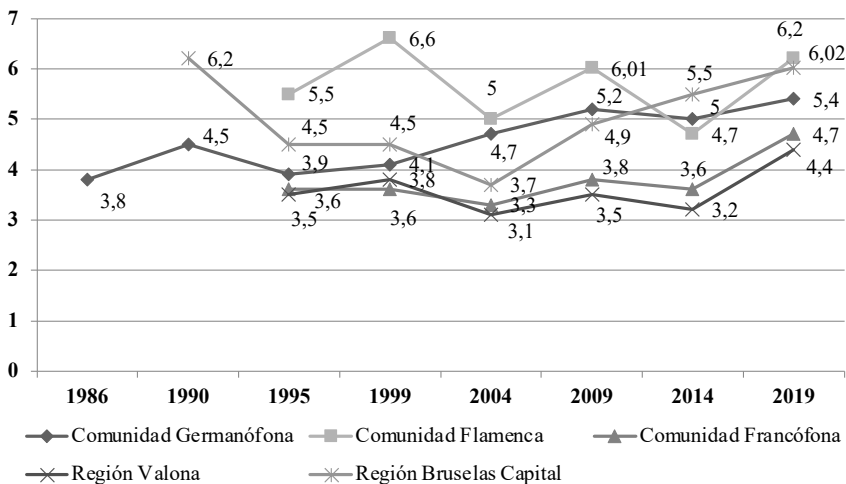
En último término, estas tres dimensiones analíticas se estudian de forma combinada con la finalidad de comprender el grado de inestabilidad de cada sistema político regional o comunitario mediante el estudio del impacto de la fragmentación parlamentaria sobre la concentración y la estabilidad gubernamental.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Fragmentación parlamentaria

Como se ha explicado en el epígrafe metodológico, el primer elemento analítico se vincula con el estudio de la fragmentación parlamentaria a partir del cálculo del NEPP mediante el empleo de la fórmula de Laakso y Taagepera<sup>28</sup> y la determinación del sistema de partidos resultante.

Gráfico 1. Fragmentación en las entidades federadas belgas



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 1 constata que el conjunto de entidades que conforman el modelo federal de Bélgica se caracteriza por una tendencia a la fragmentación de sus instituciones parlamentarias. De esta manera, a partir de la modelización de Blondel<sup>29</sup>, se puede observar que la Comunidad Flamenca y la Región de Bruselas-Capital, con un NEPP medio temporal de 5,6 y 5,04, respectivamente, han venido contando con un sistema de partidos en sus asambleas legislativas tendente al multipartidismo sin partido dominante. Por su parte, la Comunidad Germanófona también se sitúa en este modelo, al presentar un NEPP medio de 4,5.

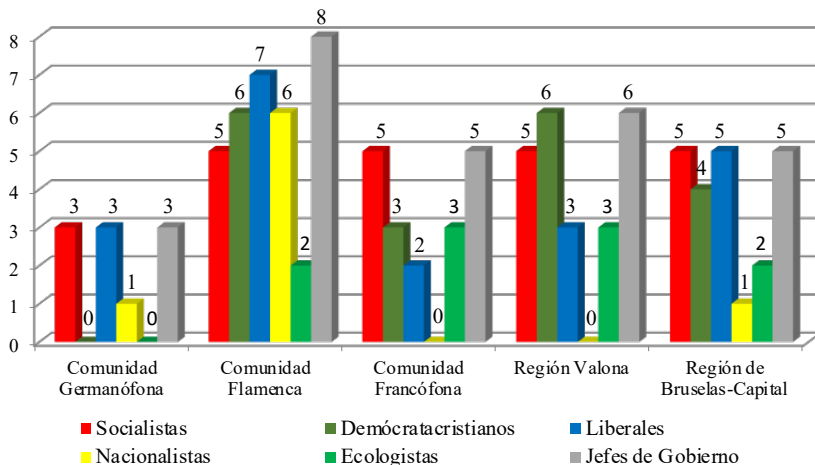
En sentido contrario, los parlamentos de la Región Valona (3,5) y de la Comunidad Francófona (3,7) son los que presentan un menor nivel de fragmentación, al mostrar un NEPP medio temporal que se sitúa en parámetros de multipartidismo de partido dominante, que en ambos casos ha venido siendo la rama francófona de la socialdemocracia: el Partido Socialista (PS).

Un aspecto especialmente relevante que conviene destacar del estudio de la serie histórica es que en todas las regiones y comunidades se observa, en el periodo 2014-2019, una fuerte tendencia a la fragmentación. En este sentido, en la actualidad en todas las asambleas legislativas hay un NEPP equivalente a un sistema multipartidista sin partido dominante, siendo especialmente relevantes los casos de la Comunidad Germanófona (5,4), la Comunidad Francófona (4,7) y la Región Valona (4,4), que conformaron en 2019 los parlamentos más fragmentados de su serie histórica. En el caso de la asamblea legislativa flamenca (6,2) y del Parlamento de Bruselas-Capital (6,02), si bien no tienen la composición más compleja del ciclo histórico, presentan los segundos NEPP más elevados desde su creación en 1995 y 1990 respectivamente.

## 4.2 Grado de concentración gubernamental

El segundo parámetro analítico se vincula con el grado de concentración gubernamental, y tiene la finalidad de determinar el grado de fragmentación interna que se da en los diferentes equipos gubernamentales de las comunidades y regiones. Para su estudio, como se ha señalado anteriormente, se han examinado tres indicadores: composición del gabinete por familias ideológicas, color político del jefe de gobierno y el número de partidos que conforman cada equipo ministerial.

Gráfico 2. Composición ideológica de los equipos gubernamentales



Fuente: Elaboración propia

El estudio de la composición gubernamental, planteado en el gráfico 2, presenta como principal resultado la existencia de una elevada pluralidad interna de los diferentes equipos ministeriales con los que ha contado cada jefe de gobierno en las diferentes regiones y comunidades belgas.

En el caso de la Comunidad Germanófono, ha habido 3 jefes de gobierno desde 1989 (Maraitte, Lambertz y Paasch) socialistas y liberales (en la rama francófono de ambos: PS y Movimiento Reformador –MR–) han tenido presencia en cada uno de los ejecutivos que se han conformado en la entidad, mientras que los regionalistas del ProDG solamente han estado en un gabinete.

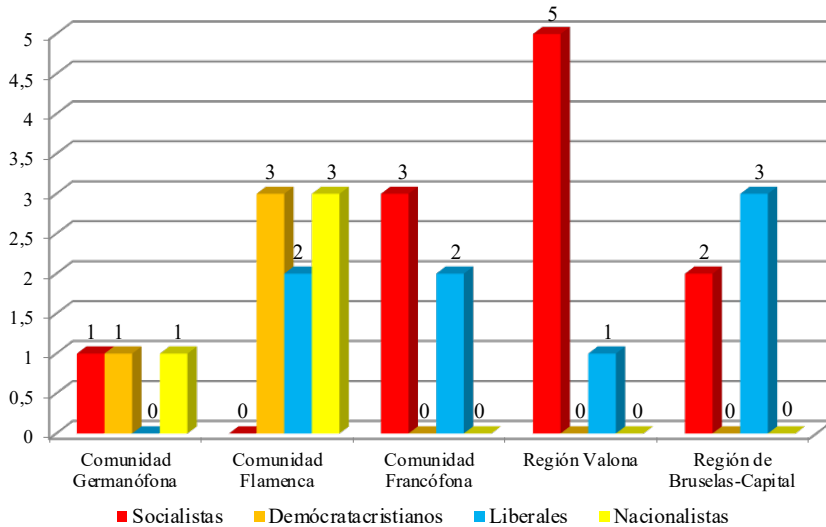
En las instituciones flamencas ha habido 8 primeros ministros; la familia política con mayor presencia en gabinetes son los liberales flamencos (Open VLD), que han estado en siete equipos gubernamentales; seguidos de democatacristianos (CD&V) y nacionalistas (Nueva Alianza Flamenca NV-A), con presencia en 6 ejecutivos, y los socialistas (Vooruit) lo han hecho en 5. Por su parte, la Comunidad Francófono ha tenido 5 jefes del ejecutivo, formando parte los socialistas (PS) de todos los gobiernos en los que ha habido una presencia importante de ecologistas (Ecolo) y de los democatacristianos (CDH).

El gabinete valón ha sido presidido por 6 personas; en todos los casos ha habido presencia de la democracia cristiana (CDH), en 5 ocasiones con socialistas (PS) y en 3 con liberales (MR) y verdes (Ecolo). Por su parte, los 5 gobernantes de Bruselas-Capital siempre han contado con presencia de los socialistas (PS y Vooruit) y de liberales (MR y Open VLD).

El segundo de los indicadores se vincula con el color político que han tenido cada uno de los jefes de gobierno. Este es un aspecto clave, puesto que permite analizar la rotación ideológica de las diferentes familias políticas en la jefatura de los diferentes gabinetes que se han constituido en las entidades federadas.



Gráfico 3. Familia ideológica de los jefes de gobierno



Fuente: Elaboración propia

Como muestra el gráfico 3, en todas las regiones y comunidades belgas ha tenido lugar una alternancia de partidos en sus respectivas presidencias. En el caso de la Comunidad Germanófono, sus 3 equipos ministeriales han sido presididos por un demócratacristiano (Maraitte), un socialista (Lambert) y un regionalista (Paasch). Por su parte, el ejecutivo flamenco ha contado con 8 jefes de gobierno: 3 de ellos han pertenecido al CD&V (Van der Brande, Leterme y Peeters), otros 3 a los nacionalistas de NV-A (Bourgeois, Homans y Jambon), mientras que Dewael y Somers eran miembros del liberal Open VLD.

La rotación política ha sido más limitada en la Comunidad Francófona y en la Región de Bruselas-Capital; en ambas entidades todos sus jefes de gobierno han pertenecido al PS o al MR. En la capital ha habido 3 primeros ministros liberales (Simonet, Donnea y Ducarme), frente a 2 socialistas (Picque y Vervoot), mientras que en la comunidad de lengua francesa la tendencia se invierte habiéndose conformado 3 gobiernos liderados por socialistas (Onkelinx, Arena y Demotte) y 2 presididos por liberales (Hasquin y Jeholet).

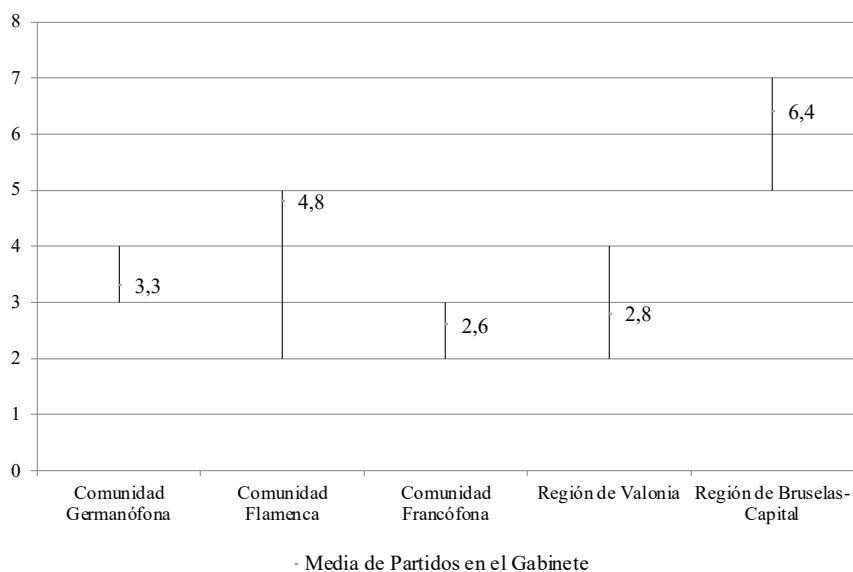
Valonia constituye un ejemplo de baja rotación en la presidencia de su Ejecutivo, puesto que 5 de los 6 jefes de gobierno han sido miembros del PS (Collignon, Di Rupo, Van Cawoen, Demotte y Magonne) y solamente un primer ministro ha sido de otra familia política; es el caso del liberal Borsus, que dirige el Gobierno regional desde 2019.

El tercero de los indicadores del grado de concentración gubernamental muestra el número de partidos con el que cada jefe de gobierno ha contado en sus diferentes equipos ministeriales. Este es un aspecto importante, ya que permite ver la amplitud

de las coaliciones que han tenido lugar en cada una de las regiones y comunidades desde la constitución de sus instituciones de autogobierno.

Para determinarlo, se ha realizado la media de partidos integrantes en cada gabinete dividida entre el número de jefes de gobierno. A partir del cálculo de la media de partidos en cada uno de los gabinetes de cada primer ministro, la primera conclusión que se puede extraer es que, desde la configuración de las instituciones de autogobierno, ninguna entidad federada belga ha contado con un Ejecutivo monocolor.

Gráfico 4. Número medio de partidos en los equipos ministeriales



Fuente: Elaboración propia

Esta fragmentación del poder ejecutivo es especialmente significativa en la Región de Bruselas-Capital, en cuyo Parlamento están representados el conjunto de familias ideológicas tanto neerlandesas como francófonas, y que ha contado en cada Gobierno con una media de 6,4 formaciones políticas. Además, también es apreciable en el caso del Ejecutivo flamenco, integrado de media por 4,8 partidos en cada equipo gubernamental.

Las entidades francófonas, la Comunidad Lingüística, así como la Región de Valonia, se han venido caracterizando por la composición de gobiernos menos fragmentados teniendo 2,8 y 2,6 partidos de media, respectivamente, cada uno de los gabinetes que se han conformado.

En una posición intermedia se sitúa el poder ejecutivo de la comunidad lingüística alemana, en donde, desde la constitución de sus instituciones propias, cada poder ejecutivo ha estado integrado por una media de 3,3 partidos políticos.

### 4.3 Estabilidad gubernamental

La tercera dimensión analítica se vincula con el grado de estabilidad de la que gozan los diferentes gobiernos de las entidades federadas. Su estudio es especialmente relevante, puesto que en Bélgica no está contemplada la posibilidad del adelanto electoral en los gobiernos regionales y comunitarios; de esta manera, se puede observar el grado de rotación interna y externa que presenta cada equipo ministerial.

Para su análisis, en la presente investigación se ha tomado como referencia la proyección de la estabilidad *ad extra* de los gabinetes, estudiada a partir de la correlación entre el número de equipos ministeriales y las legislaturas, pero al mismo tiempo se ha realizado un diagnóstico de su cohesión interna mediante la construcción del IEG a partir del diseño metodológico de Abal, Eberhardt y Ariza<sup>30</sup>, que se ha detallado en el epígrafe metodológico.

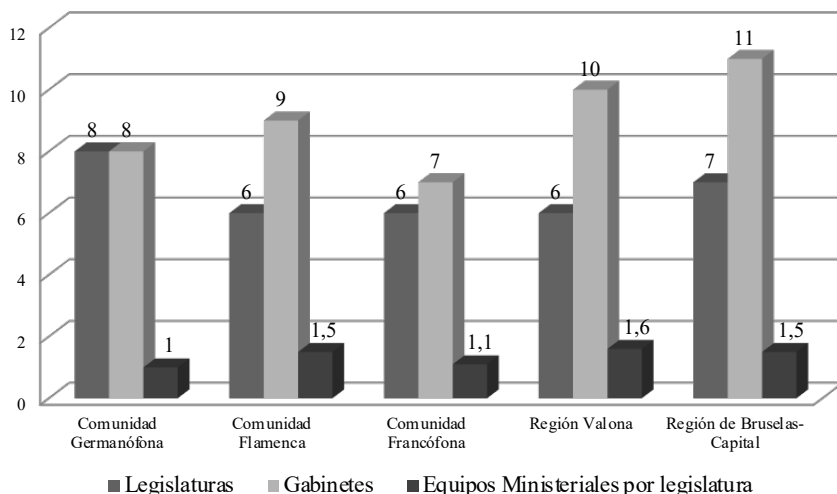
El estudio de la estabilidad externa de los gabinetes tiene su fundamento en la naturaleza parlamentaria de los sistemas políticos regionales y comunitarios existentes en Bélgica. La configuración de un modelo institucional vertebrado en torno al poder legislativo parte del principio de que la ciudadanía designa a los integrantes de las cámaras, quienes en su nombre activan el funcionamiento del conjunto de poderes y legitiman el funcionamiento de los diferentes órganos.

Por lo tanto, como acertadamente indica Fernández Sarasola<sup>31</sup>, el Parlamento adquiere tres funciones básicas: legislar, elaborar los presupuestos, así como controlar e impulsar al Gobierno con una multitud de facultades que abarcan desde su nacimiento, mediante el otorgamiento de la confianza, hasta su destitución, a través de la retirada de la misma, pasando por diferentes tipos de fiscalización con figuras rutinarias como preguntas o solicitudes de información.

No obstante, la evolución de los actores sociopolíticos, el desarrollo de las políticas nucleares del bienestar, que expanden la capacidad normativa del Ejecutivo<sup>32</sup>, y la institucionalización de los partidos políticos como actores de intermediación entre la ciudadanía y las instituciones<sup>33</sup> han conllevado una gubernamentalización y partidización de la labor parlamentaria que se ha racionalizado como función de sostén, por parte de las mayorías y, al mismo tiempo, de control político, de las minorías hacia los ejecutivos que expresan las mayorías del órgano legislativo<sup>34</sup>.

En el caso de Bélgica, la proyección externa de la estabilidad de los gobiernos de sus comunidades lingüísticas y sus regiones se caracteriza, en términos generales, por la tendencia hacia una inestabilidad moderada.

Gráfico 5. Correlación equipos ministeriales-legislaturas



Fuente: Elaboración propia

Con la excepción de la Comunidad Lingüística Germanófona, en donde existe una correlación perfecta entre el número de gobiernos constituidos y las legislaturas de su Parlamento, en el resto de las entidades se aprecia que, de media, tiende a haber más de un Gobierno distinto en cada periodo parlamentario.

En este sentido, la Región de Valonia es la más inestable, con 1,6 gabinetes por legislatura. Por el contrario, la Comunidad Francófona, con 1,1 gobiernos por mandato de su asamblea legislativa, es la que tiende a una estabilidad casi perfecta. Por su parte, la Comunidad Flamenca y la Región de Bruselas-Capital (1,5 gabinetes por legislatura) presentan indicadores de inestabilidad moderada muy similares a los de Valonia.

La cohesión interna de los gabinetes regionales y comunitarios, medida a través del IEG, se caracteriza en términos generales por su tendencia clara hacia la estabilidad de los equipos, puesto que ninguna de las entidades federadas presenta un IEG claramente elevado.

Tabla 3. IEG de regiones y comunidades belgas.

