

administración & cidadanía

Sumario

01 ECHEGOYEMBERRY, María Natalia. (Universidade Nacional de Rosario), «Regulamento Sanitario Internacional: Implicacións, obstáculos e desafíos pensados desde o sur global» **_02_ HERNÁNDEZ DIEZ, Enrique.** (Universidade de Extremadura), «Idade e capacidade na participación cidadá: unha comparación das previsións nas leis das comunidades autónomas» **_03_ TOST PARDELL, Sophie.** (Dirección Xeral de Industria da Generalitat de Cataluña), «Aplicación do principio de precaución no ámbito da seguridade industrial» **_04_ BARREIRO CASTRO, Luis.** (Funcionario do Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia), «A fidelidade como elemento explicativo dos resultados electorais en España» **_05_ CREGO FREIJIDO, Marisol.** (Universidade de Vigo), «A convivencia xeracional no Estado de benestar mediterráneo: unha reforma urbana, sanitaria e dixital» **_06_ DESPRAIRIES, Armand.** (Universidad de Reims Champagne Ardenne), «O 150 aniversario do *arrêt Blanco* Que máis podemos aprender desta sentenza fundamental para o dereito administrativo francés?»

Sumario

01_ ECHEGOYEMBERRY, María Natalia. (Universidad Nacional de Rosario), «Reglamento Sanitario Internacional: Implicancias, obstáculos y desafíos pensados desde el sur global» **_02_ HERNÁNDEZ DIEZ, Enrique.** (Universidad de Extremadura), «Edad y capacidad en la participación ciudadana: una comparación de las previsiones en las leyes de las comunidades autónomas» **_03_ TOST PARDELL, Sophie.** (Dirección General de Industria de la Generalitat de Cataluña), «Aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad industrial» **_04_ BARREIRO CASTRO, Luis.** (Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia), «La fidelidad como elemento explicativo de los resultados electorales en España » **_05_ CREGO FREIJIDO, Marisol.** (Universidad de Vigo), «La convivencia generacional en el Estado de bienestar mediterráneo: una reforma urbana, sanitaria y digital» **_06_ DESPRAIRIES, Armand.** (Universidade de Reims Champagne Ardenne), «El 150 aniversario del *arrêt Blanco* ¿Qué más podemos aprender de esta sentencia fundamental para el derecho administrativo francés?»



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)

Manuel ARENILLA SÁEZ
Universidade Rey Juan Carlos

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Erika Jaraiz Gulías
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Ricardo Rivero Ortega,
Universidade de Salamanca

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, Rumanía)

María Natalia ECHEGOYEMBERRY
UNR, (Isalud, Argentina)
UBA, (Universidade de Buenos Aires)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal

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

Periodicidade: semestral (xuño 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

UNR: Universidade Nacional de Rosario (Isalud Argentina)

UBA: Universidade de Buenos Aires (Argentina)

VOL.18_nº1_2023_revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



XUNTA
DE GALICIA



Sumario / Summary

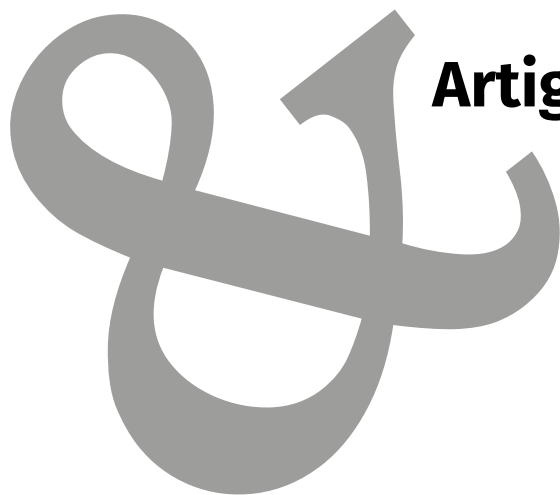
_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

- ECHEGOYEMBERRY, María Natalia. (Universidade Nacional de Rosario), «**Regulamento Sanitario Internacional: Implicacións, obstáculos e desafíos pensados desde o sur global**» International Health Regulations: Implications, obstacles and challenges from the Global South [9-52]
- HERNÁNDEZ DIEZ, Enrique. (Universidade de Extremadura), «**Idade e capacidade na participación cidadá: unha comparación das previsións nas leis das comunidades autónomas**» Age and capacity in citizen participation: a comparison of the provisions in the laws of the autonomous communities [53-74]
- TOST PARDELL Sophie. (Dirección Xeral de Industria da Generalitat de Cataluña), «**Aplicación do principio de precaución no ámbito da seguridade industrial**» Application of the precautionary principle in the field of industrial safety [75-97]
- BARREIRO CASTRO, Luis. (Funcionario do Corpo Superior da Administración Xunta de Galicia), «**A fidelidade como elemento explicativo dos resultados electorais en España**» Fidelity as an explanatory element of electoral results in Spain [99-114]
- CREGO FREIJIDO, Marisol. (Universidade de Vigo), «**A convivencia xeracional no Estado de benestar mediterráneo: unha reforma urbana, sanitaria e dixital**» Generational coexistence in the Mediterranean Welfare State: an urban, health and digital reform [115-135]

_ NOTAS / NOTES

DESPRAIRIES, Armand. (Universidad de Reims Champagne Ardenne), «**O 150 aniversario do arrê Blanco Que máis podemos aprender desta sentenza fundamental para o dereito administrativo francés?**» The 150th anniversary of the Arrêt Blanc. What more can we learn from this fundamental ruling for French administrative law?

[139-146]



Artigos



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 9-52
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5043>
© María Natalia Echegoyemberry
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 29/12/2022 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Reglamento Sanitario Internacional: Implicacións, obstáculos e desafíos pensados desde o sur global

Reglamento Sanitario Internacional: Implicancias, obstáculos y desafíos pensados desde el sur global

International Health Regulations: Implications, obstacles and challenges from the Global South



MARÍA NATALIA ECHEGOYEMBERRY

Universidade Nacional de Rosario (UNR-CEI)
<https://orcid.org/0000-0001-9049-8233>

echegoyemberry2014@gmail.com

Resumo: A actual crise sanitaria puxo de manifesto o fracaso da arquitectura e da gobernanza sanitaria global para responder á pandemia. Ademais, visibilizou a debilidade preexistente dos Estados para facer efectivo o dereito á saúde da poboación e cumprir cos deberes de protección e cooperación internacional. De feito, a pandemia causou problemas sanitarios, sociais, económicos e xurídicos sen que os países dispoñan de ferramentas, procedementos e institucións coordinadas e integradas a nivel nacional, rexional e global (Pérez Vera, 2020). Polo tanto, este artigo pretende contribuír á xeración de coñecemento para o desenvolvemento dunha perspectiva crítica sobre o Regulamento Sanitario Internacional (RSI). Para iso, analízase como se institucionalizou o RSI, que implicacións xeopolíticas tivo e ten para os países do sur global. Aínda que o RSI é considerado “unha pedra angular” do dereito internacional en materia de saúde pública e seguridade sanitaria (OMS, 2021), non é suficientemente coñecido, non foi cumprido e aplicado polos distintos países, nin logrou a coordinación da crise sanitaria co alcance, extensión e resultados esperados. Nas discusións actuais aparecen diferentes argumentos que buscan comprender as causas e carencias deste instrumento. Por iso, considérase relevante recuperar estas vellas discusións sobre as relacións entre as políticas públicas e o dereito administrativo globalizado, as relacións de dependencia e colonialidade que continúan vixentes e se expresan nos sistemas de saúde e na organización das respostas na vixilancia, detección e control de emerxencias de saúde pública de importancia

internacional. Por último, sinábase o desafío de avanzar cara a unha perspectiva rexional para garantir o dereito á saúde das comunidades

Palabras clave: Regulamento Sanitario Internacional, gobernanza sanitaria global, dereito administrativo global, dereito á saúde, COVID-19, sur-sur.

Resumen: La crisis sanitaria actual puso en evidencia el fracaso de la arquitectura y de la gobernanza sanitaria global para dar respuesta a la pandemia. Además, visibilizó la debilidad preexistente de los Estados para hacer efectivo el derecho a la salud de la población y cumplir con los deberes de protección y de cooperación internacional. En efecto, la pandemia acarreó problemas sanitarios, sociales, económicos y jurídicos sin que los países contaran con herramientas, procedimientos e instituciones coordinadas e integradas a nivel nacional, regional y global (Pérez Vera, 2020). Por ello, este artículo tiene por objetivo contribuir a la generación de conocimiento para el desarrollo de una perspectiva crítica sobre el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). A tal fin, se analiza cómo se institucionalizó el RSI, qué implicancias geopolíticas tuvo y tiene para los países del sur global. Si bien el RSI es considerado “una piedra angular” del derecho internacional en materia de salud pública y seguridad sanitaria (OMS, 2021), este no es suficientemente conocido, no se ha cumplido e implementado por parte de los distintos países, ni ha logrado la coordinación de la crisis sanitaria con los alcances, extensión y resultados esperados. Distintos argumentos aparecen en las discusiones actuales buscando comprender las causas y deficiencias de este instrumento. Por eso se considera relevante volver a traer estas viejas discusiones sobre las relaciones entre políticas públicas y el derecho administrativo globalizado, las relaciones de dependencia y colonialidad que continúan vigentes y se expresan en los sistemas de salud y en la organización de las respuestas en la vigilancia, detección y control de emergencias de salud pública de importancia internacional. Finalmente, se señala el desafío de avanzar hacia una perspectiva regional para garantizar el derecho a la salud de las comunidades.

Palabras clave: Reglamento Sanitario Internacional, gobernanza sanitaria global, dereito administrativo global, dereito a la salud, COVID-19, sur-sur.

Abstract: The current health crisis highlighted the failure of the Global Health Architecture and Governance to respond to the pandemic. In addition, it made visible the pre-existing weakness of the States to make effective the right to health of the population and to comply with the duties of protection and international cooperation. Indeed, the pandemic caused health, social, economic and legal problems without the countries having tools, procedures, coordinated and integrated institutions at the national, regional and global levels (Pérez Vera, 2020). Therefore, this article aims to contribute to the generation of knowledge for the development of a critical perspective on the International Health Regulations (IHR). To this end, it analyzes how the IHR were institutionalized, what geopolitical implications they had and have for the countries of the Global South. Although the IHR are considered “a cornerstone” of international law on Public Health and Health Security (WHO, 2021), they are not sufficiently well known, have not been complied with and implemented by the different countries, nor have they achieved the coordination of the health crisis with the expected scope, extension and results. Different arguments appear in the current discussions seeking to understand the causes and shortcomings of this instrument. For this reason, it is considered relevant to bring back these old discussions on the relations between public policies and globalized administrative law, the relations of dependencies and coloniality that are still in force and are expressed in health systems and in the organization of responses in the surveillance, detection and control of Public Health Emergencies of International Importance. Finally, the challenge of advancing towards a regional perspective to guarantee the right to health of the communities is pointed out.

Key words: International Health Regulations, global health governance, global administrative law, right to health, COVID-19, south-south.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Desenvolvemento. 2.1 Que é o RSI desde o punto de vista xurídico? 2.2 Cara á institucionalización dos instrumentos sanitarios. Dependencia e colonialismo. 3 Implicacións. 3.1 Que implicacións tivo e ten o RSI nos países do sur global? 3.2 O Estado de dereito e/ou a excepcionalidade como regra. 3.3 Matriz de resposta ante a pandemia: “Crónica dunha morte anunciada”. 4 Problemas. 4.1. Cales son os problemas de implementación do RSI? 4.2 Fallos identificados na aplicación do RSI por parte da OMS.