Entidad	Jefe de gobierno	IEG
<b>Comunidad Germanófona</b>	Maraite	0,85
	Lambertz	0,21
	Paasch	0,83
	<b>Media:</b>	0,63
<b>Comunidad Flamenca</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>Comunidad Francesa</b>	Onkelinx	0,62
	Hasquin	0,75
	Arena	0,52
	Demotte	0,84
	Jeholet	0,62
	<b>Media:</b>	0,67
<b>Región Valona</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>Región de Bruselas-Capital</b>	Picque	1,02
	Simonet	1,69
	Donnea	0,62
	Ducarme	1,3
	Vervoot	0,33
	<b>Media:</b>	0,99

Fuente: Elaboración propia

Son las comunidades lingüísticas francesa (0,67) y alemana (0,63) las que cuentan con gabinetes caracterizados con una mayor cohesión interna. En este aspecto, es imprescindible señalar que ninguno de los jefes de gobierno que han tenido se ha caracterizado por conformar equipos ministeriales inestables, ya que en todos los casos el IEG se sitúa por debajo del 1.

En sentido contrario, la entidad con mayor nivel de inestabilidad gubernamental interna es la Región de Bruselas-Capital (que cuenta con un IEG medio de 0,99), seguida de Valonia (0,93) y Flandes (0,87). Un estudio detallado por gobernantes muestra que los premieres cuyos equipos han sido más estables son los socialistas: Lambert (0,21), de la Comunidad Germanófona; y Vervoot (0,33), de la Región de Bruselas-Capital. En cambio, las mayores cotas de inestabilidad se han dado en los gabinetes del nacionalista flamenco Homans (NV-A), con un IEG situado en el 2, así como en los del liberal Simonet en Bruselas-Capital (1,69) y los socialistas valones, Demotte (1,83) y Di Rupo (1,33).

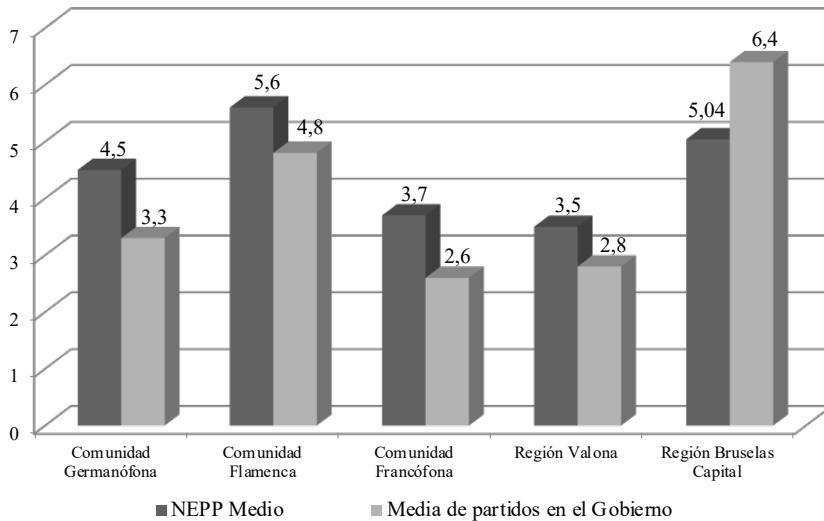
## 5 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

El análisis de las tres variables analíticas planteadas en el diseño de la investigación (fragmentación parlamentaria, concentración gubernamental y estabilidad de los gabinetes) permite obtener tres consideraciones previas de este estudio: fragmentación de los sistemas políticos de las entidades federadas belgas, elevados niveles de pluralismo, así como de rotación en los equipos ministeriales, y unos mayores indicadores de estabilidad gubernamental en los ejecutivos regionales y comunitarios.

El primer elemento, por tanto, que se puede destacar de los sistemas políticos de las comunidades lingüísticas y de las regiones de Bélgica es su carácter fuertemente fragmentado, puesto que, como muestran los gráficos 1, 2 y 4, la pluralidad de actores políticos y de familias ideológicas constituye una seña de identidad del poder ejecutivo, como, sobre todo, del legislativo de cada una de las entidades federadas que han venido contando desde su constitución con parlamentos multipartidistas, así como con ejecutivos de coalición conformados por diversos partidos. Son especialmente relevantes los elevados niveles de fragmentación parlamentaria existentes en la Comunidad Flamenca, que se sitúan en un NEPP medio de 5,6 (llegando a alcanzar en 1999 el 6,6), así como en la Región de Bruselas-Capital, cuyo NEPP medio está en 5,04 (y que desde 2019 supera el 6).

La fragmentación parlamentaria flamenca y de Bruselas es correlativa al número medio de partidos que integran sus respectivos ejecutivos. En el caso del legislativo de la capital, se sitúan de media en 6,4 partidos en cada equipo gubernamental (un número de partidos en el gabinete superior al NEPP), mientras que en el de la Comunidad Flamenca ha tenido en su Gobierno, de media, 4,8 partidos desde 1995.

Gráfico 6. Relación entre el NEPP medio y el número medio de partidos en el Ejecutivo de comunidades y regiones de forma comparada con el nivel federal



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, a pesar de tratarse de sistemas que presentan unos importantes niveles de fragmentación, cuentan con indicadores notablemente inferiores si se comparan con el sistema político federal, en donde actualmente el NEPP en la cámara de representantes si sitúa en 10,6, lo cual supone un contexto de multipartidismo fuertemente atomizado, muy superior a la pluralidad existente en cualquier asamblea legislativa comunitaria o regional, incluso en aquellas que, como la de Bruselas-Capital o Flandes, poseen unos elevados niveles de fragmentación.

Esta complejidad en el poder legislativo federal se aprecia también en el hecho de que el actual Gobierno, liderado por el liberal flamenco Alexander de Croo, cuenta con 7 partidos (PS, MR, Ecolo, CD&V, Open VLD, Vooruit y Groen) correspondientes a 4 familias ideológicas (socialistas, liberales, demócratacristianos y ecologistas), que es un número muy superior al de cualquier Ejecutivo regional o comunitario existente en el país.

La segunda consideración previa vinculada con la anterior muestra que la fragmentación parlamentaria y la pluralidad de partidos que forman parte del Ejecutivo permiten que en la jefatura de los gobiernos de las comunidades y de las regiones belgas se den unos elevados niveles de rotación.

En este aspecto, el gráfico 3 permite observar que la mayoría de las entidades federadas han contado con primeros ministros pertenecientes a más de dos familias ideológicas, siendo especialmente significativos los casos de la Comunidad Germanófono, Francesa y Flamenca, que han tenido gobiernos presididos por hasta tres familias

ideológicas. Solamente en los casos de Valonia y Bruselas la presidencia se ha alternado entre socialistas y liberales.

Tabla 4. Familia ideológica de los jefes de gobierno federal-entidades federadas

Entidad	Socialistas	Democratcristianos	Liberales	Nacionalistas
Comunidad Germanófona	1	1	0	1
Comunidad Flamenca	0	3	2	3
Comunidad Francófona	3	0	2	0
Región Valona	5	0	1	0
Región de Bruselas-Capital	2	0	3	0
Bélgica	1	3	4	0

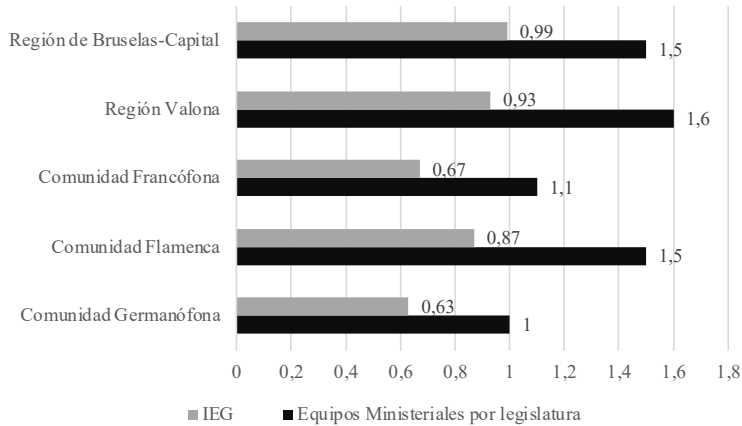
Fuente: Elaboración propia

Esta pluralidad en la rotación de familias políticas al frente del ejecutivo es una característica en la que los sistemas políticos subnacionales se asemejan al nivel federal, que desde 1995 ha sido presidido en cuatro ocasiones por liberales, en tres por democratcristianos y en una por el socialista francófono Elio di Rupo. Sin embargo, es necesario señalar que la rotación a nivel regional y comunitario contrasta con la federal, puesto que tienen una mayor capacidad los líderes de los partidos socialista valón y neerlandés para conformar equipos ministeriales como constata que es la principal familia política en Valonia; la Comunidad Francesa ha tenido un peso importante en los ejecutivos de la Región de Bruselas-Capital y de la Comunidad Germanófona.

Finalmente, la tercera consideración previa se vincula con que los gabinetes en las entidades federadas presentan unos índices de estabilidad que tienden a ser moderados. A nivel externo, como se ve en el gráfico 5, se observa que hay menos de 1,6 equipos ministeriales por cada legislatura. Esta estabilidad externa es especialmente reseñable en el caso de la Comunidad Germanófona, donde no se ha conocido una sola crisis de gobierno desde su constitución, y en la Comunidad Francesa, donde hay 1,1 equipos ministeriales en cada legislatura.



Gráfico 7. Estabilidad interna y externa de los gabinetes



Fuente: Elaboración propia

A nivel interno, los gabinetes se caracterizan por una tendencia a la estabilidad. En todos los casos, el IEG, como se ve en la tabla 3, tiende a ser menor a 1, lo cual es especialmente relevante en el caso de las Comunidades Germanófona (0,63) y Francesa (0,67), y significa que los equipos ministeriales tienen un equilibrio entre rotación y duración temporal.

Nuevamente, la estabilidad interna y externa de los equipos gubernamentales de las regiones y comunidades contrastan con el nivel federal, en donde en cada legislatura hay, aproximadamente, dos gabinetes que tienden a ser más inestables que los de las entidades federadas, puesto que su IEG supera ligeramente el 1.

Por lo tanto, se puede señalar como primera conclusión que el sistema político belga, si bien presenta unos elevados niveles de fragmentación e inestabilidad, a nivel nacional ha conseguido construir en las instituciones de autogobierno de las comunidades lingüísticas y de las regiones unos entornos de mayor estabilidad cuyos resultados constatan sistemas de partidos menos atomizados y una mayor capacidad de conformación de gabinetes que, aun siendo de coalición, tienden a ser más cohesionados y estables que el Ejecutivo federal.

## 6 CONCLUSIONES

A partir de la presentación y discusión de los resultados de la investigación, es necesario retomar la pregunta principal de investigación del presente *paper*, consistente en conocer si los sistemas políticos de las entidades federadas belgas se han visto afectados por la inestabilidad que caracteriza a las instituciones nacionales.

En este sentido se pueden extraer tres conclusiones principales. En primer lugar, que, a partir del estudio de los resultados del *paper*, es posible señalar que, al igual

que sucede con el sistema político federal, una de las principales señas de identidad de las instituciones de autogobierno de las comunidades y de las regiones del país es su tendencia hacia la fragmentación.

Esta predisposición se aprecia de forma extraordinariamente clara en el estudio sobre la pluralidad de partidos y familias políticas que han venido integrando los gobiernos subnacionales, y sobre todo en el NEPP que se muestra en los gráficos 1 y 6. En el primero se observa que desde la creación de las asambleas legislativas de las entidades federadas en todos los casos se han configurado sistemas de partidos de naturaleza multipartidista, siendo especialmente destacable la complejidad parlamentaria de la Comunidad Flamenca y del Parlamento de Bruselas-Capital.

Adicionalmente, conviene destacar que en la actualidad en todos los parlamentos subnacionales de Bélgica se dan modelos de multipartidismo sin partido dominante, presentando las comunidades germanófono, francesa y la Región de Valonia el NEPP más alto de su historia.

La segunda conclusión es que la fragmentación, que es un elemento compartido entre sistemas políticos, tiene una gestión diferenciada en función del nivel de gobierno que se analice.

En cada uno de los mandatos de las asambleas legislativas de las comunidades y regiones se dan menores niveles de sustitución de equipos gubernamentales (el máximo es de 1,6 por legislatura en la Región Valona) y en todos los casos se acredita un IEG inferior a 1 en todas las entidades federadas de Bélgica.

Por lo tanto, se puede señalar que los actores políticos comunitarios y regionales acreditan en estos niveles de gobierno una capacidad de gestión más eficaz de la situación de fragmentación que la que se tiene a nivel federal. Sin embargo, y esta es la tercera conclusión que ofrece la presente investigación, para acreditar la eficacia de la gestión de la pluralidad, este *paper* ofrece resultados de tipo parcial, puesto que se centra en indicadores de rendimiento institucional, siendo necesario incorporar en futuras investigaciones un análisis de naturaleza socioeconómica que constate que la transformación de la fragmentación en gabinetes caracterizados por un nivel elevado de estabilidad externa y cohesión interna tiene relación con la implementación efectiva de políticas públicas que redunden en prosperidad económica, progreso social y bienestar ciudadano.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Abal, J.M., Eberhardt, M.L. y 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 y Constitucionales.
- 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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): 9

---

## 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 y Reuchamps, 2013: 263.
- 13 Cueto, 2009: 546.
- 14 Maarten, 2001: 38; Elazar, 1987: 52.

- 15 Schlosem, 1995: 62.
- 16 Gassner y 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 y Casal, 2015: 153.
- 22 Alcántara, 1995: 104.
- 23 Sánchez Medero y Sánchez Medero, 2014: 18.
- 24 Schlosem, 1995: 72.
- 25 Laakso y Taagepera, 1979.
- 26 Blondel, 1968: 184.
- 27 Abal, Eberhardt y Ariza, 2021: 234.
- 28 Laakso y Taagepera, 1979.
- 29 Blondel, 1968: 184.
- 30 Abal, Eberhardt y 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. 237-264  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.5016>  
© Javier Seijo Villamizar  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 01/12/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado bajo licencia 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 Sociología de la Educación  
Universidad 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 goberno multinivel. Actualmente, o termo Galicia está interrelacionado cun coñecemento científico interdisciplinar 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 difusión de parte da principal produción científica que se refire a Galicia con títulos expresos.

**Palabras clave:** Galicia, Estatuto de Autonomía, goberno 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 y propuesta metodológica: Galicia cómo término de relevancia / opacidad en los títulos de investigación académica internacional. 3 Discusión: pluralidad de fuentes y elección de la corriente principal al término "Galicia". 4 Resultados: la evidencia de una tendencia incremental: "Galicia". 5 Conclusiones y lecciones aprendidas. 6 Bibliografía

## 1 INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía de Galicia (EE.AA.) reconoce por primera vez, a partir del año 1981, la capacidad del territorio de Galicia de ser un proyector de cultura de investigación propia y un productor con instituciones de derecho público y privado para esta finalidad. El reconocimiento, en la evolución del estado español, y su articulación, se hace explícito con el reconocimiento del hecho diferencial del art. 4.2 del EE.AA. Consecuentemente este instrumento jurídico, político, social y socioeconómico, en su proyección entre Gobierno, Administración, Ciudadanía, pasa a ser un pilar constitutivo de un resultado de democratización<sup>1</sup> del estado español tras la Constitución de 1978<sup>2</sup>.

En este marco, a nivel territorial, Galicia contempla diversas figuras de protección de la producción cultural propia. Primero. El Art. 32 del EE.AA. sostiene que Galicia tiene competencia propia para la defensa y promoción de los valores culturales del pueblo gallego. Segundo, el marco competencial resulta amparado por medio del artículo 27, con 32 preceptos de desarrollo, y la capacidad de Galicia para generar un marco diferencial propio y singular. Además, en auxilio complementario, el artículo 27.19 del EE.AA. contempla una innovación jurídica: "el fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la CE". Con estas bases se marca el techo competencial para la autonomía en el desarrollo cultural propio. Tercero, la concreción del artículo 32 vincula el fomento de la cultura mediante instituciones de desarrollo: el Consello de la Cultura Galega, el fondo cultural gallego (art. 32 EE.AA.), la generación de convenios y acuerdos de cooperación con los estados,



entre estados y gobierno regional de Galicia (artículo 35 EE.AA.). Por último, el soporte de la divulgación cultural se proyecta desde las comunidades gallegas fuera de Galicia, como un resultado de la diáspora y/o emigración que caracterizará históricamente la difusión de la idiosincrasia y cosmopolitismo del pueblo gallego (Art. 7 EE.AA.).

Con estas bases, el proceso estatutario y el posestatutario, proceso autonómico, rompe la marginación de la nacionalidad y la cultura<sup>3</sup> gallega con tres elementos: el reconocimiento de una nacionalidad histórica, el poseer un Estatuto de autogobierno y el desarrollo institucional mediante un gobierno regional con un innovador enfoque democrático: “[...] á descentralización política do Estado, é decir, organización vertical plural dos órganos do mesmo, á posibilidade garantida de que as Comunidades recoñecidas no seu interior poidan tomar decisión 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>.

En este escenario, la literatura principal –mainstream– muestra como elemento vehicular que las instituciones gallegas académicas principales, entre otras: Universidad de Santiago de Compostela, de A Coruña, Vigo y centros especializados van a generar, a partir de la década de 1980, una contribución propia y diferencial para el desarrollo de las metodologías aplicadas y de tipo mixto<sup>5</sup>. Es así que las principales instituciones y patrocinadores que inician y recogen propuestas de títulos de visualización, en el terreno de Scopus, obtienen un promedio de 34,2 años y 19,5 años de experiencia acumulada. Sobre todo, a partir de su nacimiento como instituciones democráticas (1978-81), y tras el desarrollo institucional y cultural del territorio gallego, mediante un modelo de democracia representativa y sistema político parlamentarista basado en un sistema de pesos y contrapesos sobre el poder<sup>6</sup>.

## **2 PREGUNTA PRINCIPAL Y PROPUESTA METODOLÓGICA: GALICIA CÓMO TÉRMINO DE RELEVANCIA / OPACIDAD EN LOS TÍTULOS DE INVESTIGACIÓN ACADÉMICA INTERNACIONAL**

Para lograr este cometido, la pregunta principal que dota de sentido a la investigación fue la siguiente: ¿Cómo evoluciona la literatura de visualización expresa asociada al término de Galicia tras el Estatuto de Autonomía de Galicia? La respuesta que consideramos siguiendo a Seijo<sup>7</sup> consistió en diseñar un planteamiento bibliométrico y basado en fuentes de la literatura principal. Esto implicaría el estudio y sistematización, en una base de datos, de los artículos con más citación, así como la elección de un análisis exploratorio fundamentado con una base de datos bibliométrica relevante, en este caso: Scopus perteneciente al grupo Elsevier Editorial. A partir de estos elementos el estudio muestra, como una serie de documentos con títulos expresos, cual es el marco de sentido<sup>8</sup> y narrativa científica que asocia a Galicia entre literatura principal y comunidades de práctica<sup>9</sup> con incidencia global.

Otro elemento clave es el algoritmo de búsqueda, con la siguiente nomenclatura: TITLE("Galicia") AND PUBYEAR < 2022 AND PUBYEAR < 2022. Desde este enunciado el estudio de la influencia de Galicia, en la literatura principal, se toma desde un nivel semántico de relevancia (criterio de estudio): la visualización de títulos expresos. Además, el análisis se centra en la evolución de la literatura conforme a esta contribución disciplinaria y científica clasificada en un orden, entre uno a diez, y dónde el término Galicia se caracteriza con variables bibliométricas y se indaga sobre cuál es el grado de co-ocurrencia de atributos que caracterizan una muestra de documentos asociados a una palabra clave<sup>10</sup>. De otra parte, el enfoque metodológico según Seijo-Villamizar<sup>11</sup> contribuye a sistematizar y estudiar el cómo se caracteriza y construye el consenso epistémico principal (producción más citada o top ten), la literatura convergente (con más seguimiento), en desuso (con reconocimiento, pero sin seguimiento) y/o con carácter incremental (evolución de la producción).

Consecuentemente, este planteamiento se vertebra con tres fases de estudio para el seguimiento de una muestra de documentos de la literatura principal. Una primera fase o etapa, de iniciación y diseño, que permite una recopilación de datos con el fin de analizar la producción desde un caso: la difusión del grupo Elsevier Editorial sobre el término Galicia y cuáles son las publicaciones que componen y caracteriza el criterio de títulos expresos al término de Galicia. Segundo, la etapa de datos clasificados, depurados y obtenidos, se clasifican, ordenan y estudian para lograr descifrar el alcance de una temática clave y cómo es su grado de seguimiento (consenso epistémico) mundial entre 1980 a 2021. Tercero, la depuración, como elección de la base de datos, permite describir cinco variables principales y que atributos generan tendencias y modas de la producción de estudio. En específico: la producción anual, las instituciones principales de desarrollo, la tipología de revistas y relevancia de impacto, las/los principales académicos/cas que concilian más consenso epistémico y la clasificación de las áreas disciplinarias con alta visualización.

### **3 DISCUSIÓN: PLURALIDAD DE FUENTES Y ELECCIÓN DE LA CORRIENTE PRINCIPAL AL TÉRMINO "GALICIA"**

La metodología propuesta de indagación se fundamenta sobre la idea de estudio de caso<sup>12</sup>, un planteamiento procesual de reconstrucción histórica para las ciencias sociales<sup>13</sup> y la elección de casos críticos de estudio<sup>14</sup>. Con estos enfoques se trató de llenar un vacío de investigación: el cómo evoluciona la visualización de la producción de Galicia con títulos expresos. Puesto que esta divulgación contribuye a la visualización histórica y longitudinal sobre parte de la producción de Galicia y cuáles son los autores, instituciones, disciplinas, atributos, temáticas emergentes, y/o consolidadas, que logran seguimiento de tipo longitudinal y/o coyuntural.

A nivel estructural, el estudio asume que los cambios de la literatura principal alcanzan difusión por factores procesuales y estructurales –dentro y fuera de Galicia– sobre la

literatura referida al término “Galicia”. Esto conlleva a un elemento concomitante-transversal: el nivel político-administrativo y que grado de evolución procesual se sucede sobre un evento comunitario<sup>15</sup>. Esta perspectiva, la procesual, permite disponer de un enfoque para la ampliación, modificación y/o supresión de cómo progresa los procesos de burocratización y estructuración de los gobiernos<sup>16</sup>. El ejemplo arquetípico de este hecho administrativo aparece mediante los decretos de estructura gubernamental. Actualmente disponibles, entre otras fuentes, mediante la propuesta de Lex.gal<sup>17</sup> y el Diario Oficial de Galicia<sup>18</sup>.

Además, otro elemento clave, en la relación de qué títulos se producen dentro y fuera de Galicia, se manifiesta con el surgimiento de estructuras externas de visualización, a nivel público y privado, y con el desarrollo de la producción editorial. Una evidencia la ofrece el buscador del Ministerio de Cultura de España con un número total, entre 1980 a 2022, de 7.160 libros editados, disponibles y no disponibles, con propuestas bajo esta denominación. Otra producción emerge con el buscador editorial “todostuslibros”. Con el que se referencia a Galicia con un total de 22.172 libros para la compra inmediata en una librería situada en el territorio de España<sup>19</sup>. Otra fuente es el catálogo iacobus que cifra esta producción con 2.610 documentos accesibles hacia el público lector<sup>20</sup>. Rebiun, la Red de bibliotecas de las Universidades Españolas, cataloga también una cifra incremental, sobre títulos expresos a Galicia. En concreto contabiliza la cifra de 203.811 documentos<sup>21</sup>.

Otros recursos de fuentes, conexas al término Galicia, se relacionan, en Scopus, con el término “Galiza” y con un alcance total de 39 documentos con títulos expresos. Entre los que destacan cinco autores principales: Calvo *et al.*, Carrasco *et al.*, Puente, Villares, Carral y Carballeira, Santás-Miguel, Villares, Carral, Lorenzana y Mosquera<sup>22</sup>. Otra fuente documental es la palabra clave: “Galician Community” con un total de 5 documentos clasificados con títulos expresos en la base de datos Scopus<sup>23</sup>.

A nivel micro, el análisis propuesto expone el esfuerzo y compromiso de las principales instituciones, autores y patrocinadores tras el proceso democrático de 1978. Un ejemplo, es la Tabla 1, dónde se indica qué instituciones académicas principales y número de documentos, con títulos expresos a Galicia, adquieren más seguimiento dentro la producción académica mundial.

Tabla 1. Clasificación de las instituciones principales con títulos expresos a Galicia

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

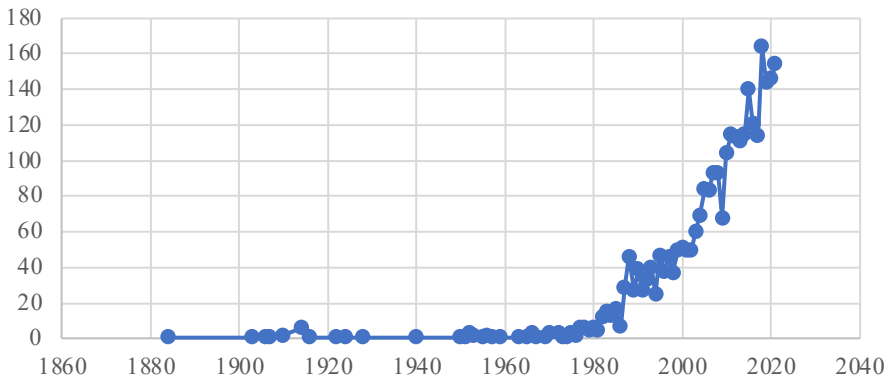
Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021 (10/08/2022).

#### 4 RESULTADOS: LA EVIDENCIA DE UNA TENDENCIA INCREMENTAL “GALICIA”

Scopus indexa con el criterio título a un total de 2.867 documentos con el término de Galicia entre 1880 hasta el año 2021. Asimismo, el período de toma de datos, como revisión de la muestra de la producción de estudio, se realiza hasta el día 10 de agosto de 2022.

Sobre este marco temporal la base de datos consultada demuestra que la evolución de todos los documentos sigue un vector ascendente. Tendencia clara para toda la producción académica referenciada entre 1980 a 2021. Conforme a la hipótesis de Abrahamsom<sup>24</sup>, y/otras alternativas basadas en la cooptación de recursos académicos<sup>25</sup>, la Gráfica 1 expone que la tendencia de visualización no genera una moda de gestión, en desuso, para la investigación asociada a Galicia. Puesto que el término se relaciona con una producción fértil y creciente desde 1980. Además, la última horquilla anual, entre 150 a 200 documentos, sitúa la producción en un contingente de  $n \geq 150$  documentos entre el año 2020 a 2022.

Gráfica 1. Evolución anual de la producción de títulos expresos a Galicia (1884 a 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021 (10/08/2022).

Con este vector incremental se demuestra que el año 1980 es un momento de ruptura y mejora en la producción indexada con el término de Galicia. Esto se debe a factores macro políticos como el referéndum democrático de Galicia, el fin de la dictadura franquista y el proceso de renovación democrática que ampara la Constitución Española de 1978<sup>26</sup>. Por lo que el vector que se describe, en esta gráfica, muestra una asociación emergente y positiva con una producción creciente entre 1981 a 2021, la cual representa el 63,84 % de la producción total sobre la anterior etapa preconstitucional en España. A partir de estas etapas, la producción constitucionalista y preconstitucionalista, se muestra como sucede el ciclo de evolución –iniciación, crecimiento y expansión– del trabajo de instituciones vinculadas al proceso autonómico de Galicia, en concreto: Universidades y centros de investigación, como así confirma el comportamiento de la producción estudiada en la Tabla 2.

Tabla 2. Clasificación de instituciones y patrocinadores con títulos expresos a Galicia según experiencia acumulada

Orden	Instituciones N=160 n=10 Período temporal	Años de experiencia acumulada según documentos publicados	Patrocinadores principales N=160 n=10 Período temporal	Años de experiencia acumulada según documentos publicados	Total Documentos de Instituciones- N=3.249/-Patrocinadores N=972
1º	Universidad de Santiago de Compostela (1972 a 2021)	49	Xunta de Galicia (1988-2021)	33	985 / 168
2º	Universidad de Vigo (1985 a 2021)	36	European Regional Development Fund (2003-2021)	18	378 / 80

Orden	Instituciones N=160 n=10 Período temporal	Años de experiencia acumulada según documentos publicados	Patrocinadores principales N=160 n=10 Período temporal	Años de experiencia acumulada según documentos publicados	Total Documentos de Instituciones- N=3.249/- Patrocinadores N=972
3º	Universidad da Coruña (1989 a 2021)	32	European Commission (1996-2021)	25	260 / 79
4º	Complejo Hospitalario Universitario de Santiago (1989 a 2021)	32	Ministerio de Economía y Competitividad (2008 a 2021)	13	97 / 52
5º	Consejo Superior de Investigaciones Científicas (1989 a 2021)	32	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (1995 a 2021)	26	88 / 32
6º	Instituto Español de Oceanografía (1983 a 2021)	38	Ministerio de Ciencia e Innovación (2010 a 2021)	11	82 / 32
7º	Complejo Hospitalario Universitario Juan Canalejo (1989 a 2021)	32	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2000 a 2020)	20	54 / 30
8º	Universidad Complutense de Madrid (1984 a 2021)	37	Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, Xunta de Galicia (1997 a 2021)	24	46 / 23
9º	Centro de Investigaciones Mariñas (1994 a 2021)	27	Fundação para a Ciência e a Tecnologia (2012 a 2021)	9	45 / 21
10º	CSIC - Instituto de Investigaciones Marinas IIM (1991 a 2018)	27	Federación Española de Enfermedades Raras (2007 a 2021) / Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (1997 a 2021) / Ministerio de Ciencia y Tecnología (2003 a 2020)	14	39 / 14
<b>Total / Pro-medio</b>	<b>10</b>	<b>34.2</b>	<b>10</b>	<b>19.5</b>	<b>207,4 / 47,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021 (10/08/2022).

La Tabla 2 clasifica las diez principales instituciones asociadas a la visualización expresa de Galicia según la literatura principal revisada por pares y con formato: título

de artículo. En un orden, de menor a mayor número de documentos, las principales instituciones que divulgan expresamente el término Galicia, en las tres últimas décadas, fueron: (1º) Universidad de Santiago de Compostela, (2º) Universidad de Vigo, (3º) Universidad da Coruña, (4º) Complejo Hospitalario de la Universidad de Santiago de Compostela, (5º) Consejo Superior de Investigaciones Científicas, (6º) Instituto Español de Oceanografía, (7º) Complejo Hospitalario Universitario Juan Canalejo, (8º) Universidad Complutense de Madrid, (9º) Centro de Investigaciones Mariñas y (10º) Instituto de Investigaciones Mariñas, CSIC, Galicia.

De otra parte, se constata que los patrocinadores principales apoyan un total de N=972 documentos sobre un total de 2.867. Esta relación representa el 33,6 % de documentos y es significativa conforme a la relevancia político-administrativa de las instituciones que otorgan un mecenazgo activo. Por grado de importancia las principales son las siguientes: (1º) Xunta de Galicia, (2º) European Regional Development Fund, (3º) European Commission, (4º) Ministerio de Economía y Competitividad, (5º) Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, (6º) Ministerio de Ciencia e Innovación, (7º) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, (8º) Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, Xunta de Galicia, (9º) Fundação para a Ciência e a Tecnologia, (10º) Federación Española de Enfermedades Raras, Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En segundo lugar, la producción de documentos, de menor a mayor relevancia, viene a dar sentido a una producción basada, como se desprende de la Tabla 2, de una manufactura académica que se visualiza desde propuestas en formato de artículos científicos (83,08 %) y con un tipo de formato, el acceso abierto, que alcanza el 26,13 % de documentos. Otra tipología de documentos, asociadas a esta producción –muestra de la producción de títulos asociados al concepto Galicia–, es la siguiente: Review (5,96 %), Conference paper (4,22 %), Book chapter (4,22 %) y Letter (1,15 %). En menor media, los documentos catalogados como Note (0,73 %), Erratum (0,45 %), Book (0,35 %), Editorial (0,31 %), Short Survey (0,17 %) y Data Paper (0,03 %).

Tabla 3. Tipología de documentos, acceso, numero delenguas y países con el término “Galicia”

Orden	Tipo de documento N=11	Nº 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

Orden	Tipo de documento N=11	Nº de Documentos	Peso %	Tipos de acceso	Total	Peso %
5	Letter	33	1,15	Green	532	18,36
6	Note	21	0,73	% Total por tipo de revistas	1.920	66,28
7	Erratum	13	0,45	% Total sin clasificación de acceso	977	33,72
8	Book	10	0,35	Total	2.897	100,00
9	Editorial	9	0,31	Nº de lenguas	15	
10	Short Survey	5	0,17	Nº de países	50	
11	Data Paper	1	0,03			

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

En tercer lugar, los/las principales académicos/as se identifican en la Tabla 4. Con esta clasificación se asocia la universidad y/o institución de relevancia. La temática principal por mayor seguimiento y el número total de citas alcanzadas desde toda la producción de los autores principales (N=159).

Tabla 4. Top Ten de autores según documentos con títulos expresos a “Galicia” en N=159 autores principales

Orden N=159	Autores Top ten	Universidad / Institución más reciente de adscripción	Ejemplo de contribuciones expresas con títulos expresos a Galicia (áreas, temáticas y/o objeto de estudio)	Nº de Documentos indexados a Galicia (y Total)	Evolución acumulada parcial y total en documentos *	H-index / Nº de citas totales
1	Villalba, A.	Centro de Investigaciones Mariñas, Vilanova de Arousa. Universidad 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.	Universidad de Santiago de Compostela, Spain	Cirque; Glacier Advance; Mountains	22 (60)	2007 a 2021 2000 a 2021	17 / 967



Orden N=159	Autores Top ten	Universidad / Institución más reciente de adscripción	Ejemplo de contribuciones expresas con títulos expresas a Galicia (áreas, temáticas y/o objeto de estudio)	Nº de Documentos indexados a Galicia (y Total)	Evolución acumulada parcial y total en documentos *	H-index / Nº de citas totales
5	Ruano-Ravina, A.	Universidad 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.	Universidad 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 Investigaciones Mariñas, Vilanova de Arousa, Spain	Perkinsus; Oyster; Marteilia	17 (44)	1991 a 2020 1991 a 2021	21 / 1.706
8	Moreira, J.	Universidad 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.	Universidad 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 Investigaciones 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.	Universidad de Santiago de Compostela, Spain	Biochar; Soil; Black Carbon	15 (172)	1999 a 2016 1993 a 2021	33 / 4.281

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

\* El resultado por documentos indexados a Galicia sigue el criterio: Galicia como título de la propuesta de documento indexada. Documentos indexados como evolución total, muestra el número total de propuestas referenciadas por autor hasta el año 2021. Los documentos reseñados como de experiencia acumulada parcial, y o indexados a Galicia, se refieren a los documentos visualizados con títulos expresas a Galicia.

Cómo cuarta característica, las principales disciplinas asociadas a Galicia se señalan en la Tabla 5. A nivel agregado, el número total hasta 2021 es de 29 áreas y 10 campos

científicos principales. Éstos representan el 47,01 % de la producción mundial. A nivel micro, la producción más continuada, a nivel internacional, se concentra en dos campos. El primero, Agricultura y Ciencias Biológicas con un 15,89 %. El segundo, el campo de las Ciencias Sociales (15,33 %, 691 documentos). El resto de la clasificación, sobre 28 campos científicos, obtiene el 47,01 % del total. Asimismo, el resto de la ordenación de la producción Top Ten se corresponde con las siguientes áreas de conocimiento: (3º) Earth and Planetary Sciences, (4º) Environmental Science, (5º) Arts and Humanities, (6º) Medicine, (7º) Economics, Econometrics and Finance, (8º) Engineering, (9º) Immunology and Microbiology y (10º) Biochemistry, Genetics and Molecular Biology.

Tabla 5. Top Ten de disciplinas principales con títulos expresos a “Galicia” en sus propuestas

Orden	Área temática N=29	Nº 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>

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

En quinto lugar, la Tabla 6 clasifica qué países visualizan expresamente a Galicia en los títulos de propuestas de documentos científicos. El total alcanzado es de 50 unidades geográficas. España, en esta clasificación, alcanza el primer puesto con un peso total del 64,34 %. El segundo puesto lo obtiene Estados Unidos (4,38 %). Los demás puestos, entre el tercero al décimo, continúa esta distribución: Portugal (3,22 %), Reino Unido (3,19 %), Francia (2,71 %), Polonia (1,37 %), Alemania (1,31 %), Canadá (1,28 %), Países Bajos (0,97 %), Italia (0,70 %) y Ucrania (0,70 %).

Tabla 6. Top Ten de países con títulos expresos a “Galicia”

Nº	Países N=50	Nº 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

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

En sexto lugar, las revistas y artículos principales se explican con la Tabla 7. En esta se describe el consenso epistémico –número de citas–, el tipo de documento e impacto de las revistas principales. A nivel global, la mayoría de los artículos se corresponden con el cuartil 1 (Q1) y un índice  $h > 100$ . A su vez la mayoría de las propuestas son publicadas en Países bajos ( $n=4$ ) y Reino Unido ( $n=3$ ). Con menor frecuencia se suceden las propuestas de Alemania ( $n=2$ ) y Estados Unidos ( $n=1$ ). De esta manera, las principales revistas son: “Chemosphere”, y “Hydrobiologia”.