4.3 Falta de liderado sanitario global e fallos na gobernanza. 4.4 Problemas coa avaliación das capacidades básicas dos Estados no marco do RSI. 4.5 Implementación de políticas unilaterais nacionalistas. 4.6 Falta de incorporación do RSI á lexislación nacional e omisión de regulación do dereito á saúde. 4.7 Determinantes legais e económicos das políticas sanitarias. Rol dos actores non estatais. 4.8 O RSI no marco do dereito administrativo global. 5 Refundación dos sistemas de saúde. 6 Visión crítica da narrativa de dereitos humanos. 7 Achegas finais. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A situación de pandemia actual provocada polo COVID-19 é considerada unha catástrofe mundial que se podería ter evitado e que puxo en evidencia o fracaso da arquitectura e da gobernanza sanitaria global para dar resposta á pandemia. Ademais, visibilizou a debilidade preexistente dos Estados para facer efectivo o dereito á saúde da poboación e cumprir cos deberes de protección e de cooperación internacional.

En efecto, a pandemia implicou problemas sanitarios, sociais, económicos e xurídicos sen que os países contasen con ferramentas, procedementos e institucións coordinadas a nivel nacional e global¹.

Por iso, este artigo ten por obxectivo contribuír á xeración de coñecemento para o desenvolvemento dunha perspectiva conceptual e metodolóxica sobre o Regulamento Sanitario Internacional². Para tal fin, analízase como se institucionalizou o RSI e que implicacións xeopolíticas tivo e ten para os países do sur global.

Aínda que o RSI é considerado “unha pedra angular” do dereito internacional en materia de saúde pública e seguridade sanitaria³, este non é suficientemente coñecido, non se cumpriu e desenvolveu nos distintos países, nin logrou a coordinación da crise sanitaria cos alcances, extensión e resultados esperados. Distintos argumentos aparecen nas discusións actuais buscando comprender as causas e deficiencias deste instrumento.

Segundo a OMS⁴, a pandemia por COVID-19 puxo “a proba a aplicación de practicamente todas as disposicións do regulamento, que foron concibidas e elaboradas para o manexo colectivo de eventos deste tipo”⁵.

Na elaboración do RSI e na modificación –do ano 2005–, omitiuse o debate sobre a cooperación administrativa internacional e os condicionantes –administrativos internacionais– dos ordenamentos xurídicos nacionais. Tamén se omitiu o debate sobre os determinantes políticos e legais da saúde.

Recentemente, abriuse un novo escenario de discusión, creando para iso un Órgano de Negociación Intergubernamental (INB)⁶ que ten por función redactar e negociar un convenio, acordo ou tratado internacional (AMS/22). Malia poder considerarse unha ventá de oportunidade, existe un risco claro, pois estas negociacións danse nun contexto de securitización da saúde pública, con preeminencia do paradigma de seguridade nacional, con afondamento nas desigualdades sociais e marcada asimetría norte-sur. Ademais, aínda non existen consensos sólidos –rexionais ou internacionais– sobre o que sería necesario facer para previr, controlar e dar resposta ás pandemias⁷.

Por este motivo, considérase relevante volver traer estas vellas discusións vinculadas á gobernanza sanitaria, sobre as relacións entre políticas públicas e o dereito administrativo globalizado e entre modelos sanitarios e o rol dos Estados na organización das respostas.

Sínálase que o problema da gobernanza internacional sanitaria segue a ser un tema no que aínda se require de amplos debates e consensos⁸.

Por iso, este artigo pretende establecer un diálogo en común entre actores que pertencen ao campo xurídico (dereito internacional dos dereitos humanos, dereito administrativo internacional e acceso á xustiza) e ao campo sanitario (saúde internacional, epidemioloxía crítica, saúde colectiva latinoamericana), que actualmente se atopan escindidos.

2 DESENVOLVEMENTO

2.1 Que é o RSI desde o punto de vista xurídico?

O Regulamento Sanitario Internacional (RSI) é un instrumento legal vinculante para os Estados, aprobado pola Asemblea Mundial da Saúde en 2005 (Resolución WHA58.3.1, que entrou en vigor en xuño de 2007). Este instrumento faculta a Organización Mundial da Saúde (OMS) para coordinar as respostas en materia sanitaria fronte a unha pandemia e ten como propósito previr a propagación internacional de enfermidades⁹.

Desde o punto de vista xurídico, o RSI é unha lexislación secundaria da OMS, non é un tratado de dereito internacional, polo que o seu incumprimento non implica sancións, e non é exixible directamente pola cidadanía, nin xudicializables os dereitos que del emanan. Tampouco adoita ser directamente aplicable nos eidos xurídicos nacionais e non contén normas autoexecutables –*self executing norms*–¹⁰.

Por outro lado, aínda que o RSI foi presentado como un instrumento vinculante, as recomendacións que se emiten no marco deste son “opinións non vinculantes” (art.1 RSI) que os países poden (ou non) cumprir. Iso podería implicar na práctica un menor grao de acatamento das recomendacións que emanan do instrumento, polo que, no futuro, poderían pensarse mecanismos de incentivos para a aplicación uniforme, normalizada e institucionalizada das recomendacións.

Asemade, cómpre identificar aquelas situacións nas que os países, mesmo que-endo cumprir as recomendacións da OMS, se atopan imposibilitados a facelo, pola existencia de determinantes estruturais, económicos, políticos e legais e por fortes condicionamentos internacionais, entre outros.

No RSI establécese o marco xurídico de actuación dos países en materia sanitaria, a partir da creación de procesos e procedementos para a vixilancia, detección e control de emerxencias de saúde pública de importancia internacional (ESPII). A identificación da ESPII implica, ou debería implicar, o desenvolvemento de accións internacionais coordinadas.

O RSI ten por obxectivo “*previr a propagación internacional de enfermidades, protexer contra esa propagación, controlala e darlle unha resposta de saúde pública proporcionada e restrinxida aos riscos para a saúde pública, e evitando ao mesmo tempo as interferencias innecesarias no tráfico e o comercio internacional*” (art. 2). Establécense nun mesmo artigo dous obxectivos, un vinculado á saúde pública e outro ao comercio, que a pandemia actual mostrou incompatibles ou antagónicos. En cambio, o RSI non se posiciona ao respecto, non fixa criterios, parámetros e prioridades entre estes dous obxectivos.

No RSI establécese a finalidade, alcances, obrigas e principios que orientan as accións dos Estados nacionais. Non obstante, á par permite establecer reservas ao cumprimento do acordado no instrumento, o que na práctica desvirtúa e permite eludir responsabilidades que emanan deste¹¹. O RSI traballa en relación con sete áreas as cales se presentan no cadro 1.

Cadro 1. Áreas de traballo do RSI

Áreas de traballo do RSI (2005)	
ALIANZAS MUNDIAIS	
1.-	Fomento das alianzas globais.
FORTALECEMENTO DA CAPACIDADE NACIONAL	
2.-	Fortalecemento dos sistemas nacionais de prevención, vixilancia, control e resposta.
3.-	Fortalecemento da seguridade en saúde pública en viaxes e transporte.
PREVENCIÓN E RESPONSA ÁS EMERXENCIAS DE SAÚDE PÚBLICA	
4.-	Fortalecemento dos sistemas de alerta e resposta.
5.-	Fortalecemento da xestión de riscos específicos.
ASPECTOS XURÍDICOS E VIXILANCIA	
6.-	Mantemento de dereitos, obrigas e procedementos.
7.-	Realización de estudos e monitoreo do progreso.

Fonte: *Elaboración propia baseándose en RSI (2005)*

O RSI establece a obriga de fixar para os países puntos de enlace; xeralmente funciona nos ministerios de saúde dos Estados. Ademais, determina a obriga de brindar información, algoritmos de toma de decisións e prazos de notificación de ESPII, e enúncianse as respostas que deberían proporcionar os países. Estas obrigas extraterritoriais vinculadas co deber de cooperación foron incumpridas desde o inicio da pandemia (por exemplo, atrasos na notificación da ESPII por parte da República Popular da China e demoras excesivas na declaración da emerxencia internacional pola OMS).

A Asemblea da Saúde examina periodicamente o funcionamento do RSI e realiza o seguimento das recomendacións que se formulan no marco deste, pero, como foi mencionado, non ten poder sancionador ante a verificación de incumprimentos das recomendacións. Foi sinalado que o traballo de implantar e afianzar as capacidades

básicas previstas no RSI é un proceso continuo e que estas son as funcións esenciais da saúde pública (FESP) (Comité de Exame, WHA 68.5).

Pódese mencionar que o RSI establece a compatibilidade do Regulamento Sanitario Internacional con outros tratados internacionais en materia de dereitos humanos subscritos polos Estados partes (art. 57)¹². Non obstante, cada tratado ou regulamento vai xerando os seus propios mecanismos, procesos e institucionalidade, non necesariamente articulados dentro da arquitectura sanitaria global.

Desde o punto de vista do dereito internacional, o RSI establece un marco de actuación para a cooperación da xestión sanitaria internacional en tempos de crise¹³. Actualmente, atópase subscrito por 196 países, incluídos os 194 membros da OMS, e estes están obrigados a fortalecer as súas capacidades básicas para previr, controlar e responder ante unha pandemia.

Ademais, no instrumento defínense cales son as *capacidades básicas* que os Estados están obrigados a fortalecer; estes reportan o cumprimento mediante autoavaliacións ou avaliacións externas, que teñen seguimento por parte da OMS/OPS. Consideramos que existiron problemas de sobreestimación das capacidades estatais por parte dos países, pero tamén problemas vinculados coa matriz mesma de avaliación que propón a OMS/OPS.

O RSI tamén establece unha débil relación entre o dereito á saúde, o deber de protexer dos Estados, a obriga de realización progresiva de dereitos humanos e a consecuente obriga de incrementar ou fortalecer as capacidades básicas estatais. Cada país ten que elaborar plans de acción nacionais para aplicar o RSI. Ademais, deben contar con plans de preparación interaxencias para a xestión do risco. Estes plans adoitan non ser tratados no congreso dos Estados nacionais, nin son coñecidos nin publicados, e en xeral son elaborados por técnicos/as sen participación social. Tampouco estes plans se atopan consensuados cos gobernos subnacionais, rexionais, nin figuran con partidas orzamentarias nacionais específicas.

2.2 Cara á institucionalización dos instrumentos sanitarios. Dependencia e colonialismo

Cómpre sinalar que o interese por previr e controlar as enfermidades infecciosas non é novo, e en cada país fóronse creando distintas normativas de orde pública vencelladas coa hixiene e a sanidade das persoas e dos espazos.

Foucault sinala que a orixe deste control está vinculado á biopolítica, onde os corpos se converten no primeiro obxecto de normalización e disciplina por parte do Estado, sendo isto esencial para o desenvolvemento do capitalismo, exercendo este poder a través de institucións totais como a escola, a fábrica e as institucións de saúde.

A expansión capitalista requiriu de novos mercados, e do sistema colonial. A expansión colonial europea en territorios do sur xerou o medo ás enfermidades exóticas, o que

levou á necesidade de regular as corentenas e as medidas nun marco de cooperación internacional.

As necesidades do comercio, o traslado de mercadorías e o incremento do fluxo migratorio, así como a idea de que certas enfermidades non se limitaban ao espazo nacional e que estas traspasan as fronteiras, requiriron de certos acordos entre distintos Estados para a regulación das accións transfronteirizas sanitarias.