Tabla 7. Top Ten de revistas y autores con títulos expresos a “Galicia”

Orden	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)	artículo	295	Chemosphere	Q1	265	United Kingdom

Orden	Autor/es N=159	Título documento	Tipo de docu- mento	Con- senso episté- mico (n° de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
2	Figueiras, F.G., Labarta, U., Fernández Reiriz, M.J. (2002)	Coastal upwelling, primary production and mussel growth in the Rías Baixas of Galicia	artículo	256	Hydrobiologia	Q1	149	Netherlands
3	Filgueiras, 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	artículo	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	artículo	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	artículo	200	Earth and Planetary Science Letters	Q1	262	Netherlands
6	Iglesias, G., López, M., Carballo, R., (...), Fraguera, J.A., Frigaard, P. (2009)	Wave energy potential in Galicia (NW Spain)	artículo	195	Renewable Energy	Q1	210	United Kingdom
7	Crecente, R., Alvarez, C., Fra, U. (2002)	Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia	artículo	194	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom

Orden	Autor/es N=159	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (nº de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
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)	artículo	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)	artículo	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)	artículo	169	Diseases of Aquatic Organisms	Q2-Q3	102	Germany

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

Tabla 8. Top Ten de artículos y autores con títulos expresos a “Galicia” en Ciencias Sociales

Orden	Autor/es (N=159)	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (nº de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
1	Crecente, R., Álvarez, C. y Fra, U. (2002)	Economic, social and environmental impact of land consolidation in Galicia	artículo	194	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom

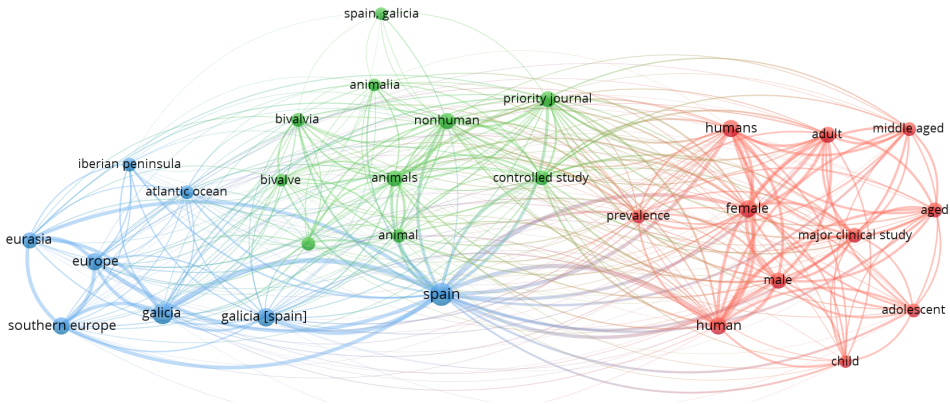
Orden	Autor/es (N=159)	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (n° de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
2	Freire, J. y García-Allut, A. (2000)	Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: The case of Galicia (NW Spain)	artículo	127	Marine Policy	Q1	104	United Kingdom
3	O'Rourke, B. y Ramallo, F. (2013)	Competing ideologies of linguistic authority amongst new speakers in contemporary Galicia	artículo	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	artículo	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	artículo	95	European Urban and Regional Studies	Q1	66	United Kingdom
6	Vega, J.A., Fernández, C. y Fonturbel, T. (2005)	Throughfall, runoff and soil erosion after prescribed burning in gorse shrubland in Galicia (NW Spain)	artículo	86	Land Degradation and Development	Q1	89	United Kingdom
7	Corbelle-Rico, E., Crecente-Maseda, R. y Santé-Riveira, I. (2012)	Multi-scale assessment and spatial modelling of agricultural land abandonment in a European peripheral region: Galicia (Spain), 1956-2004	artículo	84	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom
8	Trenhaile, A.S., Pérez Alberti, A., Martínez Cortizas, A., Costa Casais, M. y Blanco Chao, R. (1999)	Rock coast inheritance: An example from Galicia, northwestern Spain	artículo	80	Earth Surface Processes and Landforms	Q1	134	United Kingdom

Orden	Autor/es (N=159)	Título documento	Tipo de documento	Consenso epistémico (nº de citas)	Revista	Q	H index 2022	País
9	Chao, R.B., Casais, M.C., Cortizas, A.M., Alberti, A.P. y Trenhaile, A.S. (2003)	Evolution and inheritance of a rock coast: Western Galicia, Northwestern Spain	artículo	77	Earth Surface Processes and Landforms	Q1	134	United Kingdom
10	Miranda, D., Crecente, R. y 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	artículo	70	Land Use Policy	Q1	125	United Kingdom
11	Garín-Muñoz, T. (2009)	Tourism in Galicia: Domestic and foreign demand	artículo	69	Tourism Economics	Q1	64	United States

Fuente: Elaboración propia a partir de Scopus hasta 2021.

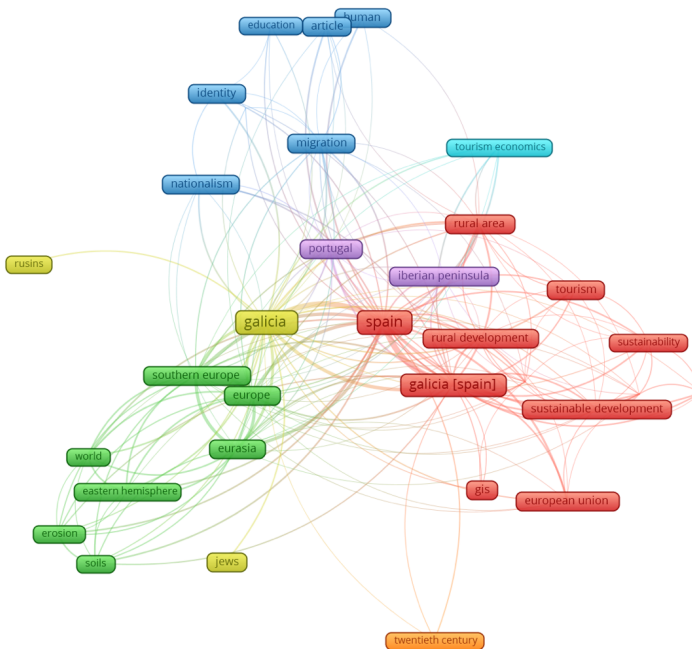
En séptimo lugar, la Tabla 8 estudia la evolución de los principales académicos y qué artículos obtienen más incidencia sobre el área de Ciencias Sociales. El resultado es una muestra de cómo es la relevancia y excelencia, al igual que la tabla anterior, sobre la producción referenciada a Galicia. Además, todos los artículos se asocian con el cuartil 1 (Q1) y un índice  $h > 100$  para los seis artículos principales y con mayor consenso epistémico. A su vez, las dos revistas principales son “Land Use Policy” y “Marine Policy”. Complementariamente la Figura 1 muestra la Red de 30 temáticas más relacionadas, a nivel de todos los documentos con título expreso a “Galicia”. En concreto: la gestión de los océanos, los servicios y estado de los ecosistemas, la biología animal, el estudio de la ciencia médica aplicada.

Figura 1. Red de 30 temáticas más concurrentes entre principales autores y títulos expresos a “Galicia”



La Figura 2 visualiza el imaginario social académico de temáticas vinculadas a las Ciencias Sociales. En concreto: las relacionadas con el medio rural, el desarrollo sostenible, la relación con el turismo, la economía, la migración, la identidad, la educación y la ciencia del suelo. En conexión, otro clúster relevante vincula los documentos a la situación espacial de indagación. En específico: el Mundo, Euroasia, Unión Europea, España, Sur de Europa.

Figura 2. Red de 27 temáticas más concurrentes entre autores principales y títulos expresos a “Galicia” para las Ciencias Sociales







una experiencia total de 34,2 años y 19,5 años respectivamente, en la práctica de difusión de la investigación, y mediante la visualización expresa del territorio objeto y sujeto de estudio. A este tipo de conocimiento basado en un enfoque procesual e histórico, soportado por la coincidencia entre sujeto y objeto de estudio, se le etiqueta como conocimiento dialéctico<sup>27</sup>. Puesto que conjuga la visión empirista e idealista en la construcción, diseño e implementación de protocolos de indagación, siendo la idea de “reconstrucción” la base para generar teoría y triangulación metodológica<sup>28</sup>.

Otro elemento fuerza, para este criterio: la visualización semántica de investigación teórica y aplicada es la distribución de documentos sobre el campo de las Ciencias Sociales. En su devenir, Scopus evidencia un alto consenso epistémico para los/las investigadores/as Top Ten y sobre la muestra de producción estudiada. Cómo así ejemplifica la Tabla 6. Además, la Tabla 7 muestra como parte de esta producción internacional atrae sobre las Ciencias Sociales, con una sola referencia, a investigadores y propuestas de visualización Top Ten, entre otras la propuesta de Antonio Vilalba (Vilalba *et al.*, 1997; 113 citas), Juan Freire (Freire y 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), Victoriano Urgorri (Somoza *et al.*, 2014; 45 citas), Ángel Carracedo (Pestoni *et al.*, 1995, 50 citas), José Antonio Castro-Hermida (Castro-Hermida, González-Losada y Ares-Mazás, 2002, 104 citas) y Felipe Macías (Otero, Vidal-Torrado, Calvo de Anta y Macías, 2005, 48 citas).

En síntesis, la muestra de investigadores y documentos, en este estudio, evidencian un alto consenso epistémico entre la consolidación de la autonomía de Galicia y el desarrollo cultural que ampara el Estatuto de Autonomía de Galicia. Este marco institucional impulsa la atracción de investigación y receptividad de Scopus para la incorporación de Galicia como factor de impacto hacia el mapa científico mundial. Sin embargo, esta visión si se compara hasta 2021 con otras potencias –Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, China– la apuesta de su academia resulta superior y más consolidada. En concreto, EE. UU. alcanza un total de 140.138 documentos, Canadá, atesora la cifra de 89.640 documentos. Reino Unido obtiene un total de 25.323. Finalmente, China acumula el total de 404.072 títulos expresos. En contraposición, a esta producción, Galicia evidencia una literatura emergente y una producción con un alto impacto en un corto período de tiempo y con un recorrido democrático en desarrollo.

Galicia, de otra parte, ejemplifica con este análisis que resulta significativo como posible asociar rendimiento institucional y visualización de la producción de un territorio mediante títulos expresos. Por lo que el nivel de visualización expresa aparece cómo un criterio para asociar atributos, significados y un segundo orden de información sobre parte de la realidad del conocimiento científico local y mundial. Esto es: el cómo evoluciona la relación de significados, características y atributos longitudinales que se

correlacionan significativamente, a modo de variable mediadora y moderadora, entre autores, países, instituciones y tendencias sobre una unidad y/o marco geográfico de estudio.

Por el lado de las lecciones aprendidas, el alcance para el término de “Galicia”, y la producción referenciada con títulos expresos, se concreta en los siguientes elementos: (1º) los principales documentos están vinculados con artículos principales situados, en su mayoría con en el cuartil 1 (Q1) y un índice  $h > 100$ , (2º) las revistas con mayor atracción hacia la visualización de Galicia de forma expresa están en Europa, Estados Unidos y Reino Unido, (3º) los principales financiadores, en esta muestra de la literatura, están representados por la Xunta de Galicia, European Regional Development Fund, y European Commission, (4º) los principales 10 países representan el 63,84% de la producción mundial, (5º) las economías que más aplican el protocolo de visualización “Galicia”, a títulos de documentos, se asocia a cinco países principales: España, Estados Unidos, Portugal, Reino Unido, Francia, (6º) la institución académica que más visualiza expresamente el término Galicia es la Universidad de Santiago de Compostela, (7º) las dos revistas con más impacto, entre las 10 principales, son: “Chemosphere” y “Hydrobiologia”. Y, desde las Ciencias Sociales: “Land Use Policy” y “Marine Policy”, (8º) la relación de temáticas representada con un gráfico de redes, e interacción entre nodos, muestra interdisciplinariedad de la asociación documento con título “Galicia” y conocimiento científico con alto consenso epistémico mundial, (9º) la limitación de Scopus cómo buscador bibliométrico debe ser reforzado con futuros estudios de otras bases de datos como Web of Science y Google Académico, (10º) la limitación espacial de la propuesta debe ser complementada con otros análisis de redes que correlacionen al término Galicia con las temáticas concurrentes en otros campos disciplinarios, (11º) existe otra limitación en el análisis, el nivel semántico de visualización. Este debe complementarse con un análisis de correlación, argumentativo y de contenido para generar teoría fundamentada en futuros estudios de impacto de la literatura principal<sup>29</sup>.

En conclusión, las fuentes estudiadas, aquellas con mayor referencia expresa al término de Galicia, emergen como continuidad de la dialéctica de la historia para transformarla<sup>30</sup>. Así como para dar paso a una visión que auxilie el cambio de su imaginario social de posibilidades desde una gestión adaptativa y resiliente<sup>31</sup>. Consecuentemente, el imaginario científico y social asociado con “Galicia” se nutre de un conocimiento dialéctico para reconfigurar, sin opacidad y relevancia, la pluralidad de la Ciencia<sup>32</sup>, tanto desde una visión postmaterialista como con un enfoque estructural y dialéctico sobre el conocimiento entre estructura y agentes 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. y 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)*. Tesis Doctoral. Universidad 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. y 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. y 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., Mougénot, D., Kornprobst, J., Mergoïl-Daniel, J. y 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., (...) y 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*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Bronfman, S.V. 2011. «Comunidades de práctica», en *Educación*, 47(1): 51-68. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/Educación/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 Arbostain, M. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y Plano, V.L. 2011. *Designing and conducting mixed methods research* (2ª ed.). Thousand Oaks: Sage Publishing.
- Denzin, N. 1989. *The research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (3ª ed. rev.). New Jersey: Prentice Hall.
- DOGA (Diario Oficial de Galicia). 2022. *Estructura*. Disponible en: <https://www.xunta.gal/diario-oficial-galicia/buscarAnunciosPublico.do?sessionId=9wiomlWyNMnd-Qek2hAjvxfmJSu9zs8P19WY-EVK4eLkp1UrBFsKX!1996719072!1417957551?-method=cargarListado> (10/09/22)
- Duineveld, G.C.A., Lavaleye, M.S.S. y 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. y 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. y 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. y 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*. Tesis Doctoral. Departamento de Filosofía y Antropología. Universidad 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y Alvarez, 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. y 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. y 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. y 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. y 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 sociales (una propuesta 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. y 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*. Monaco y Paris: CIESM Publisher.
- Puente, X., Villares, R., Carral, E. y 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. y 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* (11ª 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)*. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Somoza, L., Ercilla, G., Urgorri, V., León, R., Medialdea, T., Paredes, M., González, F.J. y 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* (4ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Tilly, Ch. 2010. *Democracia*. Madrid: Akal.
- Todostuslibros. 2022. *Galicia*. Disponible en: <https://www.todostuslibros.com/búsquedas?titulo=galicia> (08/06/22)
- Trasar-Cepeda, C., Gil-Sotres, F. y 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. y 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. y Waltman, L. 2019. *VOSviewer versión 1.6.13*. Manual Disponible en: <https://www.vosviewer.com/> (10/09/22)
- Vega, J.A., Fernández, C. y 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. y Rivera Otero, X. 1994. *O sistema político galego* (1ª ed.). Salamanca: Edicións Xerais.
- Villalba, A., Mourelle, S.G., Carballal, M.J. y 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. y 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. y 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; Castelao, 2012; Meilán, 1980.
- 4 Vilas, Máiz, Caamaño y Rivera, 1994: 62-63.
- 5 Creswell y Plano, 2011.
- 6 Held, 2006.
- 7 Seijo-Villamizar, 2022.
- 8 Yanow, 1996.
- 9 Bronfman, 2011.
- 10 Van Ekc y Waltman, 2019.
- 11 Seijo-Villamizar, 2022.
- 12 Stake, 1998.
- 13 Bukve, 2019.
- 14 Henderson, Escobar y Revell, 2020.
- 15 García-Allut, 1994.
- 16 Bastos Boubeta, 1997; Bouzas, 1999.
- 17 Lex.gal, 2022.
- 18 DOGA, 2022.
- 19 todostuslibros, 2022.
- 20 iacobus, 2022.
- 21 Rebiun, 2022.
- 22 Calvo et al., 2015; Carrasco et al., 2007; Puente, Villares, Carral y Carballeira, 1996; Santás-Miguel et al., 2020; Villares, Carral, Lorenzana y Mosquera, 2007.
- 23 Castro et al., 1988; Grossi, 2018; Kelley, 1991; Martínez, 2018; Monteagudo y Muniaín, 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 y Folke, 2000.
- 32 Pintos, 1995a; Pintos, 1995b.
- 33 Giddens, 1995; Schaff, 1967; Schaff, 1982,



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP

Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 265-295

Santiago de Compostela, 2022

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

© Fernando Blanco Silva

© Diego Sande Veiga

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

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

Editado bajo licencia 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

Ingeniero industrial y economista.

Funcionario de la 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 del Departamento de Economía Aplicada

Universidad 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, enerxía, 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 La situación de la industria en Galicia: políticas energéticas y contextualización actual. 2.1 Situación de la industria en Galicia. 2.2 Las políticas energéticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. 2.3 Caracterización tecnológica y contextual. 2.3.1 La digitalización de procesos y la cuarta revolución industrial. 2.3.2 Los resultados de la COVID-19. 2.3.3 La invasión de Ucrania por Rusia. 3 Análisis de las oportunidades para el sector energético en Galicia. 3.1 Los fondos Next Generation EU como factor de la recuperación económica. 3.2 La necesaria apuesta por la política industrial en Galicia. 3.3 Oportunidades de la digitalización. 3.4 La apuesta por el desarrollo del sector tecnológico medioambiental en Galicia. 3.5 Las últimas tendencias del sector energético para la reducción de GEI: la energía eólica y la generación de hidrógeno. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

La alerta sanitaria de marzo de 2020, consecuencia de la expansión de la COVID-19, ha provocado una profunda crisis económica con caídas del PIB que no se habían visto desde tiempos bélicos. Los confinamientos domiciliarios y la crisis sanitaria han causado una reducción de la producción en numerosos sectores, y los sistemas públicos de salud han tenido que hacer frente a un gasto no previsto, siendo un resultado global un enfriamiento de la economía a lo largo de todo el año 2020. El Banco Mundial calcula que la caída del PIB a nivel mundial fue de un 3,5% en 2020, pero los países con economías más fuertes, como la Unión Europea (-6,6%), los Estados Unidos (-3,5%) o Japón (-4,7%), parecían ser los más perjudicados en la evolución de esta macromagnitud<sup>1</sup>.

Dentro de la economía española, los sectores más afectados han sido el turístico y el de la cultura, que rápidamente se tuvieron que adaptar a nuevos formatos<sup>2</sup>, pero las consecuencias también se han notado en otros ámbitos que parecían blindados a

una crisis sanitaria, como la pesca, la ganadería o la agricultura. Por poner un ejemplo, en el ámbito de la pesca hubo un incremento de la demanda de pescado en conserva y conservado en lugar del pescado fresco, y tratando de aplicar medidas de distancia social en espacios tan reducidos como los barcos<sup>3</sup>.

La industria, la energía o el sector ambiental también fueron sectores que sufrieron la pandemia y el posterior enfriamiento de la economía. En los tres casos se ha detectado que existían debilidades en la dependencia de mano de obra, en la necesidad de implantación de procedimientos digitales o en el abastecimiento de componentes industriales de importación de países asiáticos, por lo que es preciso blindarse ante estas dramáticas consecuencias de tipo industrial. En este artículo analizamos las consecuencias de la COVID-19 en los tres sectores citados, profundizando adicionalmente en las oportunidades que se plantean para los próximos años.

## **2 LA SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA EN GALICIA: POLÍTICAS ENERGÉTICAS Y CONTEXTUALIZACIÓN ACTUAL**

Se aborda en el presente apartado una aproximación a la situación industrial en Galicia. Pero, para acercarnos a la realidad del sector energético, es necesario completar esa información con la referida a las principales políticas energéticas en el territorio, matizando las características e incidencias del actual y convulso contexto socioeconómico, que vienen a alterar el devenir de las economías en el nivel global.

En la estructura administrativa española se distribuyen las competencias entre las distintas administraciones públicas, correspondiendo a la autonómica las competencias en el ámbito industrial. El artículo 30 del Estatuto de autonomía de Galicia establece que le corresponde a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en los siguientes ámbitos, entre otros:

- Fomento y planificación de la actividad económica en Galicia.
- Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanidad o interés general, y las normas relacionadas con las industrias sometidas a la legislación minera, hidrocarburos o energía nuclear.

En el reparto de competencias de la Xunta de Galicia, la Vicepresidencia Primera y Consellería de Economía, Industria e Innovación es la que tiene asignadas las competencias en este campo. Dentro de la Vicepresidencia, es la Secretaría General de Industria el organismo que dispone de ellas, aunque existen otros, como el Instituto Gallego de Promoción Económica (Igape) o la Agencia Gallega de Innovación (Gain), que también realizan actividades a favor de la implantación de la industria en la comunidad autónoma.

### **2.1 Situación de la industria en Galicia**

El primer paso a la hora de abordar las oportunidades en la economía gallega es analizar el estado de su industria, por tratarse esta de un sector tractor de la economía.

Probablemente el recorrido industrial en los próximos años de algunos sectores específicos, junto a otros sectores afines de alto valor añadido, como el energético, la innovación, la tecnología medioambiental o la digitalización, será clave en el desarrollo económico.

De forma estricta, la industria incluye actividades tan diversas como la alimentación, las bebidas, la fabricación de tabaco, la ropa y el calzado, la madera y muebles, el papel y las artes gráficas, el refinado de petróleo, la industria química y farmacéutica, el caucho y plásticos, la transformación de minerales y de equipos (informáticos, electrónicos, maquinaria...), la fabricación de vehículos y los astilleros. Estas actividades se pueden dividir en industria pesada (astilleros, vehículos, refinado de petróleo y, en general, las grandes fábricas) e industria ligera (componentes de pequeño tamaño). Adicionalmente, hay otras actividades que, sin formar parte estrictamente de la industria, están muy relacionadas con esta, como es la generación y consumo de energía (electricidad, hidrocarburos, gas natural...), lo tecnológico ambiental y derivados de la economía circular o los servicios de alto valor afines (en el contexto de este artículo serían los propios de la digitalización, ingeniería de proyectos, nuevas instalaciones y mantenimiento...).

En 2010 el programa Europa 2020: Estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación ya consideraba una incidencia grave en la estructura económica comunitaria la participación de la industria en el PIB por debajo del 20%, y marcaba que en 2020 la industria alcanzase una participación del 20% en el producto interior bruto como uno de los objetivos prioritarios en la economía comunitaria (Comisión Europea, 2010). Este documento buscaba establecer los principios para la recuperación económica de la Unión Europea después de la crisis de 2008, proponiéndose una estrategia en el ámbito industrial que fuese sostenida en lo económico y sostenible en lo ambiental. Entre los objetivos concretos de esta Estrategia Europa 2020 estaban los siguientes:

- Alcanzar una tasa de empleo *mínima* del 75% entre la población de 20 y 64 años.
- Invertir un 3% del PIB en investigación y desarrollo.
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% respecto de las emisiones en el año de referencia (1990), para lo que era preciso aumentar la presencia de las renovables en el 20% de la energía primaria y una mejora del 20% de la eficiencia energética.
- Reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10% y aumentar hasta el 40% la tasa de titulados de la enseñanza superior.
- Reducir el *número de personas* bajo el *límite de la pobreza* o riesgo de exclusión social por debajo de 20 millones de personas.

El documento de la Estrategia renovada de política industrial de la Unión Europea publicado siete años después<sup>4</sup> confirmó las recomendaciones del programa Europa 2020, manteniendo la cifra del 20% como objetivo cuantitativo.

Poco tiempo después, una de las primeras medidas posteriores a la COVID-19 fue aprobar una Nueva Estrategia Industrial Europea<sup>5</sup>, en la que se apuesta por una política

*más sostenible, más ecológica, más competitiva a escala mundial y más resiliente*<sup>6</sup>. Este documento establecía como punto de partida que la industria supusiese más del 20% de la economía de la UE, con unos 35 millones de puestos de trabajo y un 80% de las exportaciones de bienes de la UE. Se destacaban en particular los productos farmacéuticos, la industria mecánica y la moda, siendo también la industria de la Unión Europea la líder mundial de las patentes en tecnología verde y otros sectores de alta tecnología. Esta Nueva Estrategia Industrial Europea a su vez marcaba las tres prioridades:

1. Reforzar la resiliencia del mercado único.
2. Abordar las dependencias estratégicas de la UE en el ámbito tecnológico e industrial.
3. Acelerar las transiciones digital y ecológica.

Otros campos tecnológicos en los que existen grandes posibilidades venían recogidos en el informe redactado por la Mesa de Alto Nivel Industria 2030 de la UE en 2019, que antes de la COVID-19 apostaba por la digitalización como motor de la industrialización, aplicando la inteligencia artificial, la impresión 3D o la tecnología *blockchain*<sup>7</sup>.

Desde la profunda crisis financiera iniciada en 2008, y con el reciente repliegue comercial de las grandes potencias, el conjunto de las sociedades occidentales están volviendo a tomar conciencia de la importancia de la política industrial para el desarrollo económico de los territorios, una intención que la COVID-19 acaba de hacer necesario acelerar. Así, la inversión en el sector industrial es una apuesta segura porque se confirma como el sector económico que mejor garantiza la estabilidad económica de la sociedad. La industria emplea la mano de obra más cualificada y cuenta con mayores tasas de reinversión que el sector servicios, porque normalmente estamos hablando de centros productivos que se mantienen durante décadas sin cambios sustanciales.

Uno de los puntos débiles de las estructuras económicas de los países comunitarios es la falta de competitividad con los países asiáticos (en particular China e India), que son capaces de fabricar a menor precio por tener menos costes de mano de obra; así, aparece una exagerada dependencia de las importaciones, convirtiéndose la UE en meramente ensambladura de componentes importados, lo que hace imprescindible superar esta situación. En esta línea, es necesario citar que el Gobierno de España propuso una alianza comunitaria para la implantación de un tejido industrial potente y suficiente, con participación de todos los Estados miembros. El modelo propuesto es que desde una perspectiva europea se potencie a todos los países. El modelo pretendido, evidentemente, no busca una autarquía porque los recursos naturales y económicos de España son muy limitados, pero la Unión Europea sí tiene el tamaño suficiente para alcanzar una soberanía industrial en la que dejaríamos de depender del exterior. La Comisión Europea es consciente de que debe huir de la dependencia de los *inputs* extracomunitarios y procurar alternativas dentro de la UE, y que, en el caso de tener un comportamiento coordinado con empresas alemanas, belgas o francesas, podríamos acercarnos a una soberanía industrial que supere la dependencia de las importaciones asiáticas. En esta línea, es obvio que existe una trazabilidad desde una planificación

macroeconómica a nivel de la UE hasta una actuación micro, en la que se promovería que la industria pesada (automoción, construcción naval, siderurgia, metalurgia, instalaciones energéticas...) consuma componentes de origen europeo. Pero también otros sectores, como pueden ser la hostelería, el turismo o el ocio, podrían demandar bienes de origen comunitario, evitando las importaciones desde el continente asiático.

A nivel autonómico debemos citar el documento Industria 4.0, de noviembre de 2014, en el que la Consellería de Economía, Empleo e Industria presentó como objetivo principal alcanzar la participación de la industria en un 20% del PIB, creándose unos 50.000 puestos de trabajo en este ámbito a finales de la década<sup>8</sup>. La apuesta de la Xunta de Galicia sería en sectores ya afianzados, como el naval, el textil o la automoción, así como en otros que en ese momento tenían un amplio recorrido, como el aeronáutico o la biotecnología. El punto de partida era que a finales de 2014 la industria suponía un 13,5% del PIB en Galicia y un 14,4% en España. Actualmente el PIB del sector industrial en Galicia está en el orden del 17%, por lo que aún no estamos en el objetivo propuesto, siendo imprescindible seguir apostando por este sector para crear nuevos empleos de alto valor añadido.

## 2.2 Las políticas energéticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

Un sector clave para la producción industrial es el energético, que, sin formar parte exactamente de la industria, también pertenece al sector secundario y demanda componentes industriales de alto valor añadido, por lo que en muchos casos no es fácil identificar los límites entre ambos.

La Unión Europea tiene como objetivo principal reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mediante la sustitución de tecnologías contaminantes (carbón y petróleo) por fuentes renovables, fomento de la eficiencia energética y reducción de consumo de energías fósiles.

España, como país miembro de la Unión Europea, tiene sus objetivos muy ligados a los objetivos de la UE, por lo que está obligada a buscar los objetivos marcados por la UE. En el año 2016 la UE aprobó el Paquete de Invierno de Lucha contra el Cambio Climático, en el que marca como objetivos principales para 2030:

- 40% de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 32% de renovables sobre el consumo total de energía final bruta.
- 32,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 15% de interconexión eléctrica de los Estados miembros.

De acuerdo con la UE, cada Estado miembro debe implantar una estrategia nacional. En el caso de España, esta estrategia es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC). Este PNIEC define los objetivos en el ámbito energético en España, siendo el objetivo principal alcanzar la descarbonización de la economía en 2050, para lo que propone los siguientes objetivos para finales de 2030:



- La eficiencia energética deberá alcanzar una mejora del 39% sobre las tecnologías originales. Esto supondrá una evolución en torno a un 3,5% anual en intensidad energética primaria en el plazo 2020-2030.
- Las energías renovables supondrán una presencia en el uso final de la energía del 42% en 2030. En el caso de la generación de energía eléctrica, las renovables deberían llegar a un 74% de la energía generada.
- La reducción de emisiones de GEI en 2030 respecto a 1990 sería del 23%.

El PNIEC prevé una reducción de las emisiones en todos los sectores, tal y como podemos ver en las tablas siguientes. Los esfuerzos se centran en la generación de energía eléctrica, pero también hay otros en los que se prevé una mejora importante, entre los que citamos el transporte, el ámbito doméstico o en el propio sector industrial.

Tabla 1. Previsión del crecimiento de las emisiones por sectores en el 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>Generación de electricidad</b>	65.864	112.623	74.051	56.622	26.497	20.603
<b>Sector industrial (combustiones)</b>	45.099	68.598	40.462	37.736	33.293	30.462
<b>Sector industrial (emisiones 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>Ganadería</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 del refinado</b>	10.878	13.078	11560	12.330	11969	11.190
<b>Otras industrias energéticas</b>	2.161	1.020	782	825	760	760
<b>Otros sectores</b>	9.082	11.729	11.991	12.552	11.805	11.120
<b>Emisiones fugitivas</b>	3.837	3.386	4.455	4.789	4.604	4.362
<b>Uso de productos</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

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

\* Los datos de 2020, 2025 y 2030 son estimaciones en el Escenario Objetivo del PNIEC.

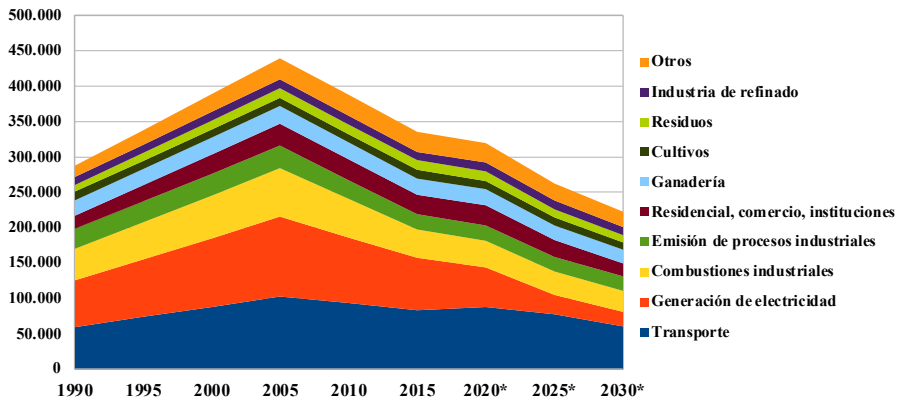
Tabla 2. Previsión del crecimiento de las emisiones por sectores en el PNIEC 2020-2030 (% respecto a emisiones)

	1990	2005	2015	2020*	2025*	2030*
<b>Transporte</b>	20,6%	23,3%	24,8%	27,3%	29,6%	27,0%
<b>Generación de electricidad</b>	22,9%	25,7%	22,1%	17,7%	10,1%	9,3%
<b>Sector industrial (combustiones)</b>	15,7%	15,6%	12,0%	11,8%	12,7%	13,7%
<b>Sector industrial (emisiones 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>Ganadería</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 del refinado</b>	3,8%	3,0%	3,4%	3,9%	4,6%	5,0%
<b>Otras industrias energéticas</b>	0,8%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Otros sectores</b>	3,2%	2,7%	3,6%	3,9%	4,5%	5,0%
<b>Emisiones fugitivas</b>	1,3%	0,8%	1,3%	1,5%	1,8%	2,0%
<b>Uso de productos</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%

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

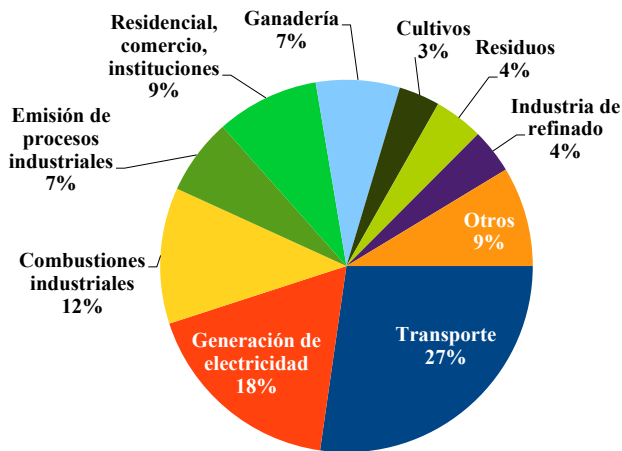
\* Los datos de 2020, 2025 y 2030 son estimaciones en el Escenario Objetivo del PNIEC

Figura 1. Evolución de emisiones de GEI entre 1990 y 2030 (ton de CO2 equivalente)



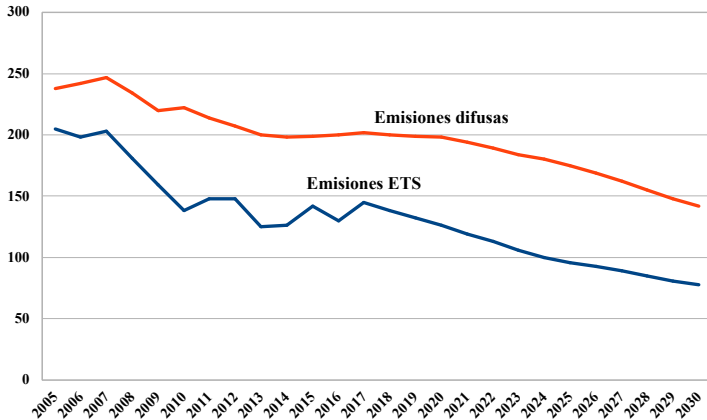
Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

Figura 2. Estimación de los porcentajes de emisiones de GEI en 2020 según actividades en España



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico 2019.

Figura 3. Previsión de crecimiento de las emisiones de GEI medidas en CO2 equivalente entre 2005 y 2030 (kt CO2 equivalente)



Fuente: PNIEC 2020- 2030.

Para alcanzar los objetivos del PNIEC, el Ministerio de Transición Ecológica establece dos escenarios: un Escenario Objetivo y otro Escenario Tendencial. El Escenario Objetivo sería aquel al que se llegue en caso de alcanzar el ritmo buscado, mientras que el Tendencial sería el que seguiría la tendencia de los últimos años, es decir, sin acelerar la evolución de la última década. Respecto a la evolución de las fuentes de energía primaria en 2030, las líneas en el Escenario Objetivo son:

- Reducción drástica del consumo de carbón.
- Reducción del consumo de derivados petrolíferos en un 20% respecto a 2020.
- Mantener el consumo de gas natural en valores absolutos.
- Reducción de la producción de electricidad utilizando la tecnología nuclear, en particular entre 2025 y 2030.
- Incremento de la producción de la electricidad producida por tecnologías renovables, en particular de eólica terrestre, eólica *offshore* y fotovoltaica.

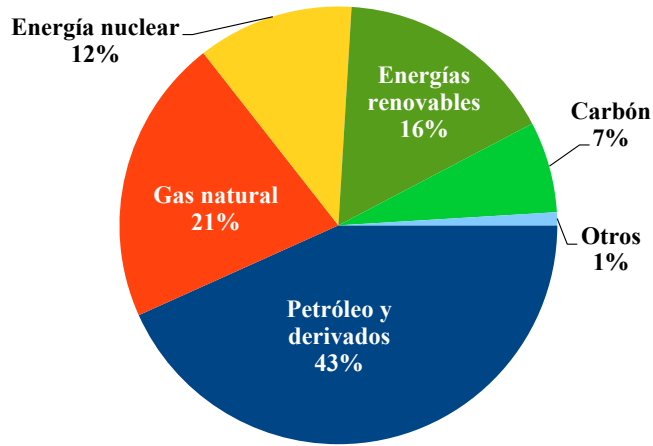
Tabla 3. Evolución de las fuentes de energía primaria a 2030 según el Escenario Objetivo del PNIEC, minorando usos no energéticos en ktep

	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 y 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>Energía nuclear</b>	14-903	12,6 %	15.118	12,3 %	15.118	13,4 %	6.500	6,6 %
<b>Energías renovables</b>	16-620	14,0 %	20.764	16,8 %	26.760	23,7 %	33.303	33,8 %
<b>Residuos industriales</b>		0,0 %	302	0,2 %	303	0,3 %	381	0,4 %
<b>RSU (no renovable)</b>	252	0,2 %	168	0,1 %	142	0,1 %	66	0,1 %
<b>Electricidad</b>	-11	0,0 %	762	0,6 %	-1.202	-1,1 %	-3.448	-3,5 %
<b>Menos usos no energéticos</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 %

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

\* Los datos de 2020, 2025 y 2030 son estimaciones en el Escenario Objetivo del PNIEC.

Figura 4. Estimación de la distribución de energía primaria según diversas fuentes en 2020



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020.