A prioridade de protexer a circulación de mercadorías e as necesidades do mercado é a pegada que se reflicte nas distintas conferencias sanitarias e se materializa no Convenio Sanitario Panamericano e exerce influencia na configuración dos sistemas de saúde de América Latina, a través do que Basile¹⁴ sinala como “panamericanismo en saúde e saúde global liberal”, sendo estes aparatos de reprodución dunha xeopolítica de poder do sistema-mundo nas diversas etapas e ciclos do capitalismo os que reproduce a colonialidade.

Así, en 1874, 1881, 1892 e 1897 tiveron lugar as primeiras conferencias sanitarias internacionais. En 1903 realizouse o primeiro Convenio Sanitario Internacional e creouse en Europa a Oficina Internacional de Hixiene Pública.

En 1924 dítase o Código sanitario panamericano, que é o primeiro tratado de sanidade internacional ratificado por 18 países da rexión. Neste instrumento establécese que a saúde humana é fundamental para o progreso económico dos países e o intercambio comercial, e destácase o papel chamado a cumprir pola hixiene portuaria. Desde a orixe establécese unha dobre finalidade de “fortalecer as relacións comerciais e protexer a saúde pública”.

Actualmente, podemos ler o paradigma da saúde global como unha continuidade do que se coñece como medicina colonial¹⁵. Este paradigma é fortemente impulsado pola OMS e asociado ao norte global. Segundo Basile¹⁶, este paradigma “coloniza os programas de posgraos, mestrados e departamentos universitarios nas liñas de formación, investigación e produción académico-sanitaria”.

En 1951 acórdase o Primeiro Regulamento de Saúde Internacional, e o antecedente do RSI actual atópase no RSI de 1969 (a Asemblea Mundial de 1995 encargou a revisión do RSI de 1969, WHA 48.7).

Este regulamento contiña unha lista de seis “enfermidades corentenables” –foi modificado en 1973 e 1981 (reduce o número de enfermidades corentenables, quedando a febre amarela, a peste e o cólera)– fronte á erradicación mundial da varíola.

A continuación, preséntase unha matriz para analizar o RSI tendo en conta: bases conceptuais, enfoque, actores, financiamento, cooperación internacional, axenda de prioridades, tipo de instrumento e participación social.

Cadro 2. Matriz para analizar o RSI

Bases do regulamento sanitario internacional (2005)	
Bases conceptuais	Saúde global-seguridade sanitaria global.
Enfoque	Dereitos humanos. Preeminencia modelo médico hexemónico. Técnica biomédica.
Actores (mencionados explicitamente)	OMS, Estados membros, organismos intergubernamentais. Nacións Unidas, OIT, Nacións Unidas para a Agricultura e a Alimentación, Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Marítima Internacional, Comité Internacional da Cruz Vermella e Media Lúa Vermella, Asociación de Transporte Aéreo Internacional, Federación Navieira Internacional e o Office International des Epizooties, Estados membros. Organismo Internacional de Enerxía Atómica (OIEA).
Financiamento	Países contribuíntes á OMS. Alianzas públicas-privadas-corporacións. Organizacións da sociedade e filantrópicas.
Cooperación internacional	Liderado formal OMS –débil–. Relación Norte-Sur –asimetría–.
Axenda de prioridades	Enfermidades de saúde pública de importancia internacional (ESPII).
Tipo de instrumento	Instrumento legal vinculante para os Estados. Non é un tratado de dereito internacional.
Participación sociedade civil	Non ten mecanismo de consulta nin participación.

Fonte: Elaboración propia baseándose na proposta metodolóxica de Basile (2020).

3 IMPLICACIÓNS

3.1 Que implicacións tivo e ten o RSI nos países do sur global?

O RSI institucionalizou “unha nova política pública de emerxencia de saúde global”, construíu unha institucionalidade e un marco xurídico internacional para enfrontar as pandemias, pero na elaboración existiron desequilibrios de forza entre os países do norte e os do sur. Estes desequilibrios continúan presentes na actual discusión da reforma do RSI.

O RSI formulouse a partir da globalización xurídica desde arriba (*top-up*) e ten efectos en centenas de Estados nacionais e na lexislación doméstica destes. Pérez Vera¹⁷ faise dúas preguntas:

1. Non é acaso a globalización xurídica “desde arriba” un dos principais problemas que ten o deseño do RSI?, e
2. Son a institucionalidade creada por este e a preexistente derivada de tratados internacionais as que fracasaron ante a xestión da pandemia?

Cada un dos organismos intergubernamentais ten os seus propios mecanismos de rendición de contas, de toma de decisións, de alcance temático, de competencia e de revisión. Todos os organismos xeran un sistema de acción institucional, lóxicas de poder, operacional e normativo-xurídico. Operan baseándose en lexitimidade autoconferida “*lexitimidade dos de arriba e precariedade dos de abaixo*”¹⁸.

Desde unha perspectiva crítica, o RSI é considerado unha ferramenta xeopolítica en mans dos Estados do norte¹⁹, estreitamente vinculado coa seguridade sanitaria global²⁰. En efecto, estas políticas que se elaboraron e se plasmaron no RSI foron pensadas e centradas na defensa dos intereses dos Estados occidentais do norte.

Neste sentido, Basile²¹ sinala, ademais, que é necesario discutir e problematizar quen administra o RSI, quen son os xestores/as da diplomacia sanitaria en América Latina e no Caribe, como impacta a matriz *securitaria* nos tomadores de decisións e tamén como foi colonizada a academia a partir do paradigma de seguridade sanitaria global.

3.2 O Estado de dereito e/ou a excepcionalidade como regra

Durante a pandemia, a maioría dos países de América Latina adoptaron medidas de excepción constitucional que impactaron na división de poderes dos Estados²², deuse un proceso de acumulación de funcións dos poderes executivos e nalgúns países suspendéronse as funcións dos poderes lexislativos²³.

En efecto, sinala García Mejía²⁴ que, aínda que a xustiza é un dos servizos máis importantes dos Estados, este se viu suspendido practicamente en todos os países da rexión²⁵. O dito concorda con diferentes estudos realizados recentemente²⁶. Esta nova institucionalidade emerxente da crise sanitaria impacta na garantía de dereitos e no acceso á xustiza.

Durante o estado de emerxencia establecéronse restricións aos dereitos individuais civís e políticos (prohibición de circular, toque de queda, estado de sitio, militarización da seguridade)²⁷. Isto foi sinalado como un proceso de securitización da saúde pública a nivel global, onde os problemas de saúde se presentan vinculados coa axenda militar e se vai incorporando como marco conceptual nas academias²⁸, que impactou –con distinto alcance– noutros dereitos fundamentais das persoas, entrando en tensión a dimensión individual e colectiva do dereito á saúde e o deber de protexer dos Estados.

Neste sentido, sinálase que se deu un proceso de retorno ao neohixienismo e á militarización da saúde pública a nivel global, o que implicou respostas limitadas desde o sector da saúde²⁹. Acentuouse o proceso de securitización que xa se viña desenvolvendo na rexión³⁰.

O dito fai xurdir novas interrogantes no sentido de ¿quen lle pon límite á acción estatal?³¹.

A declaración de excepción constitucional presenta o desafío para os Estados de harmonizar a realización dos dereitos humanos coa imposición de medidas restritivas para o control e prevención da pandemia; estas medidas poden afectar tanto a dereitos individuais como colectivos³².

En contextos de crise, prodúcense colisións, tensións e interferencias de distintos tipos de dereitos que a madurez do sistema xurídico/político debe poder resolver

e harmonizar con criterios uniformes, que doten de seguridade xurídica mesmo en contextos excepcionais.

Durante o estado de excepción, prodúcese a colisión de intereses de dereitos fundamentais, indivisibles³³, que non admiten supresión, e, de igual xerarquía, os poderes xudiciais deberán recorrer á ponderación de dereitos para harmonizalos acudindo ao principio de proporcionalidade, avaliando os custos e beneficios dunha medida³⁴.

Rivera³⁵ sinala as tensións xeradas a partir da implementación das medidas de corentena cun forte impacto nas poboacións e na institucionalidade do Estado³⁶. No plano internacional, establecéronse certos contidos mínimos inderrogables dos dereitos, e de tutela, que lle permiten pór límites á acción estatal.

Alé³⁷ propón que para a harmonización e protección de dereitos fundamentais se ten que realizar unha lectura integrada dos Principios de Siracusa, sobre a limitación e derogación do Pacto Internacional de Dereitos Cívís e Políticos, da Observación xeral sobre os estados de emerxencia (OX 29, CESCR, 2001), sobre a liberdade de movemento (OX 27, CESCR, 1999).

A ONU³⁸ sinalou que as declaracións de emerxencias durante a pandemia “non deberían usarse como escusa para atacar grupos, minorías ou individuos particulares. Non deberían utilizarse como unha tapadeira para accións represivas co pretexto de protexer a saúde (...) e non deberían usarse simplemente para sufocar a disidencia”.

Basile³⁹ sinala que existe unha política da excepcionalidade como nova regra ás emerxencias de saúde pública, cun avance da biomedicalización e disciplina da vida cotiá da cidadanía.

Ademais, este autor menciona que predomina un enfoque neohixienista con preeminencia da ciencia biomédica como resposta, deixando de lado factores sociais, económicos e políticos do proceso saúde e enfermidade. Prodúcese, como xa foi mencionado, un retorno á doutrina do contaxio, onde “a medida en xeral se transforma nun sistema de crenzas (secularización), primeira narrativa dualista do medo e da excepcionalidade (“isto ou a morte”); tende a unha extrema biomedicalización de enfermidade de afectación poboacional, identifícanse factores considerados perigosos e punibles, necesita a división da sociedade para illar, inspeccionar e controlar”⁴⁰.

Durante a pandemia, o inimigo corporízase –no estranxeiro/migrante/o outro enfermo/o anormal– e iso conduce a abordaxes sanitarias baixo o paradigma de seguridade nacional e á circulación e construción de relatos a partir de metáforas militares ou de guerra, baseadas no medo e na extrema biomedicalización. Establécense narrativas baseadas na visión binaria da sociedade e dos espazos con lóxicas de control e vixilancia sobre os corpos e territorios. Segundo Mbembe, nos estados de excepción apélase constantemente a unha idea ficticia do inimigo.

Estes relatos xa estiveron presentes noutras pandemias como a do ébola, onde se comparaban os preparativos para as epidemias cos preparativos para as guerras. Actualmente asistimos a unha narrativa da securitización baseada no medo⁴¹.

Desta forma, xustifícanse intervencións baseadas no suposto de guerra, con supresión, limitación e represión da protesta social e coa consecuente restrición doutros dereitos fundamentais máis alá do estritamente sanitario. Podemos atopar unha matriz de comunicación de risco que xerou medo, desinformación e falsas noticias que foron utilizadas con fins xeopolíticos⁴².

Existe un discurso da excepcionalidade circulando como hexemónico en América Latina, que comeza a producir unha normalización do uso das forzas de seguridade, o que vai conducir a un cambio sistemático cara á securitización da saúde pública⁴³.

Durante a “excepcionalidade”, identificouse un incremento da violencia institucional, sen que se adecuasen as accións ou estratexias de seguridade aos estándares e principios internacionais⁴⁴.

Finalmente, pódese mencionar que a narrativa de seguridade nacional vai configurando un réxime de gobernanza⁴⁵.

3.3 Matriz de resposta ante a pandemia: “Crónica dunha morte anunciada”

Alguns autores establecen certa continuidade na matriz de resposta ás pandemias. Así, Basile⁴⁶ analiza a abordaxe da pandemia a partir da matriz crítica que se activou como resposta á pandemia do SARS en América latina e no Caribe, que denomina: “os 3 D” (determinación, dependencia e descoordinación). Esta matriz de resposta susténtase en certos presupostos conceptuais como metodolóxicos que xa estiveron presentes noutras epidemias e desastres (sida, ébola, SARS N1 H1).