Tabla 4. Previsión de potencia instalada en energía eléctrica en el Escenario Tendencial del PNIEC 2020-2030 (MW)

	2015	2020	2025	2030
<b>Eólica (terrestre y 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>Cogeneración</b>	6.143	5.239	4.373	2.470
<b>Fuel y fuel/gas (territorio no peninsular)</b>	3.708	3.708	3.708	3.708
<b>Residuos y otros</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

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

Tabla 5. Previsión de potencia instalada en energía eléctrica en el Escenario Objetivo del PNIEC 2020-2030 (MW)

	2015	2020	2025	2030
<b>Eólica (terrestre y 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>Otras 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>Cogeneración</b>	6.143	5.239	4.373	3.670
<b>Fuel y fuel/gas (territorio no peninsular)</b>	3.708	3.708	2.781	1.854
<b>Residuos y otros</b>	893	610	470	341
<b>Nuclear</b>	7.399	7.399	7.399	3.181
<b>Almacenamiento</b>	0	0	500	2.500
<b>Total</b>	107.173	111.829	133.802	160.837

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2019.

## 2.3 Caracterización tecnológica y contextual

### 2.3.1 La digitalización de procesos y la cuarta revolución industrial

Otro hecho muy destacable es la total automatización de procesos fruto de la implantación de la Cuarta Revolución Industrial, que es conocida como digitalización. La digitalización es una “técnica de transferencia de información que convierte los datos o señales analógicos en una representación digital que, por principio, intenta respetar todo el contenido informativo capturado para hacer del resultado un nuevo documento lo más parecido funcionalmente al original”<sup>9</sup>. La digitalización comprende las actividades por las que la empresa o una Administración pública (y por extensión a

los hogares) sustituye los tradicionales procesos analógicos por otros digitales, especialmente vinculados a la hiperconectividad mediante internet.

La digitalización es un proceso muy ligado a la Cuarta Revolución Industrial (RI) y, para entenderla, precisamos analizar su evolución desde finales del siglo XX, coincidiendo con la Tercera Revolución Industrial. Durante la segunda mitad del siglo XX se produce una lenta e implacable automatización de todos los procesos productivos mediante la incorporación de autómatas (robots), informática y electrónica, de forma que habría una sustitución de las personas en los procesos productivos industriales por máquinas. No existe un hecho claro que marque esta tercera RI como sí ocurría en la primera (máquina de vapor de James Watt) y segunda (fabricación en cadena de Henry Ford), pero en los años ochenta los procesos industriales ya están totalmente automatizados, siendo el caso más evidente la automatización en la fabricación de vehículos y en el resto de la industria pesada<sup>10</sup>.

La Cuarta Revolución Industrial tiene lugar a partir del inicio del siglo XXI y se basa en la digitalización y la interconexión entre los usuarios. En la tercera RI se produce la implantación masiva de la tecnología informática y de redes, pero en la cuarta RI aparece la “fábrica inteligente”, caracterizada por las máquinas y sistemas inteligentes conectados entre sí<sup>11</sup>.

En el ámbito del empleo, la cuarta RI supone un cambio discreto, que se puede volver dramático. Mientras que la primera y segunda RI supusieron un aumento de la demanda de mano de obra, en la tercera RI la consecuencia directa de la automatización de procesos fue la destrucción inmediata de millones de puestos de trabajo en todo el mundo, especialmente en la industria pesada (astilleros, fabricación de vehículos, fábricas de acero y altos hornos...) debido a que la sustitución de personas por máquinas incrementaba la eficiencia de los procesos industriales. En el caso de España, esta destrucción de empleos se produjo en los años ochenta, coincidiendo con la automatización de la industria pesada y el cierre de las factorías con peores resultados económicos, siendo Galicia una de las comunidades autónomas más afectadas; este proceso de implantación de la automatización tuvo resultados inmediatos negativos, tanto en la destrucción inicial de puestos de trabajo como en el fracaso de los sucesivos Planes de Reconversión o de Zonas de Urgente Reindustrialización, estimando unas pérdidas de unos 20.000 empleos en la comunidad autónoma entre 1974 y 1984, y unos 800.000 empleos en toda España<sup>12</sup>.

Durante las últimas décadas del siglo XX existió una lenta recuperación de empleos que compensó la caída del período 1974-1984. La implantación de tecnologías más eficientes provocó una caída en los precios de las manufacturas y, en general, un crecimiento de la economía a nivel mundial por existir una oferta más barata. Así, un bien que en los años setenta era un lujo –como un vehículo– en los años noventa pasa a ser un bien asequible para las clases medias; durante estas décadas se produce un incremento de la demanda de bienes y servicios que acaba en niveles de empleo

no registrados hasta el momento, incluyendo la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral a finales del siglo pasado.

En este siglo XXI la Cuarta Revolución Industrial está suponiendo la destrucción silenciosa de millones de puestos de trabajo en todo el mundo; si durante los años ochenta los puestos de trabajo que desaparecían eran aquellos propios de la industria pesada, en el siglo XXI pertenecen al sector servicios. El sector servicios supone el orden del 63% del producto interior bruto y más del 70% del empleo en Galicia, siendo crítica a destrucción de puestos de trabajo en este ámbito. A diferencia de las dramáticas consecuencias de la Tercera Revolución Industrial en los años ochenta en ciudades como Ferrol o Vigo y sectores muy concretos (la construcción naval fue la más perjudicada), en este siglo XXI la destrucción de empleos es más discreta. Silenciosamente van desapareciendo puestos de trabajo, como el cobrador de autopista, de estaciones de servicios o de aparcamientos públicos; miles de camareros y dependientes supermercados y de comercios fueron desplazados por máquinas de *vending* y autoservicio; en otros sectores la reducción de puestos de trabajo fue brutal por la implantación de la tecnología informática (banca, agencias de viajes...) y en el ámbito del pequeño comercio las plataformas de venta internacionales (Amazon, AliExpress...) fueron responsables del cierre de miles de tiendas en toda la comunidad autónoma.

### 2.3.2 Los resultados de la COVID-19

En el mes de marzo de 2020, y como consecuencia de la COVID-19, hubo una paralización de muchos procesos productivos provocada por la falta de mano de obra y de abastecimiento de productos de importación, dándose una situación que exige cambios importantes para evitar verse expuestos a una nueva pandemia. La COVID-19 ha acelerado los procesos ya iniciados durante las primeras décadas del siglo por la digitalización y, por tanto, ha incidido en la destrucción de empleos en algunos sectores menos especializados.

De forma inmediata a la primera ola de la pandemia, los países adoptaron medidas de tipo monetario a corto plazo para minimizar las consecuencias de la COVID-19. En el caso de España, fueron medidas expansivas (incremento de gasto sanitario, ayudas a los trabajadores y empresas mediante los ERTE, avales públicos en los créditos ICO...), además de otras medidas tomadas por el resto de las administraciones públicas (comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones...), que obviamente aumentarán el déficit público. Estas medidas inmediatas estaban dirigidas a evitar el cierre de las empresas por falta de liquidez, como ya había ocurrido en 2008, pero deberían ser compensadas con medidas a largo plazo<sup>13</sup>.

La COVID-19 ha provocado importantes cambios en la estructura económica mundial, siendo afectadas todas las economías y muy pocas las beneficiadas. En el caso de España y Galicia, las consecuencias son una crisis económica nunca vista en la economía contemporánea (incremento de paro, deuda pública...) y sobre todo una incertidumbre ante futuras pandemias; si combinamos estos efectos con las consecuencias de la



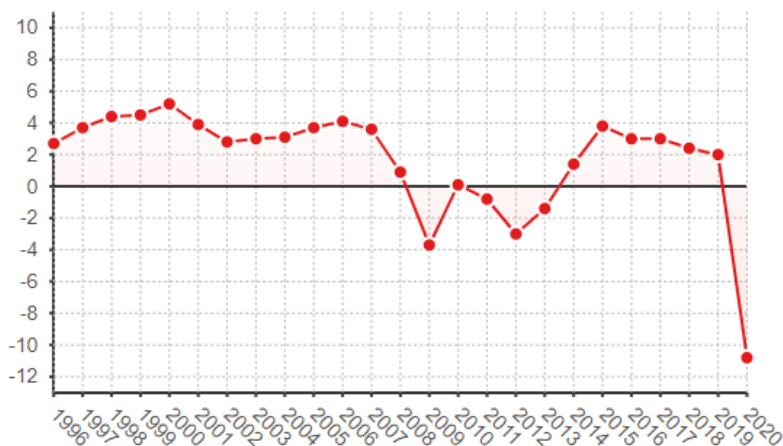
Cuarta Revolución Industrial, tendremos la tormenta perfecta para un paro estructural desconocido hasta el momento, que afectará principalmente a los trabajadores menos cualificados.

El artículo titulado “Impacto económico del coronavirus en el PIB y el empleo (...)”, redactado inmediatamente después de la hibernación de la economía (31 de marzo de 2020), identifica tres impactos significativos en la economía<sup>14</sup>:

- a) Interrupciones en la cadena de suministros.
- b) Bruscas caídas en la demanda en sectores de la industria y servicios.
- c) Incertidumbre en el desarrollo de la actividad económica.

Los efectos de la COVID-19 se producen en toda la sociedad española en la actualidad, aunque en algunos sectores las consecuencias fueron aún más graves; Raymond Torres y María Jesús Fernández<sup>15</sup> identificaban sectores como el industrial, la construcción, el comercio, la hostelería, la restauración, el ocio y la cultura como los más afectados. En el caso de Galicia, se repiten de forma general los sectores afectados, aunque evidentemente el turismo tiene menor peso que en otras comunidades como Canarias o Baleares. El resultado global en España es una caída en el PIB de un 11 % durante todo el año 2020, tal y como podemos ver en la siguiente figura 5.

Figura 5. Evolución del PIB 1996-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Otro hecho importante derivado de la COVID-19 fue confirmar la dependencia de las importaciones de Asia (en particular de China). A partir de marzo de 2020 muchas fábricas de la Unión Europea tienen paradas puntuales debido a la falta de abastecimiento de los componentes. Además, los confinamientos en Asia paralizaban la cadena logística y, adicionalmente, se descubría la debilidad de los centros de producción situados en Europa, que en las últimas décadas apostaban por la importación masiva

y por almacenes casi inexistentes (sistemas *just in time*). Como respuesta inmediata a esta situación, la apuesta pasaría por producir en las *fábricas situadas* en el interior de la UE, pero esto ya no es fácil porque muchas de ellas habían sido desmanteladas cuando no fueron capaces de competir contra los rivales asiáticos.

La COVID-19 nos demuestra que los países desarrollados estamos expuestos a un cierre de fronteras y no podemos fiarlo todo a la importación de bienes y servicios y a un nivel mínimo de almacenamiento. Es obvio que resulta imprescindible un equilibrio entre el sector primario, el secundario y el terciario; algunos países insulares estuvieron a punto de quedar desabastecidos de alimentos por descuidar durante décadas la producción agroalimentaria nacional. En la UE se demuestra que la Política Agraria Común tenía su razón de ser antes de la COVID-19, pero no se puede renunciar a cultivos imprescindibles por que tengan menor valor añadido; no es necesario recurrir a la autarquía, pero sí a una estrategia que pueda alcanzar cotas de autoconsumo que nos blinden ante nuevas situaciones de falta de abastecimiento.

La COVID-19 supuso cambios en la estructura económica mundial; por primera vez en la economía moderna, una catástrofe sanitaria provoca consecuencias propias de una Guerra Mundial al afectar a todos los países del mundo. Según un dicho histórico, las mejores oportunidades aparecen después de las guerras, en el momento de la reconstrucción de un país; aplicando una sencilla “ley del péndulo”, es obvio que las caídas brutales del PIB como las que ocasiona una guerra vendrán seguidas por incrementos en el PIB, hasta un equilibrio con las economías de su entorno. Otro parámetro importante es aclarar que después de una guerra siempre hay ganadores y perdedores; en el caso de la pandemia, evidentemente hay sectores muy afectados (hostelería, turismo, restauración, ocio, cultura...) y muy pocos son beneficiados, como son la sanidad, la farmacia o la logística *online*, y entre los dos grupos se localizan la mayoría de sectores y subsectores. Existen muchas incertidumbres respecto a la evolución de todas las actividades económicas y, en el caso particular de las empresas, estas incertidumbres se disparan porque además no se sabe cuál será su situación en el mercado y la evolución de este. Otro paralelismo entre las guerras y la COVID-19 son los esfuerzos gubernamentales para facilitar la recuperación mediante políticas expansivas<sup>16</sup>.

A nivel empresarial, aparecen muchos cambios, en particular los derivados de la implantación de las nuevas tecnologías. La implantación masiva del teletrabajo o las videoconferencias, sistemas de control remoto de los puestos de trabajo, suponen cambios muy profundos en el desempeño laboral, además de reducir consumos de energía asociados, tanto en los propios puestos de trabajo como en los desplazamientos a estos.

### 2.3.3 La invasión de Ucrania por Rusia

En este contexto económico, el acontecimiento más reciente es la invasión rusa de Ucrania. Galicia es uno de los países que menos están sufriendo de forma directa esta guerra dentro de la UE, pero la subida del gas natural y del petróleo ejercen un efecto

tractor inmediato sobre el precio de la electricidad (el cálculo del precio del kWh depende en gran medida del precio del gas natural) y posteriormente la inflación se traslada a todos los sectores productivos, por lo que no nos libramos de los efectos de esta guerra. La inflación se ha aproximado a un 10% en el primer trimestre de 2022, con graves consecuencias para toda la economía autonómica, pero adicionalmente hay otro problema en la debilidad de la economía europea, que está expuesta a cualquier suceso internacional. En esta línea debemos destacar la dependencia energética de los derivados petrolíferos (por ejemplo, del gas natural ruso). Pero es imprescindible optar por la reducción de los consumos de energía fósil de importación por motivos estratégicos, más allá de los objetivos ambientales de lucha contra el cambio climático. La oleoddependencia es un problema histórico de España (país sin recursos combustibles) que en los años 1973 y 1979 provocó sendas crisis económicas de dramáticas consecuencias<sup>17</sup>, siendo la única opción la apuesta por la reducción del consumo, las tecnologías renovables y la eficiencia energética.

Además de la dependencia de recursos fósiles, la Unión Europea tiene otro problema en la importación de los productos agrícolas. En concreto, las sucesivas políticas agrarias comunes se centraron en cultivos de mayor valor añadido, desplazando a otros que aparentemente no tenían unos beneficios tan claros. Uno de los ejemplos es el aceite de girasol. Hasta 2022 Ucrania era el granero de Europa y hoy Ucrania es un país devastado por la guerra; en el año 2022 la producción de cereales y oleaginosas caerá de forma drástica, por lo que, además de subir los precios de estos productos, será preciso incrementar las importaciones de otros países mientras no se implantan las medidas necesarias en el seno de la UE para recuperar estos cultivos que inicialmente se descartaron.

### **3 ANÁLISIS DE LAS OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR ENERGÉTICO EN GALICIA**

En este tercer apartado se efectúa un análisis de las principales oportunidades para el sector energético en Galicia. En concreto, son los siguientes aspectos los que requieren el foco de atención:

- Se realiza un análisis de los recursos Next Generation EU como factor de recuperación económica.
- Se aborda la necesidad de aprovechamiento del sector industrial.
- Se incide en la digitalización como factor de desarrollo y modernización sectorial.
- Se profundiza en la necesidad del desarrollo tecnológico medioambiental como reto para el presente siglo XXI.
- Se subraya el importante papel que desarrollarán en el sector energético la energía eólica y el hidrógeno.

### 3.1 Los fondos Next Generation EU como factor de la recuperación económica

Después de desatarse la COVID-19, las primeras medidas económicas fueron paliativas (incremento de gasto sanitario, ayudas a trabajadores y empresas con ERTE, avales públicos...), pero las consecuencias derivadas de la sucesión de crisis también hacen necesarias otras medidas a medio y largo plazo.

Ante la acumulación de desventuras económicas debidas a la concatenación de la recesión económica de 2008 con la pandemia de SARS-CoV2, la Unión Europea (UE) ha decidido poner en marcha instrumentos anticíclicos para tratar de contrarrestar los devastadores efectos socioeconómicos ocurridos. En concreto, un instrumento de la UE destacó sobre los demás: los fondos Next Generation EU. Estos fondos han tenido una asignación económica de 750.000 millones de € en el trienio 2021-2023 (unos 250.000 millones de € cada año), como un presupuesto adicional al ordinario de la Unión Europea en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que ascendía a unos 150.000 millones de € cada año, por lo que la UE pasa de un presupuesto anual de 150.000 millones de € hasta unos 400.000 millones<sup>18</sup>.

Los fondos Next Generation EU son un instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación y modernización económica para los 27 Estados miembros durante el período 2021-2024. Para ello, Next Generation EU contará con los siguientes mecanismos que permitirán su instrumentalización:

- i) El Reglamento UE 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, está dotado de 672.500 millones de euros. Este reglamento está dotado de préstamos y subvenciones destinados a mitigar el impacto económico y social de la pandemia y a promover la sostenibilidad y resiliencia frente a las transiciones ecológica y digital.
- ii) El mecanismo REACT-EU, basado en Ayudas a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios para contribuir a la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía (47.500 millones de euros).
- iii) Además, Next Generation EU aportará fondos adicionales a otros programas o fondos europeos, como Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ).

Según indicaba Sande<sup>19</sup>, de los tres cuartos de billón de euros asignados a Next Generation EU, unos 140.000 millones de euros serán destinados al conjunto del Estado español, que, como contrapartida a estas ayudas y al Brexit, ha incrementado sus aportaciones al presupuesto comunitario. Mientras, para Galicia la cuantía percibida se situará en torno a los 9.400 millones de euros, asignados principalmente en función de la participación de la economía gallega en el PIB estatal. Sin embargo, la ejecución de este supuesto “maná” de fondos europeos en Galicia no estará exenta de dificultades. En efecto, tres de los principales retos a los que se deberán enfrentar son:

- i) La productividad de las inversiones en el proceso de reconstrucción y modernización económica.
- ii) La recuperación de cierto nivel de cohesión e igualdad.
- iii) Una de las exigencias más importantes del Reglamento 2021/241 es el paso a la transición ecológica, y la obligación de que ninguna de las medidas y proyectos adoptados a su amparo suponga un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales de la Unión Europea, así como la evaluación por parte de los Estados miembros de que en las ayudas que se aprueben al amparo de estos fondos no se producen estos perjuicios.

Con esta idea de fondo, son varias las problemáticas de eficacia y eficiencia detectadas por Sande en las actuales propuestas de aplicación del Next Generation EU:

- i) En primer lugar, es necesario señalar el problema competencial. Las comunidades autónomas ejecutarán apenas el 50 % de este fondo. Ello significa el incumplimiento parcial del principio de subsidiaridad, ya que no sería la Administración más próxima –la que mejor conoce las necesidades existentes– la que estaría aplicando gran parte de los recursos.
- ii) Una segunda problemática, consecuencia de la anterior, es el riesgo de que los recursos movilizados para innovación desde la Administración central acaben captados por grandes empresas con sede social en Madrid, como ya ocurrió en el pasado<sup>20</sup>, en vez de irrigar un tejido productivo constituido mayoritariamente por pymes.
- iii) El tercero de los grandes problemas es la ausencia de una estrategia de inversión clara. Si pensamos en términos de modernización e innovación de la economía, sería conveniente la existencia de una aproximación sistémica a las necesidades y capacidades del territorio, siendo deseable el alineamiento del Next Generation EU con la Estrategia de Especialización Inteligente (RIS3) gallega.
- iv) En cuarto lugar, en contraste con la deseable vertebración sistémica, el grueso de la propuesta actual –de corte más neoliberal– consistiría en el apoyo a una serie de proyectos que resultan de difícil evaluación debido a su falta de concreción.
- v) Por si lo anterior fuese poco, el anunciado modelo de gestión público-privada<sup>21</sup> permitiría amparar la arbitrariedad en la selección de proyectos a financiar, así como la centrifugación de responsabilidades y de funciones propias de la Administración pública<sup>22</sup>.
- vi) Una problemática que no es tratada habitualmente en los análisis sobre este tipo de recursos es la complementariedad de las inversiones con otras fuentes de financiación. El instrumento Next Generation EU presentaría complementariedades con recursos de tipo FEDER, FSE, FEADER y FEMP que es necesario aprovechar de forma estratégica, máxime en un contexto en el que

el presupuesto europeo se elevará hasta los 1.105 billones de euros en el período 2021-2027.

vii) Por último, desde el espectro neoliberal la política industrial suele ocupar un plano secundario (cuando no inexistente). El acompañamiento de una política industrial a las inversiones para la modernización y la innovación permitiría incrementar el tamaño de las empresas gallegas y mejorar las capacidades del territorio en sectores clave.

Aunque tendemos a pensar que los incentivos de la UE para el crecimiento económico están limitados a los fondos Next Generation EU, existen además los fondos del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, estando ambos dotados con una aportación inédita hasta el momento, según podemos ver en la siguiente tabla 6.

Tabla 6. Importes de los MFP y de los fondos Next Generation EU 2021-2027, medidos en millones €

	MFP	Next Generation EU	TOTAL
<b>Mercado único, innovación y economía digital</b>	132.800	10.600	143.400
<b>Cohesión, resiliencia y valores</b>	377.800	721.900	1.099.700
<b>Recursos naturales y medio ambiente</b>	356.400	17.500	373.900
<b>Migración y gestión de las fronteras</b>	22.700	-	22.700
<b>Seguridad y defensa</b>	13.200	-	13.200
<b>Vecindade</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

Fuente: 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, en este contexto, la falta de una planificación y programación adecuada podrá provocar nuevamente dificultades de ejecución y problemas de absorción de los fondos. A su vez, estas dificultades posiblemente derivarán en su desvío a grandes empresas y multinacionales foráneas y en un desaprovechamiento parcial de los recursos<sup>23</sup>. De esta manera, es muy posible que parte de las expectativas generadas con estas ayudas no se puedan cumplir y que el impacto del programa Next Generation EU sea más reducido de lo que cabría esperar.

Los fondos Next Generation fueron repartidos a los distintos países para que realicen la gestión de recursos de acuerdo con los principios de la tabla 5. En España, entre otras medidas, se estableció la figura de los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), aprobados por el Consejo de Ministros y que serían los ejes centrales dos fondos en España. Hasta el momento fueron aprobados los siguientes PERTE<sup>24</sup>:

- Vehículo eléctrico y conectado.

- Salud.
- Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento energético.
- Agroalimentario.
- Nueva economía de la lengua española y lenguas cooficiales.
- Economía circular.
- Industrial naval.
- Aeroespacial.
- Digitalización del ciclo del agua.
- Economía social de los ciudadanos.
- Semiconductores.

No se pueden vincular estrictamente los PERTE al ámbito industrial, pero sí tenemos claro que de forma directa los PERTE de la industria naval, el sector aeroespacial, el vehículo eléctrico y los semiconductores sí formaban parte del sector industrial. Adicionalmente, las inversiones en energías renovables, el sector agroalimentario, la economía circular o el sector sanitario pueden servir para impulsar también la implantación de un nuevo tejido industrial y alcanzar este 20% de participación de la industria en el PIB gallego.

#### *La fábrica de baterías en la Plisan*

De forma explícita, entre los PERTE aprobados, el que tiene una vinculación más inmediata con la industria gallega es la apuesta por el vehículo eléctrico y las baterías. Las políticas energéticas tratan de erradicar los vehículos que usan combustibles fósiles (gasóleo y gasolina), siendo la apuesta por el vehículo eléctrico un objetivo clave. Esta tecnología tiene su punto crítico en el almacenamiento de energía eléctrica en las baterías; las baterías son caras pero imprescindibles para la electrificación, por lo que existen importantes oportunidades en la I+D del sector automovilístico. El sector automovilístico del sur de Galicia está muy consolidado, con un amplio conocimiento tecnológico y un recorrido histórico.

En este ámbito del vehículo eléctrico debemos citar que la fábrica de PSA y el Consorcio Zona Franca de Vigo disponen de la infraestructura precisa y existe una propuesta firme para la implantación de una nueva *fábrica de baterías liderada por Zona Franca* en la Plisan (ayuntamientos de Salvaterra de Miño y As Neves). Este proyecto podría superar los 150 millones de euros de inversión y una creación de más de 900 empleos directos y unos 9.000 indirectos en dos fases.

### **3.2 La necesaria apuesta por la política industrial en Galicia**

La política industrial, cuya argumentación teórica arranca a finales del siglo XVIII de la mano de economistas como el estadounidense Alexander Hamilton y el alemán Friedrich List, está formada por el conjunto de medidas que permiten animar el desarrollo y crecimiento del sector fabril y manufacturero, así como de otros sectores de la economía, entre los que se incluyen las infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones o la industria de la energía. Las políticas industriales se dirigen pues a sectores concretos,

considerándose habitualmente políticas intervencionistas propias de países con economías mixtas. Ejemplos de políticas industriales podrían ser la provisión de subvenciones a las industrias exportadoras, la protección de un sector económico nacional de las importaciones (por ejemplo, el textil a través de aranceles), la facilitación de las conexiones y cooperación entre empresas o el fomento de tecnologías clave. Sande<sup>25</sup> resumía recientemente las estrategias industriales en el entorno multinivel europeo, estatal y autonómico, tal y como se recoge a continuación.

#### *La estrategia industrial de la UE*

Como ya hemos indicado previamente, el reto de la UE consistía en que el sector industrial alcanzase el 20% del PIB en 2020, motivo por el que orientó su política industrial hacia la consecución de cuatro objetivos:

- a) Acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales.
- b) Fomentar la iniciativa y el desarrollo de las empresas, en particular de las pymes.
- c) Promover la cooperación entre empresas.
- d) Aprovechar el potencial industrial de las políticas de I+DT+i.

La UE asignó un carácter horizontal a las políticas industriales, lo que favoreció la integración de estas con otras políticas como las de empleo, de investigación e innovación, políticas comerciales, de protección del medio ambiente y de salud pública.

Algunos instrumentos de política industrial empleados por la UE para alcanzar los anteriores objetivos son (de mayor a menor importancia) la política de cohesión, Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa» y el programa para la Competitividad de las Empresas y Pymes (COSME). Además, mediante el Plan de Inversión para Europa y el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), se pretendió movilizar cerca de medio billón de euros en inversiones privadas y públicas.

#### *La estrategia industrial española*

Con datos de 2019, el sector industrial apenas representaba el 14,64% del PIB español (frente a un 75% del sector servicios). A pesar de lo devastador de este dato, los sucesivos gobiernos estatales fueron orientando la política industrial activa principalmente hacia la competitividad a largo plazo. La propuesta española ha fijado el aumento de la productividad como medio para alcanzar ese objetivo, para lo que sería necesario centrarse en los aspectos que afectan a esta variable. Con esta idea, se fijaron diez ejes de actuación:

- 1) Digitalización.
- 2) Innovación.
- 3) Capital humano.
- 4) Regulación.
- 5) Tamaño y crecimiento empresarial.
- 6) Financiación.
- 7) Costes energéticos.
- 8) Logística e infraestructuras.



9) Sostenibilidad.

10) Internacionalización.

#### *La estrategia industrial en Galicia*

En Galicia la industria generaba apenas el 16,3% del PIB en 2019. La Ley 13/2011, de 16 de diciembre, reguladora de la política industrial de Galicia, supuso el marco regulador de la política industrial, y en ella se contempló la aprobación de tres tipos de programas: innovación, internacionalización y mejora de la competitividad industrial. Si bien los tres tipos de programas están dotados de gran importancia, hay cuando menos dos aspectos fundamentales en los que es necesario profundizar. En primer lugar, los programas de innovación incluían como finalidad la generación de infraestructuras tecnológicas de empleo colectivo, un aspecto en el que se vino presentando un importante déficit a lo largo de los últimos años. En segundo lugar, los programas de mejora de la competitividad industrial deberían poner mayor énfasis en tratar de conseguir una adecuada dimensión competitiva de las empresas gallegas con el fin de mejorar su posicionamiento en los mercados mundiales.

Finalmente, un aspecto clave es que las políticas de innovación –en sus diferentes niveles– deben estar mejor alineadas con la política industrial. En este sentido, sería preciso una adecuada revisión de las políticas y estrategias regionales. La lógica pasaría por el apoyo a sectores –no solo a empresas puntuales– arraigados en el territorio (medio ambiente, biotecnología, tecnologías marinas, sector energético...), con potencialidad en la generación de valor añadido. Pero en este apoyo debiera existir una coherencia entre los instrumentos empleados (Fondos Estructurales y Sectoriales, Fondos Next Generation, FCA, etc.).

### **3.3. Oportunidades de la digitalización**

Debemos citar finalmente las oportunidades en la digitalización. Aunque Galicia no dispone de un contexto regional diferenciado respecto del resto de regiones de la UE o a nivel mundial, esta evidentemente tiene inmensas oportunidades en este campo. La digitalización es una realidad a partir de la hiperconectividad.

Desde marzo de 2020 existió un incremento exponencial en el tráfico de datos de internet en todo el mundo. Además, se hizo patente la necesidad de blindar las líneas de producción ante la falta de mano de obra, por lo que nuestras empresas e ingenierías podrían aprovechar esta oportunidad para un proceso que incluye el diseño de nuevas instalaciones, la ejecución de las estas, la puesta a punto, el mantenimiento posterior y la renovación cuando se vuelvan obsoletas, así como la exportación del *know-how*.

Además de lo anterior, cabe también la digitalización en otros sectores que tradicionalmente eran analógicos, como el sector primario o el doméstico. Como tecnología asociada a la digitalización, aparecen los cambios en la formación y las múltiples oportunidades que su versión *online* ofrece. En un contexto cambiante, es imprescindible que los profesionales estemos actualizados de forma permanente, y la formación deja de ser una opción para convertirse en una necesidad. Las herramientas digitales ofrecen

múltiples variantes de formación (telepresencia, *online*, videoconferencias...) desde un nivel básico (capacidades informáticas básicas) como en enseñanza universitaria superior (títulos de grado y postgrado).

### 3.4 La apuesta por el desarrollo del sector tecnológico medioambiental en Galicia

Tomando nuevamente como referencia a Sande<sup>26</sup>, el impacto ambiental de las diferentes actividades económicas (producción industrial, transportes de mercaderías y pasajeros, pesca, agricultura, ganadería, etc.) condujo a lo largo de las últimas décadas a que las empresas y otros agentes del mercado (centros de investigación, administraciones, organizaciones no gubernamentales...) fuesen proponiendo innovaciones alineadas con temas como la sostenibilidad y la economía circular.

La creciente conciencia social y empresarial por aspectos como la sostenibilidad, despertada a lo largo del tiempo como consecuencia de los desastres económicos, medioambientales y climáticos, fue el punto de partida del desarrollo de las teorías de la innovación ambiental. Si bien es cierto que hoy en día no existe un total consenso sobre la acepción de innovación ambiental, lo que sí resulta meridiano es que estas se diferencian del resto en dos aspectos. Por una parte, las innovaciones de este tipo resultan en reducciones del impacto medioambiental. Por otra, el alcance de estas innovaciones excede los límites de las organizaciones, pudiendo abarcar hasta fenómenos sociales facilitadores de cambios normativos e institucionales (en el sentido amplio del término).

Tal es la importancia que están ganando en los últimos años las innovaciones medioambientales que las necesidades y la demanda actual de este tipo de innovación están requiriendo ya de cambios en los patrones de producción y consumo conocidos. Pero la innovación tecnológica medioambiental no es solo relevante desde el punto de vista social. De acuerdo con varios estudios, este tipo de innovaciones serían también fuente de mejoras económicas y financieras a nivel empresarial. Algunos autores, incluso, extienden estos resultados positivos a campos como la creación del empleo, el aumento de la competitividad o al efecto positivo para las organizaciones que cuentan con una imagen verde.

Motivada por un contexto económico marcado por la creciente importancia de la innovación medioambiental, la Unión Europea puso a disposición de los territorios y Estados miembros una serie de potentes instrumentos de financiación. Por ello, dar cabida en el momento actual a la innovación tecnológica medioambiental resulta de especial importancia para la planificación estratégica de la economía gallega. Esta importancia viene producida en clave europea fundamentalmente por tres motivos que se recogen a continuación.

En cuanto a las nuevas prioridades de la Comisión Europea, la fijación de las nuevas prioridades continentales incluyó tanto el desarrollo de una economía más respetuosa

con el medio ambiente como la necesidad de consolidación de las Estrategias de Especialización Inteligente (RIS3).

Esta última, en el caso gallego, debería incidir en el desarrollo de un sector tecnológico medioambiental, ya que los recursos y el saber hacer acumulado convierten a este sector en uno de los de mayor proyección económica nacional e internacional. En segundo lugar, en el momento actual nos encontramos en el inicio del período de programación europeo 2021-2027, un momento clave en el que los programas operativos van cobrando forma. En tercer lugar, y no menos importante, la irrupción de los fondos Next Generation EU, cuya orientación debe buscar la innovación y modernización tecnológica del tejido productivo, supondrá una “lluvia” de millones que deberán ser gestionados entre la Administración gallega y estatal. Con respecto a la ejecución de estos recursos, deberíamos ser capaces de vertebrar alternativas que permitan un impacto real en el tejido productivo, y no una simple acumulación de capital por parte de grandes conglomerados empresariales.

Por tanto, es necesario observar y evaluar activamente todo el proceso de planificación y ejecución de recursos europeos. El motivo de esta necesidad de vigilancia arranca de la lentitud en el inicio de la ejecución de los fondos, así como de los pobres resultados alcanzados en períodos anteriores fruto de las contraproducentes políticas aplicadas dentro de la mal llamada austeridad, tal y como se defendía en el trabajo de Sande *O estrangulamento tecnolóxico de Galiza*<sup>27</sup>.

En lo referido a la ejecución de los recursos europeos destinados a la innovación medioambiental, es posible ver en los últimos tiempos en los medios alguno de los principales proyectos propuestos como elegibles por los diferentes ejecutivos. Pero en clave gallega sería interesante el desarrollo de misiones que derivasen en proyectos que enriqueciesen los objetivos marcados por las primeras. Así, por ejemplo, algunas áreas de interés para la puesta en marcha de misiones tecnológicas podrían ser las relacionadas con el desarrollo de tecnologías marinas que facilitasen la limpieza de las rías, la producción de biocombustibles aprovechando los recursos y desechos derivados de la actividad del medio rural o incluso la recientemente anunciada (no en forma de misión, sino a través del apoyo a grandes empresas) fabricación textil a partir de las fibras de la madera.

### **3.5 Las últimas tendencias del sector energético para la reducción de GEI: la energía eólica y la generación de hidrógeno**

En el ámbito de las renovables, la energía eólica *podría ser* la gran beneficiada. Antes de la COVID-19, las políticas energéticas en la Unión Europea se marcaban como objetivo principal la descarbonización de la sociedad para 2050. Los sucesivos PERTE en el ámbito energético pretendieron ser un paso para acelerar estos cambios. El PNIEC ya preveía la erradicación de las centrales eléctricas más contaminantes (carbón, fuel...)

y el incremento de las tecnologías renovables, en particular eólica en tierra, eólica *offshore* y fotovoltaica, y el PERTE de hidrógeno refuerza este ámbito.

Pero Galicia dispuso de una trayectoria muy consolidada y con amplia experiencia en el campo eólico, además del propio recurso natural. Actualmente, la energía eólica es competitiva, por lo que la potencia implantada en Galicia debería incrementarse claramente en los próximos años para la venta de electricidad a la red. Además de la explotación del propio recurso en nuestra tierra (implantación de nuevos parques eólicos), la comunidad autónoma tiene un importante potencial en la fabricación de componentes. Y también existe la posibilidad de exportar el *know-how* a otros países, tal y como se viene realizando desde hace *décadas*; algunas empresas gallegas han exportado tecnología y conocimiento con excelentes resultados.

En este campo de las renovables, hay otra tecnología pendiente de explotar, que es la eólica *offshore*. Hasta ahora no era posible la implantación de aerogeneradores marinos en nuestras costas debido a que la costa gallega gana profundidad muy *rápido*, pero las tecnologías eólicas flotantes permiten su explotación con decenas de metros de profundidad. De hecho, ya existe un parque eólico flotante en Viana do Castelo, y parece adecuado que comience la explotación en la costa gallega, que es la que tiene el mayor recurso eólico marino de Europa. Galicia podría implantar cientos de molinos flotantes, incentivando el desarrollo económico de la comunidad autónoma, con un ciclo que abarcaría la investigación, el diseño e ingeniería de los parques, la fabricación de los componentes, instalación y posterior mantenimiento y operación. Esto supondría ingresos de miles de millones de euros para nuestra comunidad y evidentemente un efecto tractor sobre otras tecnologías, en particular con el hidrógeno. En este ámbito *offshore* la oportunidad es doble: por un lado, estaría la propia implantación de parques eólicos marinos en nuestra comunidad y, por otra, las oportunidades para la construcción naval de fabricación de componentes como los *jackets* para la eólica *offshore*. En el astillero de Navantia de Ferrol hace años que se están fabricando estructuras metálicas para exportar a otros países, siendo previsible que se mantenga esta tendencia durante los próximos años, ya que está totalmente demostrada la competitividad de este astillero en la construcción de componentes de eólica marina.