Neste marco, xunto con respostas baseadas na biomedicalización e na tecnoasistencia, dáse un proceso de securitización da saúde pública; isto compréndese internacionalmente como o concepto de seguridade sanitaria global.

Este concepto véñse instalando na rexión desde hai máis de trinta anos por parte de organismos internacionais e responde a razóns xeopolíticas. Comeza a dar conta dun conxunto de ameazas internacionais onde se van situando as novas patoxenicidades como “un problema de seguridade sanitaria, de seguridade nacional”⁴⁷. Isto trae consigo que “os problemas de saúde internacional sexan problemas de seguridade nacional”.

Prodúcese unha biomedicalización das relacións internacionais, e vaise formular como esta securitización está a facer readecuar os países do sur a partir das necesidades dos países do norte⁴⁸. É dicir, non é unha axenda só de EE. UU., da axenda de seguridade sanitaria e axenda militar vinculada á saúde, senón que isto se vai estar incorporando como marco conceptual nas academias”. Vaise instalando a excepcionalidade como regra, e é esta a que crea o aparato de seguridade sanitaria global e estrutura a rede que lle dá sustento ideolóxico e político a esta idea forza.

Pódese mencionar que a narrativa de seguridade nacional vai configurando un réxime de gobernanza⁴⁹. Esta gobernanza aséntase nun determinado réxime xurídico que lle serve de estrutura e de autolexitimación.

Atopamos estudos previos –realizados en contextos de anteriores pandemias–, concordantes con estas visións, nos que destacan os aspectos xeopolíticos da saúde e seguridade sanitaria global a partir da instrumentalización da saúde por parte da política exterior dos Estados Unidos⁵⁰, onde aparece a saúde global como unha ferramenta do *soft power* (poder brando) de Estados Unidos⁵¹. Coincidentemente, sinálase que a seguridade sanitaria global na orde mundial ten a súa xenealoxía⁵² determinada pola división xeopolítica entre Estados Unidos e o sur global⁵³ e que expresa as tensións entre o sur global e o norte. Estas tensións víronse plasmadas no proceso de elaboración do RSI, onde Estados Unidos instaba a unha maior seguridade sanitaria internacional.

Neste sentido, considérase que a seguridade sanitaria mundial concerta o proteccionismo do norte e que reinscribe a orde mundial xeopoliticamente, impactando tamén na gobernanza da orde mundial⁵⁴.

Segundo Weir⁵⁵, existe unha xenealoxía do termo “seguridade sanitaria”, que non só responde ao momento no que a OMS fai uso rutineiro deste en 2001, case como sinónimo de “alerta mundial e resposta”, senón que responde a razóns de prácticas e estratexias xeopolíticas entre o norte e o sur global. A seguridade sanitaria une “os actores, os obxectos, as declaracións e os dispositivos técnicos en redes formadas a través da experiencia autorizada”.

A OMS definiu a seguridade sanitaria global como “o conxunto de actividades proactivas e reactivas necesarias para reducir todo o posible as vulnerabilidades a incidentes agudos de saúde pública capaces de pór en risco a saúde colectiva de poboacións que se estenden por diversas rexións xeográficas e a través das fronteiras internacionais”⁵⁶.

O contexto de pandemia puxo en tea de xuízo o concepto e o paradigma da seguridade sanitaria global⁵⁷. Así, sinalouse que “as estruturas asimétricas do poder dominan o concepto de saúde global (...) onde o legado do colonialismo é particularmente pesado”⁵⁸. Mencionouse que os problemas sanitarios xorden como problemas de seguridade sanitaria internacional (*health global security*) nos países do norte, e que o RSI foi deseñado como un instrumento para ser utilizado contra os países do sur global.

Honigsbaum menciona que só se mobilizan recursos cando unha enfermidade se transforma en ameaza para o norte global⁵⁹.

Pola súa vez, algúns expertos/os sinalaron que no proceso de discusión os países do sur non teñen a mesma voz, e os informes elaborados⁶⁰ no marco de discusión da reforma do RSI non tiveron o mesmo peso na discusión do RSI⁶¹.

As políticas de seguridade sanitaria elaboráronse “deseñadas, pensadas, e centradas na defensa dos intereses dos Estados occidentais do norte”⁶².

É posible pensar as relacións de poder soamente como relacións asimétricas norte-sur. É posible pensar o poder de xeito monolítico localizado no Estado ou goberno dun país ou rexión? É necesario comprender qué outros actores interveñen no sur global que facilitan o deseño xeopolítico desde o norte?, que mecanismos interveñen? (ideoloxía, coaptación, coacción, etc.). Aquí atopamos un aspecto no que é preciso afondar en relación coas discusións que hai que retomar para dar conta da complexidade da

teoría do poder e dos sistemas políticos e económicos, tendo en conta que o Estado non é o único actor no que se concentra todo o poder. Pódense recuperar os enfoques decoloniais latinoamericanos e postestruturais sobre discurso, poder e subxectividade.

4 PROBLEMAS

4.1 Cales son os problemas de implementación do RSI?

Arredor do RSI xéranse dúas fortes tendencias nas discusións actuais: unha que menciona que o RSI non tivo problema de deseño, aínda que si problemas de implementación evidenciados no excesivo poder centralizado no director da OMS e na burocracia do secretariado. Esta tendencia é a que se viña mantendo na abordaxe das distintas pandemias como a do ébola⁶³, onde se sinalaba que non era necesario modificar o RSI (Foro Permanente CEJA/GIZ, 2021).

Unha segunda posición sostén que o RSI tivo tanto problemas de deseño como de implementación, á vez que se sinala que todo problema de implementación implica sempre un problema de deseño, xa que o dereito debería crear as condicións axeitadas para a súa aplicabilidade e, polo tanto, todo fallo de aplicabilidade dos dereitos é sempre un fallo de deseño. Estes fallos implican unha fragilidade institucional para o manexo da crise, á vez que visibilizan a incapacidade de protexer, controlar e responder integralmente á poboación. Vinculado co problema de deseño, atópase de xeito transversal o paradigma de seguridade sobre o que se asenta o RSI en xeral e a resposta sanitaria ás pandemias, en particular (Foro Permanente CEJA/GIZ, 2021).

A continuación, preséntase unha caracterización do RSI, e unha análise crítica sobre as principais problemáticas observadas.

Cadro 3. Caracterización do RSI. Análise crítica, deseño e implementación

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Autoridade responsable do RSI	Organización Mundial da Saúde. Asemblea Mundial da Saúde. Director xeral da OMS.	Actualmente designouse un órgano intergubernamental para a revisión ou elaboración dun novo acordo, tratado ou convención. Identificáronse problemas vinculados ao rol da OMS (lexitimación, recomendacións, demoras, avaliación das capacidades básicas, opacidade na conformación dos comités de expertos e de avaliación, problema de gobernanza económica da OMS e de financiamento das accións no marco do RSI e en relación co rol que ocupa o sector privado na definición da axenda e gastos extraorxazamentarios). Discútese se é necesario crear órganos reitores da política sanitaria independentemente da OMS (UE).

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Obxectivo normativo	"Previr a propagación internacional de enfermidades, protexer contra esa propagación, controlala e darlle unha resposta de saúde pública proporcionada e restrinxida aos riscos para a saúde pública, evitando ao mesmo tempo as interferencias innecesarias no tráfico e o comercio internacional" (art. 2).	O obxectivo non é preciso, non está claramente xerarquizado. Podería resultar incompatible o cumprimento sanitario coa protección do tráfico e do comercio. Sería conveniente que teña criterios ou regras de decisión para favorecer o cumprimento dos obxectivos normativos. No RSI non contén enumeración de actividades consideradas esenciais para o desenvolvemento dun país que non poden deterse no tránsito transfronteirizo.
Ámbito de aplicación. Países	O RSI é de cumprimento obrigatorio en 196 países, incluídos os 194 membros da OMS.	O incumprimento non xera sanción para os Estados membros nin no ámbito internacional nin nacional.
Autoridade competente nos Estados membros. Interlocutor do RSI	Ministerios de saúde. Centro Nacional de Enlace para o RSI: designado por cada Estado parte articula cos puntos de contacto da OMS.	Non dispón claramente o interlocutor (menciona centros de enlaces e Estados membros). As autoridades competentes para entender no RSI deberían ser dos tres poderes do Estado, establecendo mecanismos de notificación, interpelación, reporte e rendición de contas. Os centros nacionais de enlaces non definen a política sanitaria dun país, non teñen inxerencia, non teñen autonomía respecto dos poderes estatais, son designados polo PE, responden politicamente a este. Ademais, non teñen continuidade nin estabilidade os seus técnicos; xeralmente funciona con equipos reducidos ou unipersoais, con carencia de persoal, escasa inxerencia nos procesos de toma de decisións dos Estados a nivel nacional e provincial. Outros problemas atópanse na inexistencia de entidades nacionais especializadas que lideren o proceso de implementación do RSI de xeito integrado. A aplicación do RSI non implica todas as instancias gobernamentais dun mesmo país nin todos os poderes (lexislativo, xudicial, executivo) nin xurisdicións. Debería considerarse que as pandemias xeran declaracións de estado de excepción constitucional, polo que o instrumento debería prever límites á acción estatal.
Mecanismos de gobernanza. Toma de decisións e nivel de acatamento	Non dispón de normativa sobre gobernanza nacional-subnacional. Non conta cun plan global estratéxico sanitario nin con plans rexionais.	O RSI non se expide sobre a toma de decisións a nivel país nin realiza seguimento do nivel de acatamento por parte do grupo obxectivo das decisións sanitarias adoptadas. Falta dun mecanismo de gobernanza claro e existe fragmentación de toma de decisións. É necesario pensar mecanismos de gobernanza (nacional-rexional-global). Pero a existencia dun plan global-rexional non debería implicar o establecemento de obrigas xuridicamente vinculantes para os Estados membros na medida en que non se asegure unha representación ampla do sur global.

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Avaliación do impacto das medidas	Non dispón dun sistema de avaliación e monitoreo de medidas adoptadas no marco dunha emerxencia sanitaria.	O RSI non establece un sistema de avaliación do impacto das medidas sanitarias adoptadas no marco dunha emerxencia. Non regula sobre o seguimento do desvío das recomendacións por parte dos Estados membros.
Tipo de instrumento	Instrumento legal vinculante para os Estados. Non é un tratado de dereito internacional, polo que o seu incumprimento non implica sancións, e non é exigible directamente pola cidadanía, nin xudicializables os dereitos que del emanan. Tampouco adoita ser directamente aplicable nos ámbitos xurídicos nacionais e non contén normas autoexecutables –self executing norms–.	Non menciona sobre a obriga dos Estados de incorporar e harmonizar no ámbito doméstico o RSI. Non contén normas autoexecutables. Debilidade no deseño do instrumento, un instrumento “sen dentes”. É necesario que se supere a dicotomía entre o dereito duro e o dereito brando; búscase maior flexibilidade e a posibilidade de que contemple distinto tipo de normativa (directrices, compromisos, protocolos e recomendacións).
Alcance	Enfermidades de saúde pública de importancia internacional (ESPII). Establécese o procedemento para a determinación dunha emerxencia de saúde pública de importancia internacional. O director da OMS determina se o evento constitúe unha emerxencia de saúde pública de importancia internacional, mantén consultas co Estado parte onde se está a producir o evento. Solicitará opinión do comité de emerxencia e emitirá recomendacións temporais. Dentro das 48 horas, o director debe determinar se o evento constitúe unha ESPII. Non dispón distintos niveis de alerta.	A aceptación da asistencia técnica depende do país onde sucede o evento. China non aceptou a colaboración da OMS. Discútese se é necesario incorporar distintos niveis de alerta (alerta intermedio-frente a ameaza de pandemia) onde a decisión non estea en mans do director xeral da OMS.
Actores expresamente enunciados no RSI	Nacións Unidas, OIT, Nacións Unidas para a Agricultura e a Alimentación, Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Marítima Internacional, Comité Internacional da Cruz Vermella e Media Lúa Vermella, Asociación de Transporte Aéreo Internacional, Federación Navieira Internacional e Office International des Epizooties, Estados membros. Organismo Internacional de Enerxía Atómica (OIEA).	Non menciona nin regula sobre a intervención de actores económicos (como o complexo fármaco-industrial). Non regula sobre a captura corporativa. Non se expide sobre instrumentos internacionais que operan como determinantes legais e económicos das soberanías sanitarias nacionais (patentes, medicamentos, vacinas, insumos críticos).

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Intervención na elaboración e control	<p>Comité de expertos, comité de avaliación, grupo de expertos do RSI.</p> <p>O comité de expertos é elixido polo director xeral de acordo con pautas establecidas no RSI (art. 48) (representación xeográfica, experiencia).</p> <p>O comité de exame é elixido polo director xeral baseándose en principios de representación xeográfica, paridade de xénero, equilibrio de expertos, distintas correntes de pensamento científico, enfoques e experiencias prácticas, equilibrio interdisciplinario axeitado (art. 50 pto. 6).</p>	<p>Sen participación social, nin de organizacións da sociedade civil, nin colexios profesionais, sociedades médicas, sociedades científicas, sindicatos, academias.</p> <p>En relación co comité de expertos, poderíanse ter en conta outros criterios como xénero, campo de expertises diversas, participación de organizacións da sociedade civil e academia.</p> <p>Non regula sobre ausencia de conflitos de interese dos expertos/as que integran os comités.</p> <p>Pódese notar unha diverxencia significativa nos criterios normativos establecidos para elixir representantes no comité de exame.</p> <p>As persoas que controlan e supervisan non deberían depender nin serían nomeadas polo director da OMS. Poderíanse implementar concursos de oposición e antecedentes, públicos, abertos e transparentes tanto no ámbito nacional como no internacional.</p>
Medidas no marco do RSI Recomendacións	<p>Recomendacións permanentes son opinións non vinculantes con respecto a determinados riscos continuos para a saúde pública que emite a OMS sobre medidas sanitarias (art. 16). Responde a riscos específicos e continuos.</p> <p>Recomendacións temporais: opinións non vinculantes que emite a OMS respecto de medidas sanitarias fronte a riscos concretos (art. 15) poden ser deixadas sen efecto en calquera momento.</p>	<p>As recomendacións non son vinculantes.</p> <p>Non se toman por medio de procesos abertos e participativos.</p> <p>Non establece medidas compensatorias de medidas sanitarias recomendadas.</p> <p>Non se minimiza a posibilidade de incumprimento ou afastamento das recomendacións no proceso de implementación e non se estipulan sancións e incentivos para superar a resistencia a implementalas.</p> <p>Non contén mecanismos de notificación aos outros poderes estatais sobre o incumprimento da recomendación e do RSI.</p> <p>Actualmente, discútense a necesidade de establecer a vinculación e a activación automática a partir da declaración de emerxencia e unha implementación flexible.</p> <p>Faltan mecanismos de seguimento da aplicación de recomendacións polos Estados.</p>
Principios	<p>Respecto dos dereitos humanos e liberdades fundamentais (art. 3).</p> <p>Cada Estado é soberano de lexislar as súas políticas de saúde, pero ten que respectar o RSI.</p>	<p>Nin na elaboración nin na execución se articulan nin mencionan organismos internacionais de DH existentes.</p> <p>Non se avalía o nivel de axuste e congruencia das medidas tomadas cos dereitos humanos.</p> <p>Falta unha enunciación máis clara dos principios reitores das obrigas substantivas.</p> <p>Discútense a incorporación do principio precautorio fronte á incerteza da ciencia en relación con novos patóxenos.</p> <p>Non contén normativa vinculada co principio de acceso á xustiza para as poboacións sobre as que recaen medidas farmacolóxicas ou non farmacolóxicas que afecten a outros dereitos fundamentais.</p> <p>Debería mencionar expresamente o dereito á saúde como interdependente dos outros dereitos económicos, sociais, culturais e ambientais.</p> <p>Debería mencionar e regular sobre os actores non estatais, vincular con directrices de empresas e dereitos humanos.</p>

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Financiamento das accións no marco do RSI	<p>Non dispón de mecanismos específicos de financiamento para responder á emerxencia.</p> <p>Finánciase a estrutura con fondos da OMS.</p>	<p>O RSI non dispón de normativa sobre mecanismos de financiamento ou a regulación sobre un fondo para responder á emerxencia.</p> <p>Finánciase con fondos orzamentarios e extraorzamentarios da OMS e con partidas orzamentarias dos Estados membros.</p> <p>O RSI non contempla mecanismos de financiamento para asegurar e garantir as accións que se recomendan.</p> <p>Opacidade en relación cos gastos extraorzamentarios, insuficientes gastos para responder á pandemia.</p> <p>Falta de creación dun fondo de redistribución de emerxencia.</p> <p>Nos ámbitos nacionais non se conta con orzamentos con etiquetaxe RSI, falta de transparencia en relación coas partidas asignadas no marco do RSI (capacidades básicas estatais), aínda que existiron países que realizaron etiquetaxe do orzamento para COVID-19.</p> <p>Discútese a necesidade de pensar mecanismos para garantir un financiamento sostible da OMS.</p> <p>Non menciona no regulamento mecanismos como os fondos de continxencia para emerxencias da OMS, fondo de emerxencia para pandemias do Banco Mundial e iniciativas como GAVI, CEPI ou COVAX a pesar de que na práctica se utilizaron en distintas pandemias.</p>
Reservas e entendementos ao instrumento	<p>O instrumento permite efectuar reservas na medida en que non sexan incompatibles co obxectivo e a finalidade (art. 62).</p>	<p>Realizáronse reservas en relación coa aplicación do principio de federalismo, en relación coas forzas armadas que desvirtúan o instrumento.</p> <p>Non ten previsto un sistema de todo ou nada.</p>
Funcións e responsabilidades da OMS	<p>Realizar accións estratéxicas para implementar o RSI e lograr que os países poidan detectar e avaliar as emerxencias de saúde pública e adoptar as medidas de resposta.</p> <p>Cooperación e asistencia técnica aos Estados membros.</p> <p>Colaborar coa mobilización de recursos financeiros para prestar apoio para crear, fortalecer e manter as capacidades básicas.</p>	<p>Carece de mecanismos de incentivos e influencia para que os países apliquen o RSI (prescripción, incentivo, disuasión, sanción).</p> <p>Deben estar claramente definidas as obrigas extraterritoriais, incluída a prohibición de regresión en materia de dereitos e orzamento en saúde.</p>

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
<p>Funcións e responsabilidades dos Estados membros</p>	<p>Crear, reforzar e manter capacidades básicas estatais, dispoñendo recursos para iso. Colaborar na aplicación do RSI. Adoptar medidas para a aplicabilidade do RSI, adopción de disposicións xurídicas e administrativas. Promoción do uso do instrumento. Elaboración en conxunto con OMS de directrices para pasos transfronteirizos terrestres. Designar centros de enlaces cos puntos de contacto designados pola OMS. Elaborar un plan de acción nacional para aplicar o RSI e contar con plans de preparación interaxencias para xestión do risco.</p>	<p>Os Estados incumpriron a obriga de manter e reforzar as capacidades básicas. Realízanse autorreportes das capacidades básicas que fan os centros de enlaces dependentes do PE, e estes informes non teñen control doutros poderes estatais. Sobreestímase as capacidades básicas nos informes. A matriz empregada para medir as capacidades básicas é insuficiente e/ou os indicadores utilizados non miden o que din medir. Os Estados non crearon estrutura xurídica e administrativa suficiente. Os plans de acción nacionais para aplicar o RSI e os plans de preparación interaxencias para xestión do risco non son coñecidos nos ámbitos nacionais, non son transparentes, non se deciden no poder legislativo, non teñen partida orzamentaria asignada. Algúns países mesmo incumpriron o deber de presentar plans de acción.</p>
<p>Intervenientes na elaboración e control</p>	<p>Comité de expertos. Comité de avaliación. Grupo de expertos do RSI.</p>	<p>Os que integran o comité de expertos pertencen case exclusivamente ao campo da medicina, clínico, sen integrar outras profesións e disciplinas. Non se conta con información sobre antecedentes relevantes e existencia (ou non) de conflitos de intereses. Non interveñen expertos en dereito internacional dos dereitos humanos, membros da Comisión Interamericana de DH, Corte IDE e/ou doutros tribunais de DH, nin organizacións da sociedade civil nin comunidades.</p>

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
<p>Información, comunicación urxente, notificación</p>	<p>O proceso de comunicación e de notificación ante unha ESPII é o seguinte: Cada Estado parte debe desenvolver, reforzar e manter capacidade de detectar, avaliar e notificar eventos (art. 5). A OMS recompilou información sobre eventos e avaliará o potencial de provocar unha propagación internacional (art. 5 pto. 4). Os centros nacionais de enlaces deberán notificar antes de que transcorran 24 horas desde que avaliasen a información concernente á saúde pública e deben facilitar información de eventos imprevistos ou inusuais (art. 7). A OMS pode utilizar múltiples fontes de información e pedirá a verificación do evento por parte do Estado onde se está a producir presuntamente o evento (art. 9). A información que posúe a OMS é confidencial ata que se declare que é unha ESPII (arts. 11 e 12) e a OMS confirmase a información. A OMS pon á disposición a información dos Estados partes e do público.</p>	<p>Os prazos de notificación durante a pandemia de COVID-19 non foron cumpridos polo país no que se presentou o evento (China). Tampouco se cumpriu o prazo en relación coa declaración de emerxencia por parte da OMS. O RSI non contén tendencias/directrices sobre a comunicación de riscos ás poboacións nin pautas para a comunicación da prensa sobre os eventos de saúde pública. Sería conveniente que conte con pautas que permitan evitar enfoques comunicacionais vinculados á “politización do virus” e dos tratamentos e as noticias falsas. Sobre a información que recompila a OMS, pódese sinalar que non regula sobre os determinantes transnacionais e sobre a interface ambiente, animais, humanos. Non refire o modelo de desenvolvemento do cal emerxen as problemáticas. A información que se recompila non ten por obxecto establecer alertas temperás ou prevención (por exemplo, desfinanciamento de políticas públicas estratéxicas, subexecución de programas vinculados ás capacidades básicas, laboratorios, insumos críticos) ou regresión en termos de dereitos sanitarios.</p>
<p>Colaboración internacional e capacidade regulatoria e sancionatoria da OMS</p>	<p>A OMS poderá ofrecer colaboración con organizacións normativas e mobilizar asistencia internacional para prestar apoio ás autoridades nacionais e realizar avaliacións in situ (art. 10, pto. 3). Tamén procederá a ofrecer a realización dunha avaliación da gravidade do risco internacional e a idoneidade das medidas de control (art. 13 pto. 4) brindando unha resposta coordinada. Non ten capacidade regulatoria. Non ten capacidade sancionadora dos Estados membros. Non se expide sobre sancións previas que pesan sobre os Estados membros que afectan á capacidade de resposta a unha emerxencia.</p>	<p>A aceptación da asistencia técnica depende do país onde sucede o evento; por exemplo, a República Popular da China non aceptou a colaboración da OMS. Actualmente os países non posúen incentivos para notificar nin responsabilidade pola non notificación ou pola notificación extemporánea. O temor a represalias ou a denegación de beneficios comerciais ten maior peso. A declaración de emerxencia ten impactos na gobernabilidade dos Estados que ten que ser abordada. No marco dunha declaración de pandemia deberían suspenderse temporalmente todo tipo de medidas económicas ou sancións unilaterais ou bloqueos que pesan sobre certos países.</p>