La generación de hidrógeno y el almacenamiento energético son otras de las líneas fundamentales de los fondos Next Generation EU, existiendo un PERTE específico. La descarbonización pasa por la electrificación masiva de la sociedad, pero esta tiene un punto crítico en el almacenamiento de energía, ya que no están ajustados la producción de energía eléctrica y su consumo, por lo que es imprescindible el almacenamiento de grandes cantidades de energía, siendo el hidrógeno la tecnología que aparentemente tiene más recorrido en la actualidad. Existen diferentes tecnologías de aprovechamiento del hidrógeno y en todos los casos este funciona como un vector de almacenamiento que parte de la producción de electricidad mediante fuentes renovables. Una vez producida esta energía eléctrica, se lleva a cabo la generación de hidrógeno y su almacenamiento para un consumo posterior en el momento en que exista demanda

de energía eléctrica. Galicia, además de tener la infraestructura de almacenamiento (la generación de hidrógeno verde), es una comunidad óptima para ello porque puede producir hidrógeno verde sin tener que verter electricidad a la red convencional ni levantar grandes infraestructuras de evacuación. Tanto es así que la Xunta de Galicia estima en 3.800 millones de euros las posibilidades del hidrógeno en Galicia<sup>28</sup>.

Hasta el momento hay varias propuestas de proyectos que aprovecharían el hidrógeno como tecnología de almacenamiento, aunque no tan avanzadas como la fábrica de baterías. La mayoría de estos proyectos están vinculados a la implantación de nuevos parques eólicos en toda la comunidad autónoma (tanto *offshore* como *onshore*); pero hay otras tecnologías generadoras, como son una instalación fotovoltaica de generación de hidrógeno propuesta por la Zona Franca de Vigo, el aprovechamiento de purín o convertir las infraestructuras de generación de energía eléctrica convencional en Meirama y As Pontes en infraestructuras de producción de hidrógeno. Reganosa hizo también una propuesta de producir hidrógeno a partir de gas natural, que no sería una forma de “hidrógeno verde”, sino que utilizaría una fuente combustible como energía primaria<sup>29</sup>.

## 4 CONCLUSIONES

La Cuarta Revolución Industrial (o Revolución Digital) venía implantando muchos cambios en los sistemas productivos de los países desarrollados, derivados de la digitalización masiva de la sociedad. La COVID-19 acelera estos cambios y, en el momento de la recuperación económica, aparece un escenario disruptivo con múltiples cambios que hasta 2020 pasaban desapercibidos pero que con la pandemia salen a la luz.

En el caso de Galicia, adicionalmente a estos cambios, debemos citar las políticas económicas expansivas de la Unión Europea, en particular el impulso a la economía derivado de los fondos Next Generation EU. Como consecuencia de estas modificaciones, surgen muchas oportunidades en todos los sectores económicos; en el presente artículo nos centramos en las opciones que aparecen en sectores como el industrial, el energético o el ambiental, además de las posibilidades de la digitalización como una palanca transversal que se aplicará a toda la economía. El tercer acontecimiento que condiciona la nueva situación económica es la invasión de Ucrania por Rusia como un factor imprevisto, que provoca la subida de precios de muchas materias primas, induce a la inflación generalizada en el sector alimentario y en particular introduce nuevas incertidumbres en los costes que tendrán muchas empresas españolas del ámbito agroalimentario.

Una vez expuesta esta nueva situación socioeconómica, el artículo analiza posibles oportunidades para los sectores citados, describiendo proyectos que están ya ideados, como la fábrica de baterías promovida por el Consorcio Zona Franca de Vigo, las iniciativas en el ámbito del hidrógeno o mejoras en el campo ambiental (tecnologías marinas que facilitasen la limpieza de las rías, los biocombustibles generados en el medio rural o la fabricación textil a partir de las fibras de la madera). Además de estas iniciativas

particulares, debemos incluir las oportunidades existentes en la digitalización como sector transversal, en el que las empresas gallegas tienen un prometedor recorrido.

## 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. y 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. y 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 octubre de 2020.
- García-Martín, I., Ortega-Mohedano, F. y 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 la recuperación y transformación económica (PERTE)*. Disponible en: <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes>.
- Guzmán Mora, L.D. y 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. y 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 noviembre 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: Laiomento.
- Sande, D. 2021a. «A reindustrialización de Galicia», en *Nós Diario*, 18 de diciembre de 2021.
- Sande, D. 2021b. «A innovación tecnolóxica medioambiental en clave galega», en *Nós Diario*, 22 de octubre de 2021.
- Sande, D. 2021c. «Cara e cruz dos Fondos Next Generation», en *Nós Diario*, 6 de marzo de 2021.



- Sande, D. y 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. y 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. y Sande, X. 2023. «Evaluación de las políticas europeas de innovación empresarial en el sector tecnológico 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](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. y 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*. Obtenido 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-Martín *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 y Lafuente, 2018.
- 10 Míguez, 2008.
- 11 Schwab, 2016.
- 12 Fernández García, 1989.
- 13 Delgado-Tellez *et al.*, 2021.
- 14 Pérez y Maudos, 2020.
- 15 Torres y Fernández, 2020.
- 16 Al final de la Segunda Guerra Mundial la apuesta por la recuperación en los países afectados en Europa fue a través del 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 y Vence, 2019; Sande y Vence, 2021.
- 21 Real decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.



- 22 Tribunal de Cuentas 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 y crónicas





Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 17\_núm. 2\_2022 | pp. 299-306  
Santiago de Compostela, 2022  
<https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.5067>  
© Ximena Lazo Victoria  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 13/02/2022 | Aceptado: 02/02/2023

Editado bajo licencia 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**



**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  
“concierto social” en Madrid<sup>1</sup>**

**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 Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá

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

[ximena.lazo@uah.es](mailto: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, concierto social, entidad sin 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: La prestación de servicios sociales vía contrato público y su envés vía concierto social. 3 Rasgos del concierto social en la nueva legislación madrileña. 3.1 El concierto social es un instrumento no contractual. 3.2 Objeto del concierto. 3.3 ¿Quién puede concertar? 3.4 La financiación del concierto. En particular, la exclusión del beneficio industrial y su incidencia en el tipo de entidad con la que se puede concertar. 3.5 El régimen jurídico del concierto social. 4 Valoración final. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Siguiendo la estela de otras comunidades autónomas y tras un largo período de gestación, la Comunidad de Madrid ha aprobado a finales de diciembre del año pasado una nueva legislación de servicios sociales mediante la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/2022)<sup>2</sup>. Una de sus novedades más destacadas es la incorporación por primera vez en la legislación madrileña de la figura del concierto social como fórmula de prestación indirecta de servicios sociales<sup>3</sup>. A continuación, se exponen sintéticamente las líneas principales de la reforma en lo que respecta a las vías de gestión indirecta y se avanza una primera valoración de su contenido.

## 2 CONTEXTUALIZACIÓN: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES VÍA CONTRATO PÚBLICO Y SU ENVÉS VÍA CONCIERTO SOCIAL

Las directivas europeas de contratación de 2014 han dibujado un marco especial para los denominados servicios a las personas. En concreto, cabe resaltar que se ha establecido un régimen flexible para la licitación de los servicios sanitarios, sociales y educativos en los distintos Estados miembros<sup>4</sup>. Pero, junto a ello, el legislador europeo ha declarado también que los “Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos...” (considerando 116, Directiva 2014/24, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que

se deroga la Directiva 2004/18/CE). Así, y quizás de un modo un tanto paradójico, ha sido la propia legislación europea de contratación la que ha favorecido el despliegue de las vías no contractuales para la prestación de este tipo de servicios. En efecto, el denominado “concierto social” es una fórmula de gestión indirecta de servicios públicos que, tras varias vicisitudes, ha renacido en la legislación autonómica como modalidad no contractual de prestación de servicios sociales<sup>5</sup>.

Por su parte, la LCSP ha incorporado el citado considerando a su parte normativa excluyendo expresamente de su ámbito de aplicación la prestación de servicios sociales en los términos de su artículo 11.6, según el cual:

*“Queda excluida de la presente ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”.*

Además, la DA 49 LCSP prescribe que lo establecido en su texto no obsta para que las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.

Y esto es, como antes decíamos, lo que ha hecho la Comunidad de Madrid, incluyendo el concierto social como una vía alternativa a la contractual para la prestación de los servicios sociales. Esto se explica en el preámbulo de la Ley 12/2022, según el cual:

*“Esta modalidad –el concierto social–, a la que se dedica el capítulo segundo, se introduce por primera vez en la normativa de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, al igual que se ha hecho ya en otras regulaciones autonómicas, al amparo de lo establecido en la disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, con el propósito de contar con un instrumento de colaboración que permita una mayor estabilidad en la prestación de los servicios que redunde en la calidad del sistema público”.*

### **3 RASGOS DEL CONCIERTO SOCIAL EN LA NUEVA LEGISLACIÓN MADRILEÑA**

Según se explica en el preámbulo de la Ley 12/2022, uno de sus objetivos es fortalecer las fórmulas de colaboración con las entidades privadas. Para ello, se introduce la figura del concierto social “que deberá prestar atención, de manera especial, a los aspectos técnicos de la prestación de los servicios con el fin de asegurar su calidad”.

La ley dedica su título V a regular la “Provisión de los servicios sociales” (artículos 68 a 76). Ahí se establece que “las administraciones públicas podrán prestar servicios sociales directamente o a través de las fórmulas de gestión indirecta legalmente establecidas” (art. 68).

La ley define los “servicios sociales públicos de gestión directa” como aquellos que son prestados por las administraciones públicas mediante recursos profesionales y financieros propios, sean de atención primaria o especializada. Además, añade que los servicios de inspección, control de calidad, autorización, acreditación y registro de entidades, centros y servicios de atención social los llevarán a cabo mediante gestión directa las administraciones públicas (art. 69). Se aprecia aquí alguna confusión conceptual que es pertinente poner de relieve, porque es cierto que todas aquellas actuaciones que supongan el ejercicio de autoridad (inspección, control de calidad, autorización, acreditación y registro de entidades, centros y servicios de atención social) deben estar reservadas exclusivamente a las administraciones públicas (ejercicio de potestades públicas). Pero una cosa muy distinta es, claro está, considerarlas como un “servicio público”.

A la gestión indirecta se refiere el artículo 70 de Ley 12/2022, indicando que las entidades privadas podrán contratar o concertar con las administraciones públicas la prestación de servicios, de acuerdo con las condiciones establecidas en los respectivos procedimientos, en el marco de las normativas reguladoras de la *contratación y concertación pública* (cursiva nuestra). Es decir, podrá haber una gestión indirecta contractual (contrato de servicios, concesión de servicios, en su caso, contrato mixto) en el marco de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, incluidas las especialidades que para esta clase de servicios se prevén en la legislación estatal. O bien se podrá emplear la vía del concierto social, la cual, a diferencia de la primera, no cuenta con una regulación general en el ordenamiento jurídico español. Por ello, el legislador madrileño establece en el título V, capítulo II, el “Régimen de concertación en el Sistema Público de Servicios Sociales” (arts. 72 y ss.) en los términos que seguidamente se exponen.

### 3.1 El concierto social es un instrumento no contractual

Así se desprende de la definición que establece el legislador de la Comunidad de Madrid y se encuentra en sintonía con lo dispuesto en la supra citada DA 49.<sup>a</sup> LCSP y con lo expresado en el propio preámbulo de la Ley 12/2022:

*“A efectos de la presente ley, se entiende por concierto social el instrumento no contractual que permite la realización total o parcial de programas sociales, así como la provisión de prestaciones en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales, por entidades privadas” (art. 72.1).*



## 3.2 Objeto del concierto

El artículo 74 establece que podrá ser objeto de concertación por parte de las administraciones públicas: i) la reserva de plazas en centros o servicios para su ocupación del Sistema Público de Servicios Sociales, siempre vía derivación de la Administración pública; ii) la gestión integral de programas, prestaciones o centros. También se prevé la posibilidad de realizar lo que el legislador denomina “concertación conjunta”, la que tiene lugar con una pluralidad de entidades distintas, cuando la realización de un servicio integral conlleve, a su vez, la intervención de diferentes centros o servicios de los que sean titulares entidades distintas. En este caso, el acuerdo de acción concertada debe incluir mecanismos de coordinación y colaboración de obligado cumplimiento.

## 3.3 ¿Quién puede concertar?

Según se establece en el artículo 75 de la Ley 12/2022, la Administración pública puede concertar la prestación de servicios sociales con “personas físicas o jurídicas de carácter privado, cualquiera que sea su naturaleza” (art. 75 “Requisitos para la suscripción de conciertos”). Además de lo anterior, el citado artículo ordena que la concertación con sujetos privados deberá realizarse “de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 73”. Esta norma establece, por su parte, que los acuerdos de acción concertada se registrarán por los principios de libertad de acceso, publicidad y transparencia de los procedimientos y la salvaguarda de una asignación eficiente de los recursos públicos.

## 3.4 La financiación del concierto. En particular, la exclusión del beneficio industrial y su incidencia en el tipo de entidad con la que se puede concertar

La Administración pública fija anualmente los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación susceptible de concierto. En su globalidad, la cuantía se refleja en los presupuestos de las distintas administraciones públicas. Ahora bien, de acuerdo con lo que establece el artículo 76.3 de la Ley 12/2022:

*“Los módulos económicos retribuirán como máximo los costes fijos y variables de las prestaciones, así como los costes indirectos en que se pueda incurrir garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad prestadora, sin incluir beneficio industrial”.*

Una interpretación plausible de esta decisión adoptada por el legislador madrileño (excluir el beneficio industrial de la retribución) es entender que los destinatarios naturales del concierto social regulado por la Ley 12/2022 son, en realidad, las entidades sin ánimo de lucro<sup>6</sup>. Adicionalmente, téngase en cuenta que en su preámbulo la citada ley destaca, en relación con el concierto social precisamente (o únicamente), el aspecto de los costes al indicar que “se deberá garantizar una cobertura adecuada de sus costes a lo largo de su período de vigencia”. Además, refuerza lo anterior el

hecho de que el citado artículo 76.3 recoge la doctrina (en su literalidad) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (por ejemplo, Sodemare; Casta) en el marco de la colaboración público-privada vía concierto con entidades sin ánimo de lucro. Por lo demás, hay varias comunidades autónomas que han optado por reservar los acuerdos de acción concertada a las entidades sin ánimo de lucro, como es el caso, por ejemplo, de Navarra, Valencia o Aragón.

### 3.5 El régimen jurídico del concierto social

Sin perjuicio de las reglas antes expuestas y de la relativa a la inscripción de los conciertos formalizados ex artículo 37.2, lo cierto es que el grueso del régimen jurídico del concierto social vendrá determinado una vez que se apruebe su desarrollo reglamentario. Ello es así porque el artículo 72.2 de la Ley 12/2022 remite a la definición reglamentaria nada menos que los siguientes aspectos:

*“el régimen jurídico de la colaboración y las condiciones de prestación en los centros y servicios concertados vinculados al Sistema Público de Servicios Sociales, al procedimiento de suscripción, la duración máxima del concierto, las obligaciones de las partes, el seguimiento, la justificación, las penalizaciones por incumplimientos de obligaciones, el procedimiento de extinción y la garantía de continuidad de los servicios, así como la posibilidad de cesión y la contratación de servicios accesorios. Dicho desarrollo contemplará, asimismo, la información que deben publicar las entidades concertantes, que incluirá, al menos en los pliegos o documentos que sustenten el concierto, los importes básicos de la concesión, las condiciones de la misma, el seguimiento de las infracciones, las modificaciones económicas que se realicen y su justificación, así como las sanciones o informes de seguimiento establecidos”.*

## 4 VALORACIÓN FINAL

El legislador madrileño se suma a la tendencia general de las comunidades autónomas de revisar su marco jurídico de servicios sociales. Se incorpora la acción concertada como vía no contractual para la prestación de servicios a la persona y se asume un modelo que excluye el beneficio industrial. Con todo, habrá que esperar a que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid termine de dibujar el régimen jurídico del concierto social, dada la enorme habilitación reglamentaria que prevé la Ley 12/2022.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

Bernal Blay, M.A. 2018. «La contratación de los servicios a las personas», en I. Gallego Córcoles y E. Gamero Casado (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público* (Vol. 3). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid. 2021. *Estudio sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid*. Disponible 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 mayo.
- 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 “concierto social” tras las Directivas europeas de contratación pública», en *Observatorio de Contratación Pública*, 7 de noviembre.
- 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.) y 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. y Tenhaeff Lackschewitz, S. 2018. «Los contratos para la gestión de los servicios públicos», en J.F. Mestre Delgado y 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 trabajo forma parte del Proyecto de Investigación PID2021-1221310B-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación, cofinanciado por la Unión Europea.
- 2 Antecedentes generales del estado de la cuestión de los servicios sociales en la región en: Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid, 2021.
- 3 Esta ley de 2022 reemplaza y deroga la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, la cual no contenía mención alguna a la figura del concierto social. No obstante, cabe recordar que otras normas madrileñas sí habían avanzado en una regulación de la figura que ahora nos ocupa. Véase el Decreto 2/1990, de 26 de enero, del Consejo de Gobierno, regulador del régimen jurídico aplicable a los conciertos, subvenciones y ayudas en materia de servicios sociales (artículos 3 a 11).
- 4 Para un análisis de dicho marco normativo, véanse especialmente los siguientes trabajos: Gimeno Feliú, 2015; Gimeno Feliú, 2018: 12-65; Garrido Juncal, 2017: 84-100; Serrano Chamizo, 2017; Manent Alonso y Tenhaeff Lackschewitz, 2018; Bernal Blay, 2018: 2841-2874; Domínguez Martín, 2019; y Lazo Vitoria, 2019.
- 5 En trabajos anteriores nos hemos ocupado de subrayar esta nueva configuración del concierto social en la legislación autonómica, véase Lazo Vitoria, 2016.  
Decimos varias “vicisitudes” porque, por ejemplo, la anterior legislación de contratos de España contemplaba precisamente al concierto (a secas) junto con la concesión, la gestión interesada y la sociedad de economía mixta como modalidades del contrato de gestión de servicios públicos. Y de entre estas modalidades ha sido el concierto el que se ha utilizado preferentemente para prestar servicios a las personas.
- 6 Durante el procedimiento de tramitación del anteproyecto de ley, a Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid ya había advertido sobre la conveniencia de introducir una mención expresa a las entidades sin ánimo de lucro para dotar de coherencia a la regulación de los sujetos con la de la financiación. Dice a este respecto el citado órgano consultivo: “por tanto, aunque el sistema retributivo previsto en el anteproyecto para el concierto social se ajusta a su consideración como figura no contractual,

ya que los módulos económicos no retribuirán el beneficio industrial, debería recogerse expresamente en el artículo 75 (Requisitos para la suscripción de conciertos) que los conciertos en materia de servicios sociales sólo podrán suscribirlos las personas físicas o jurídicas de carácter privado que no tengan ánimo de lucro y que reúnan los requisitos establecidos en la ley y en su normativa de desarrollo” (cursiva nuestra). Véase el Informe 1/2022, de 10 de marzo, sobre el Anteproyecto de Ley de servicios sociales.

## Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos.

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

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

## Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: [ac.egap@xunta.gal](mailto:ac.egap@xunta.gal).

No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.

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

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

## Proceso de selección y evaluación de los originales

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

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

## Normas de publicación

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

pleada para su redacción.

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

ma Harvard.

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



## Selection of contributions and evaluation process

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

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

## Publication requirements

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

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









ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

 Xacobeo 21-22