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
<p>Cooperación da OMS Resposta de saúde pública. Prevención e control</p>	<p>A OMS cooperará e coordinará actividades con organizacións intergubernamentais ou órganos internacionais competentes. Pode concluír acordos ou disposicións similares. Declarada a emerxencia, se o Estado acepta, a OMS poderá ofrecer unha resposta coordinada, asistencia e orientación (art. 13 pto. 6).</p>	<p>Esta atribución da OMS é relevante en relación coa conclusión de acordos vinculados, por exemplo, ao comercio de insumos críticos, produción de vacinas, introdución e distribución de elementos de diagnóstico e tratamento.</p> <p>Non obstante, non apelou a esta atribución para a regulación, suspensión de patentes e propiedade intelectual do complexo fármaco-industrial. É necesario incluír mecanismos de cooperación intra e interestatal (bilateral, multilateral).</p> <p>As respostas que brinda a OMS (asistencia, orientación) quedan na marxe de discrecionalidade e voluntarismo desta; non son exixibles polos Estados nin a OMS pode impolas nos territorios nacionais.</p> <p>Cómpre contar con indicadores de viabilidade política das respostas, factibilidade técnica e económica. Discútese se é necesario incorporar disposicións vinculadas a mellorar a bioseguridade nos laboratorios e previr patóxenos resistentes aos axentes antimicrobianos.</p> <p>Ademais, a incorporación de promoción de sistemas de saúde integrados e medidas para previr danos transfronteirizos.</p>
<p>Trato ao viaxeiro</p>	<p>Regula sobre o trato ao viaxeiro: cando aplique medidas sanitarias de corentenas ou illamento, deberán os Estados partes ocuparse de proporcionar alimentos, auga, instalacións, vestimenta, protexer a equipaxe, ofrecer tratamento médico, medios para comunicarse e tradutor.</p> <p>Os Estados teñen que ter en conta as consideracións de xénero, socioculturais, étnicas e relixiosas, deben ser tratados con cortesía e respecto, deben brindar consentimento informado.</p> <p>Os países poden impor condicións para o ingreso de viaxeiros; poden exixir exame médico, vacinación ou outra medida profiláctica fronte a un risco inminente de saúde pública.</p>	<p>Nos distintos países omitiuse o cumprimento destes deberes acordados no RSI. A situación dos migrantes pandémicos foi crítica nalgúns países de América Latina. Non contén seguimento das medidas adoptadas para as e os viaxeiros nin mecanismos nos que estes poidan reclamar en relación co trato digno, libre de discriminación e torturas.</p>

Regulamento Sanitario Internacional	Caracterización. Deseño do RSI	Análise crítica. Deseño e implementación do RSI
Resolución de controversia	O RSI dispón que, se existe controversia entre dous ou máis Estados sobre a interpretación do RSI, tratarán de resolvela negociando, poderán utilizar bos oficios, a mediación, a conciliación (art. 56) ou poderán someter a controversia ao director xeral (pto. 2) recoñecendo como obrigatorios a arbitraje e o laudo arbitral.	Este mecanismo atópase infrutilizado. Malia o disposto sobre resolución de controversia, algúns estados de Estados Unidos iniciaron demandas contra a República Popular da China por responsabilidade polo inicio da pandemia.
Dereito administrativo internacional. Compatibilidade do RSI	Non dispón normativa.	Non se atopa analizado o nivel de compatibilidade do RSI con normativa interna dos países e do RSI con outros instrumentos internacionais (tratados comerciais subscritos ou outros compromisos internacionais nacionais ou rexionais). O RSI debería conter normas expresas que propoñan a harmonización interna doméstica co ámbito internacional e claros mecanismos de coordinación e cooperación. Actualmente non posúe normativa vinculada con intercambio de mostras de patóxenos entre países.
Mecanismos de rendición de contas	O RSI establece o comité de exame, que actúa a posteriori da intervención para avaliála. Este comité atópase designado polo propio director da OMS.	Falta un mecanismo de avaliación do cumprimento e rendición de contas independente. Falta de independencia do comité de avaliación en relación co director xeral da OMS; é designado por este.
Apoio á investigación e innovación	Non dispón normativa.	O RSI actual non ten normativa sobre o apoio á investigación, financiamento, transferencia de coñecemento e tecnoloxías, nin sobre participación equitativa dos beneficios de ciencia. Non contén regulación específica sobre bens públicos mundiais (BPM) nin menciona a garantía de acceso a vacinación, diagnóstico, tratamento e insumos críticos. Non se expide sobre a propiedade dos descubrimentos.
Dereito de propiedade intelectual relacionado con BPM	Non dispón normativa.	O RSI non dispón normativa ningunha vinculada coa regulación de insumos críticos, vacinación e acceso a tratamento nin establece vinculación ou posible articulación con tratados de comercio. Non menciona aspectos dos dereitos de propiedade intelectual relacionados co comercio no marco do ADPIC –aspectos dos dereitos de propiedade intelectual relacionados co comercio–. É un acordo multilateral sobre propiedade intelectual (*).
Determinantes legais da saúde	Non dispón normativa.	O RSI non se expide sobre os determinantes legais da saúde, este condiciona as posibilidades dos Estados membros de cumprir o instrumento.

Fonte: Elaboración propia.

(*) Dispoñible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm.

As problemáticas identificadas tamén coinciden con outros estudos e autores que identifican as carencias do dereito sanitario internacional baseado no RSI, demostrando que este foi incapaz de mitigar a ameaza de COVID-19⁶⁴.

A seguir, analízanse algunhas problemáticas de implementación e aplicación do RSI vinculadas á debilidade da arquitectura global para previr, controlar e responder á pandemia.

4.2 Fallos identificados na aplicación do RSI por parte da OMS

Neste sentido, podemos sinalar que se verificaron fallos no sistema establecido no RSI para as abordaxes das enfermidades de importancia internacional (ESPII). Segundo o RSI, os Estados teñen que ter a capacidade de detectar, avaliar, notificar e dar resposta a un brote segundo xorde do RSI. Non obstante, evidenciáronse demoras na detección, na notificación e na capacidade de dar respostas.

Especificamente, pódense mencionar excesivas demoras no proceso de convocar o Comité de Emerxencia na notificación, declaración de emerxencia e elaboración de recomendacións por parte do director da OMS.

En efecto, en decembro de 2019 rexístrase o primeiro caso de síndrome respiratoria por Coronavirus en Wuhan, República Popular da China, e só a finais de xaneiro de 2020 a OMS declarou a situación como unha emerxencia en saúde pública de interese internacional e o 11 de marzo de 2020 declarou a pandemia⁶⁵, propondo unha serie de recomendacións para os países.

A República Popular da China (país onde se estaba a producir o evento que constituía unha ESPII) debía notificar dentro das 24 horas (art. 6). O director xeral da OMS tiña 48 horas para determinar se o evento constituía unha emerxencia de saúde pública de importancia internacional (arts. 11 e 12). Estes prazos non foron cumpridos, tendo iso graves consecuencias na propagación da enfermidade.

4.3 Falta de liderado sanitario global e fallos na gobernanza

A falta de liderado sanitario global por parte da OMS interacciona cos problemas da arquitectura global en materia sanitaria e de gobernanza. O sinalado coincide con informes previos realizados polo Consello de Europa⁶⁶ sobre a actuación da OMS na gripe A⁶⁷ que chamaron a atención acerca das formas de comunicación de decisións sensibles, alertando sobre a falta de transparencia na xestión, a falta de liderado da OMS e a influencia das empresas farmacéuticas nas decisións de compra e procedementos de aprobación de vacinas.

Ademais, o sistema de prevención e control foi débil e deuse unha ausencia de coordinación global da resposta. Tamén se identificaron problemas en relación co funcionamento e liderado da OMS, excesivas demoras e burocracia, opacidade, falta de transparencia na conformación dun grupo de expertos, problemas de financiamento

da OMS previos á pandemia⁶⁸ e definición da axenda sanitaria por parte de actores do sector privado⁶⁹.

Este problema de gobernanza da OMS estivo presente noutras pandemias, como a do ébola, onde tamén se considerou que a OMS non cumpriu coas súas responsabilidades de liderado para o control da enfermidade. Mesmo a OMS emitiu un comunicado de desculpa aberta, e un panel de avaliación resaltou o fracaso⁷⁰.

4.4 Problemas coa avaliación das capacidades básicas dos Estados no marco do RSI

O problema de fortalecemento das capacidades básicas estatais pódese analizar tanto desde a perspectiva dos países que deben cumprir coa obriga como coa acción ou omisión da OMS no control e seguimento deste proceso e como un problema do deseño da matriz de avaliación.

Así, identificáronse problemas vinculados coa forma e cos resultados da avaliación das capacidades básicas dos Estados. As capacidades básicas avaliadas pola OMS móstranse no cadro 4.

Cadro 4. Capacidades básicas estatais no marco do RSI (2005)

Capacidades básicas estatais
Número de informes anuais presentados
Lexislación e financiamento
Coordinación do RSI e funcións dos CNE para o RSI
Eventos zoonóticos e a interface entre os seres humanos e animais
Inocuidade dos alimentos
Vixilancia
Recursos humanos
Marco nacional para a emerxencia sanitaria
Prestación de servizos de saúde
Comunicación de risco
Punto de entrada
Eventos químicos
Emerxencia por radiación

Fonte: Elaboración propia baseándose en RSI.

O RSI establece un cronograma de implementación progresivo das capacidades básicas; para o ano 2016 debía ter cumprimento pleno, pero, segundo sinala Madies⁷¹, non todos os Estados membros lograron cumprilo.

Consideramos que o non cumprimento das capacidades básicas constitúe unha necropolítica, na medida en que vai creando de xeito sistemático as condicións para a desprotección de poboacións.

Así, a OMS⁷² informou sobre o estado da aplicación e implementación do RSI (durante o período do 1 de xullo ao 30 de xuño de 2020). Neste informe a OMS analizou a actividade realizada polos Estados partes e pola OPS (oficina) para responder aos eventos agudos da saúde pública, incluídas as emerxencias de saúde pública de importancia internacional (ESPII) e as actividades para fortalecer as capacidades básicas reportadas dos Estados.

No informe da OMS preséntanse os resultados das avaliacións das 13 capacidades básicas reportadas polos propios Estados⁷³ e por avaliacións externas a estes naqueles países que as realizaron. Para as 13 capacidades básicas avaliadas, as puntuacións rexionais están preto ou por enriba do 60%. Esta información, non obstante, debería ser atenuada debido á baixa presentación de informes polos países durante o ano 2020. En efecto, foi o ano no que máis países incumpriron co deber de reportar as capacidades básicas⁷⁴.

Achouse que a media máis alta de capacidades básicas nas subrexións se atopa sistematicamente en América do Norte e a media máis baixa está na subrexión do Caribe, en relación con seis capacidades básicas, e en América Central, en relación con dúas das súas capacidades básicas (coordinación do RSI e funcións dos centros nacionais de enlaces) (CD 58/INF/1, 2 de setembro de 2020).

Os datos deberían permitir inferir que aqueles países con maiores capacidades básicas reportadas deberían ter xerado unha mellor resposta para o COVID-19, con menos morbimortalidade⁷⁵, con menos sobrecarga nos servizos sanitarios, etc. É dicir, os países do norte, que estaban sobre a media de capacidades básicas terían que ter tido un mellor desempeño e resultados en termos sanitarios e de xestión, e non obstante algúns estiveron ao bordo do colapso dos servizos sanitarios, con exceso de mortalidade atribuída ao COVID-19.

Por iso, é necesario analizar e afondar no coñecemento de posibles causas destas diferenzas. Algunhas hipóteses sobre estas diferenzas poderían ser:

1. A matriz de avaliación non avalía o que di medir: “as capacidades básicas dos Estados”.

Sería necesario xerar un robusto sistema de indicadores que conte con validez, confiabilidade, especificidade, sensibilidade, representatividade, claridade e utilidade, entre outros. Isto lévanos a pensar que elementos se utilizan para avaliar as capacidades dos Estados, que dimensións se avalían e que outros indicadores –estrutura, proceso, resultados– cumpriría ter en conta para esa avaliación.

2. Os países sobreestiman as capacidades básicas estatais⁷⁶ e estas non concordan coa realidade da organización das respostas estatais ante a pandemia. Neste sentido, é necesario pensar en mecanismos de responsabilidade pola

información proporcionada polos Estados, de control interno, validacións e rendición de contas, publicidade e transparencia.

Na matriz proposta polo RSI, non ten en conta os determinantes socioeconómicos, demográficos, ambientais e laborais, entre outros. Tampouco considera outros aspectos fundamentais como a estrutura sociodemográfica previa, as necesidades básicas insatisfeitas da poboación, alfabetización (fundamental para comprender medidas e para desenvolver prácticas de autocoidado); indicadores de organizacións; recursos do sistema de saúde; gasto e coberturas da poboación; infraestrutura dos servizos de saúde; capital humano, mecanismos regulatorios e institucionalidade xurídica, recursos financeiros e endebedamento preexistente, entre outros. Non contempla o sector privado.

Ademais, sería necesario que a matriz de avaliación conteña elementos que permitan o seguimento e/ou monitoreo de orzamento do gasto destinado a saúde e a súa distribución (segundo privado, público, de seguridade social, establecendo a porcentaxe do PIB de cada un) á luz da progresión en materia de realización de dereitos humanos e teña alertas en canto á regresión do orzamento destinado á saúde e/ou ao desfinanciamento ou subexecución de programas relativos a enfermidades infecciosas.

Actualmente, o 38% dos países analizados no informe antes mencionado sinalaron que os seus orzamentos se distribuían oportunamente e se executaban de xeito coordinado e “o 62% (29 países) indicaron que contaban con mecanismos de financiamento público para emerxencias que permitirían recibir fondos de xeito estruturado e distribuílos con rapidez para responder a emerxencias en saúde pública”.

Novamente, pódese observar que contar con mecanismos de financiamento público para recibir fondos non é suficiente como avaliación da capacidade básica financeira dun Estado, debendo terse en conta as formas nas que se obteñen recursos por parte dos Estados (impostos, emisión de débeda, endebedamento externo), a forma e os criterios cos que se distribúen e o impacto do orzamento nos dereitos humanos, máxime tendo en conta que varios países de América Latina se atopaban con altos niveis de endebedamento con organismos multilaterais de crédito (como o FMI).

A continuación, pódese observar un cadro comparativo das rexións sobre a avaliación de capacidades básicas dos Estados partes, segundo os informes remitidos á OMS (medias rexionais e subrexionais)⁷⁷.

Cadro 5. Capacidades básicas reportadas por países segundo a subrexión, media expresada en porcentaxes. Ano 2020. OMS

	Subrexión				
	Caribe (n = 10)	América Central (n = 7)	América do Sur (n = 9)	América do Norte (n = 3)	Rexión das Américas (n = 29)
Lexislación e financiamento	63	79	77	91	74
Funcións dos CNE para o RSI	78	64	82	100	78
Eventos zoonóticos e a interface entre humanos e animais	68	69	78	80	72
Inocuidade dos alimentos	82	63	80	93	78
Laboratorio	79	81	72	93	79
Vixilancia	65	79	83	100	78
Recursos humanos	64	71	71	80	70
Marco nacional para as emerxencias sanitarias	71	78	65	96	73
Prestación de servizos de saúde	64	60	56	96	64
Comunicación de risco	72	66	58	93	68
Puntos de entrada	69	67	67	93	70
Eventos químicos	50	54	67	87	60
Emerxencias por radiación	34	74	64	87	59

Fonte: Reelaboración propia segundo CD58/INF/I-ANEXO.

Considérase necesario problematizar a forma de avaliación, valoración e interpretación das capacidades básicas estatais. Estas capacidades teñen que ser entendidas nun contexto máis amplo, que constrinxen ou posibilita a preparación e a resposta dos Estados e interpretarse tendo en conta o deber dos Estados de non danar e de previr. É dicir, pensala a partir do filtro dos principios de dereitos humanos. Como foi mencionado, a non preparación para responder a unha pandemia constitúe a necropráctica do “deixar morrer”, ao crear de xeito sistemático as condicións de desprotección das persoas, colectivos e comunidades.

En relación coa puntuación dos puntos de entrada, podemos ver que debían en todo momento asegurar o acceso a servizos médicos, transporte de viaxeiros enfermos, inspección de naves e control de vectores, e, para responder a un evento como a pandemia, debían contar cun plan de continxencias, capacidade de illamento de persoas, espazos para entrevistas ou corentenas e aplicar medidas de control. Nos puntos de entrada existiron serios fallos que non concordan tampouco coa capacidade reportada polos Estados e informada pola OMS no informe analizado.

Os plans de acción nacionais para fortalecer as capacidades básicas que elaboran os Estados partes non teñen suficiente grao de institucionalidade xurídica e normativa;

elabóraos un órgano dependente do poder executivo, sen intervención ou control dos outros poderes do Estado.

4.5 Implementación de políticas unilaterais nacionalistas

Na rexión latinoamericana, varios países implementaron, con distinto alcance, as medidas⁷⁸ recomendadas polos organismos internacionais (OMS, OPS) e autoridades sanitarias nacionais no marco do Regulamento Sanitario Internacional, como o illamento preventivo ou a corentena⁷⁹, e establecéronse diferentes estratexias de abordaxe da pandemia (control transfronteirizo, prohibicións de ingreso, prohibicións de circulación, suspensión de clases presenciais, restrición no uso do transporte público ou priorización de actividades esenciais, entre outras)⁸⁰.

Estas estratexias, aínda que poden ser efectivas desde a perspectiva sanitaria (para preservar a saúde, evitar a transmisión do virus ou a saturación dos servizos de saúde), nos feitos implican a emerxencia de novos e graves problemas sociais e económicos e o afondamento noutros problemas preexistentes na rexión. Pola súa vez, as medidas implementáronse con fortes restricións de dereitos, o que xerou tensións entre o dereito á saúde –dimensión individual e colectiva– e outros dereitos fundamentais, polo que recibiron fortes cuestionamentos desde o campo xurídico, das organizacións da sociedade civil e de organismos intergubernamentais de dereitos humanos que expresaron a súa preocupación. En particular, sinalouse a necesidade de tomar medidas compensatorias das medidas sanitarias de illamento.

Non obstante, podemos distinguir que non só en América Latina predominan os enfoques unilaterais, nacionalistas e con excesiva acumulación de funcións no poder executivo. Isto aconteceu mesmo en contra das obrigas extraterritoriais establecidas no RSI.

En efecto, incumpríuse cos deberes de solidariedade, cooperación e asistencia internacional. Así, por exemplo, algúns países da UE procederon á confiscación, acaparamento e incautación de insumos destinados a outros países; outros, como Estados Unidos, estableceron a prohibición de exportar insumos críticos sanitarios.

Tamén se reflicte este enfoque nacionalista na estratexia de inmunización, xerando e amplificando as desigualdades na distribución de vacinas. Foron os países do sur os máis afectados pola distribución inequitativa de vacinas, malia o mecanismo COVAX desenvolvido pola OPS/OMS para asegurar unha distribución equitativa entre os países. Moitos países, para acceder a vacinas, víronse compelidos a establecer negociacións por fóra deste sistema.

4.6 Falta de incorporación do RSI á lexislación nacional e omisión de regulación do dereito á saúde

Como foi sinalado, o RSI é un instrumento débil en termos xurídicos e, pola súa vez, os países non o incorporaron á súa lexislación doméstica, ou, se o incorporaron, fixeron

aplicacións heteroxéneas das súas disposicións. O RSI en cada país é aplicado por organismos do PE sen independencia nin autarquía (xeralmente ministerios de saúde ou secretarías) e sen que o sector saúde teña suficiente inxerencia en relación con outros sectores e outros ministerios. En definitiva, queda suxeito na súa aplicación á política partidaria do goberno correspondente.

Á vez, o RSI non brinda unha definición legal de saúde, co cal o deseño e a aplicación das obrigas dependen do modelo de saúde que prevaleza en cada Estado, e o alcance das obrigas estatais só ten unha mirada baseada nos servizos de saúde (tecnoasistencial/hospitalocéntrica), con preeminencia do modelo biomédico na forma de organizar a atención e resposta á pandemia.

En efecto, carécese de propostas de marcos legislativos e regulatorios do sector saúde que poidan facilitar a abordaxe da crise sanitaria, incorporando a dimensión colectiva do dereito á saúde e de recoñecemento legislativo e xudicial.

É necesario que un novo instrumento poida harmonizarse cos tratados de dereitos humanos e que estes poidan definir o alcance, a conceptualización e a delimitación do núcleo mínimo de dereitos que deben ser garantidos polos Estados mesmo en tempos de crise, onde poden colidir intereses (individuais e sociais) e xerarquías normativas, con disparidade normativa a nivel subnacional e recoñecemento non uniforme do dereito á saúde.

En efecto, aínda falta unha perspectiva crítica sanitaria que se exprese na regulación do dereito á saúde e nas decisións xudiciais.

Ata aquí presentáronse as carencias do dereito sanitario internacional baseado no RSI, demostrando que este foi incapaz de mitigar a ameaza de COVID-19.

Como se sinalou, as problemáticas identificadas non dan conta só dun problema do instrumento xurídico como tal, o cal podería resolverse cunha reforma do RSI, senón tamén, e como medida principal, dos paradigmas e modelos cos que se pensa a resposta sanitaria ante a pandemia. Vincúlase tamén cos múltiples condicionantes cos que se atopan os países para implementar unha resposta sanitaria integral e integrada, algúns dos cales son preexistentes ás pandemias (conformación do sistema de saúde baixo unha axenda neoliberal, segmentación, fragmentación, descoñecemento ou invisibilización da determinación dos procesos de saúde e enfermidade, falta de abordaxes preventivas e promocionais da saúde, ocultamento doutras epidemias, excesivo endebedamento, condicionantes políticos económicos e presenza de determinantes legais).

Isto visualízase, entre outras cousas, en que os Estados basearon case de xeito exclusivo a súa resposta durante a pandemia na vacinación (medida farmacolóxica), o que levou a abordaxes limitadas, non integrais e reducionistas⁸¹, sen ter en conta a determinación do proceso de saúde, enfermidade, atención e coidado das poboacións.

4.7 Determinantes legais e económicos das políticas sanitarias. Rol dos actores non estatais

Sinalouse que os países⁸² recorreron ao endebedamento externo como forma de afrontar a crise e como forma de asumir os gastos extraordinarios que demandan as medidas sanitarias, sociais, previsionais e xurisdicionais elaboradas no marco da pandemia. Isto xorde da revisión de estudos rexionais de recente publicación⁸³.

En varios países creouse un fondo de emerxencia para mitigar os efectos da pandemia. Elaboráronse plans de austeridade estatal ou leis de emerxencia económica e racionalización do gasto público, tomando medidas como a redución do salario dos funcionarios públicos, a prohibición de contratar novos empregados ou o recorte de gastos non prioritarios⁸⁴.

Tamén na maioría dos países de América Latina se autorizou o poder executivo a contraer préstamos ou emitir bonos no mercado internacional. Así, recorreron a préstamos do Banco Interamericano de Desenvolvemento (BID), do Banco Mundial (BM), do Fondo Monetario Internacional (FMI), da Corporación Andina ou do Banco Centroamericano de Integración Económica, entre outros⁸⁵.

O endebedamento dos países é un condicionante de todas as súas políticas públicas. Por iso, cómpre analizar de xeito sistemático en que medida os modelos de gobernanza sanitaria e económica promovidos na rexión pola OPS e a OMS, e por outros organismos de financiamento (FMI, BM), impactaron en relación coa conformación do sistema de saúde, a organización da resposta sanitaria e, en particular, en relación co dereito á saúde da poboación antes e despois da pandemia.

Tense que analizar en que medida as condicións estruturais previas –que foron reflexo de distintos financiamentos e políticas de incentivos, programas verticais– impactaron en relación co modelo de atención, de xestión e de financiamento que utilizan os Estados nacionais para organizar a resposta sanitaria.

Neste sentido, pódese mencionar que o pulo do neoliberalismo á mercantilización, comercialización e privatización socava tanto o concepto como o gozo do dereito á saúde⁸⁶.

Así, deben visibilizarse as problemáticas económicas vinculadas aos efectos dos altos custos en saúde, a defensa da competencia, a fixación de prezos máximos de comercialización de medicamentos esenciais⁸⁷ e vacinas⁸⁸ e de insumos esenciais para facer fronte ás crises sanitarias e sociais, xerando regulación específica sobre o abuso da posición dominante producida por monopolios ou oligopolios en materia de oxixeno, por exemplo.

Dentro das capacidades básicas dos Estados, sería necesario que se dea seguimento ao orzamento estatal e subnacional dos países destinado ao sector da saúde e ao gasto público destinado á redución de desigualdades (regresión orzamentaria, subexecucións, incumprimento de metas físicas...).

É necesario o seguimento da progresión do orzamento destinado a saúde en relación co PIB, pero tamén en relación coa porcentaxe do gasto en saúde que se destina ao primeiro nivel de atención, ademais de ter en conta o gasto de peto que realizan as

comunidades, e sistemas que permiten unha asignación segura e eficiente de recursos. Pode promoverse a adopción dun sistema de etiquetaxe orzamentaria para o control e monitoreo das accións de prevención, vixilancia, control, notificación e asistencia de enfermidades infecciosas e un sistema de alerta fronte á regresión⁸⁹.

O problema para a realización do dereito á saúde é quen establece as prioridades sanitarias. Sinalouse que certos actores económicos emerxen na escena como “autoridades sanitarias de feito” e definen as prioridades de saúde baseándose nunha axenda neoliberal⁹⁰.

Sinalouse o peso que teñen as intervencións sanitarias de distintas fundacións (Bill and Melinda Gates Foundation, Rockefeller Foundation, Clinton Foundation, Soros Foundation) e a influencia que exercen no campo da saúde global e da gobernanza sanitaria global, a través de iniciativas como a Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), e das achegas que integran os gastos extraorxamentarios da OMS⁹¹. Así, Díez Cuevas expresa que os actores do sector privado exercen influencia nun contexto no que, ademais, o sistema das Nacións Unidas se atopa debilitado cun serio déficit de financiamento que afecta aínda máis á situación.

A OMS é un dos organismos intergubernamentais que máis influencia exerceron na configuración dos sistemas de saúde na rexión e na definición do contido do dereito á saúde. A OMS produce normas, procedementos e políticas, e xera redes de vixilancia e respostas, así como guías estandarizadas, para constituír unha linguaxe común entre os países⁹². Non obstante, a falta de financiamento tamén afecta á OMS.

Como foi mencionado, o sector privado tivo e ten un grande impacto na estrutura do sistema das Nacións Unidas e na OMS e pode xerar distorsións nos obxectivos das políticas⁹³, establecéndose distintas formas de participación do sector; por exemplo, a través de alianzas público-privadas⁹⁴.

Gran parte do orzamento achegado por estas alianzas destínase a programas verticais de intervención contra enfermidades infecciosas (VIH/SIDA, TBC, malaria) e efectivízase a través de contribucións voluntarias que integran os fondos extraorxamentarios dos organismos intergubernamentais.

A OMS recibe tanto contribucións obrigatorias dos Estados membros como contribucións voluntarias (de Estados membros ou sector privado).

Os Estados membros sinalaron que o 51% do orzamento da OMS debe ser financiado con contribucións obrigatorias dos países. Esta suma foi diminuindo; en 2014 estas cotas representaban o 23% do orzamento total da OMS⁹⁵. Estes datos poderían evidenciar o peso do sector privado e a perda de independencia e autonomía para manexar unha axenda sanitaria, e cobran relevancia na definición da axenda sanitaria do sector privado. A falta de financiamento e contribución dos Estados membros na OMS fixo que cobre protagonismo o sector privado a través de organizacións de filantropía (como Bill and Melinda Gates, Ted Turner, Soros Foundation, Rockefeller Foundation ou Clinton Foundation).

Cómpre establecer mecanismos de rendición de contas (*accountability*) dos países para poder garantir dereitos e coñecer e transparentar os mecanismos de financiamento dos organismos intergubernamentais e máis que nunca teñen que discutirse as formas nas que se toman as decisións na OMS, o rol do secretariado e os intereses en xogo e que sucede cos recursos críticos en saúde (recursos humanos, vacinas, insumos, etc.) e os coñecementos de actores externos.

Tamén se sinalou como un desafío para a realización dos dereitos a importancia dos mecanismos de rendición de contas e a participación da sociedade civil nestes.

A gobernanza económica é un aspecto fundamental no que cómpre indagar e afondar, tendo en conta a estreita vinculación coa axenda de seguridade global e as relacións asimétricas norte-sur.

Formúlase como desafío asegurar a dispoñibilidade e distribución de insumos críticos; en particular mencionouse que é importante avanzar na regulación de patentes, vacinas, insumos críticos, transferencia de coñecemento e tecnoloxía, e que o ámbito onde se dan estas discusións (OMC) non se atopa aberto para representantes da saúde.

A gobernanza económica vincúlase estreitamente coa equidade sanitaria global, a solidariedade internacional e a cooperación. As solucións individualistas, centralistas dos países, impiden avanzar en solucións equitativas a nivel global. A cooperación e a solidariedade son aspectos pouco abordados na axenda e pouco visibilizados. De cara a un tratado, deberían considerarse expresamente estes enfoques.

4.8 O RSI no marco do dereito administrativo global

Actualmente asistimos de xeito paradoxal a unha ampliación do dereito administrativo global, proceso que ten máis de tres décadas; non obstante, este cada vez móstrase máis limitado para estruturar xurídica e coordinadamente a actuación da Administración sanitaria en tempos de pandemia.

En efecto, deuse un fenómeno de “xurdimento inadvertido do dereito administrativo global” que moldeou os modelos de gobernanza global⁹⁶ sen suficiente debate e análise das súas implicacións, condicionantes e consecuencias. Establécense relacións que estes autores mencionan como de dependencia globalizada de múltiples administracións globais, transnacionais, que xeran institucións regulatorias administrativas que rexen os Estados, individuos, empresas e ONG. O paradoxal destas creacións é que existe acción administrativa sen un poder executivo internacional, e vanse creando na práctica réximes regulatorios xurdidos na esfera da regulación económica⁹⁷. Estes autores sinalan que, cada vez máis, os programas regulatorios a nivel global condicionan as decisións das administracións domésticas dos países, dándose un déficit de lexitimidade e de democracia, con implicacións políticas e normativas.

Para Pérez Vera⁹⁸, o RSI implicou un cambio de paradigma nos Estados no marco da globalización xurídica. Este instrumento adoptouse en pleno debate sobre a globalización do dereito. Recórrase cada vez máis ao dereito administrativo internacional, sen

que exista un tratamento doutrinal minimamente harmonizado sobre o seu contorno e os seus principais contidos⁹⁹.

Esta falta de harmonización sobre o contido e alcance do dereito administrativo internacional tivo consecuencias no momento da implementación no escenario da pandemia de COVID-19.

Iso, sumado á falta de discutibilidade social de RSI nos ámbitos nacionais, subnacionais e internacionais, como a falta de actores intergubernamentais e de dereitos humanos que participen na elaboración ou modificación do RSI, levou a un deseño limitado e a que o instrumento se implemente de xeito deficiente en cada Estado nacional.

O dereito á saúde atópase condicionado polo modelo de sistema de saúde no que se asenta, polo grao de recoñecemento do dereito á saúde na esfera interna e pola xerarquía que se lle asigna ao dereito internacional sanitario na esfera doméstica e os compromisos internacionais asumidos polos distintos países da rexión.

O RSI foi pensado para pór de relevo a apertura dos Estados cara ao exterior e a crecente relevancia do dereito administrativo máis alá das fronteiras estatais. A pandemia mostrou o contrario¹⁰⁰.

Ahrens¹⁰¹ sinala, incluíndo a análise do réxime xurídico da actuación das instancias administrativas internacionais (dereito de acción), o dereito condicionante dos ordenamentos xurídico-administrativos nacionais (dereito de determinación) e o dereito da cooperación administrativa internacional, todo baseado no dereito internacional público.

O dereito de acción da organización internacional abrangue a xestión interna e a acción externa.

O dereito de determinación é o termo utilizado para describir aquelas normas de dereito internacional público que establecen requisitos para o contido do dereito administrativo nacional. O dereito administrativo dos Estados debe cumprir os requisitos unificados en determinados ámbitos políticos; isto inclúe o sector sanitario e o RSI.

Mentres que o dereito internacional consuetudinario é de seu un compoñente das normas xurídicas nacionais, os tratados internacionais, para seren vinculantes para a Administración nacional, adoitan requirir unha orde de aplicación mediante un acto xurídico estatal (lei ou regulamento). De acordo coa doutrina de aplicación que prevalece na práctica internacional, as normas dos tratados conservan o seu carácter de dereito internacional –aínda que este non sempre é aceptado a nivel nacional–. Non obstante, este non é o caso do RSI, xa que non é un tratado internacional, senón o chamado dereito secundario. É “fillo” da doutrina de gobernanza global e, por iso, parte do *soft law*¹⁰².

Neste sentido, menciona Ahrens¹⁰³ que as consecuencias da formulación da doutrina sobre o dereito administrativo internacional sinaladas anteriormente requiren unha maior consideración para chegar tanto a un convenio pandémico equilibrado como a un axeitado axuste ou modificación do RSI.

Sínálase que as cortes nacionais poden ser o foro para encontrar remedios efectivos cando a acción dos órganos administrativos globais ten incidencia directa nos particulares¹⁰⁴.

4.9 Problemas identificados en relación co Regulamento Sanitario Internacional

A continuación, preséntase de xeito esquemático unha síntese non exhaustiva dos problemas identificados en relación co deseño e implementación do RSI.

Cadro 6. Problemas identificados en relación co RSI. Ano 2021

Problemáticas vinculadas á debilidade da arquitectura global para previr, controlar e responder á pandemia	Problemas relacionados co rol da OMS:	Fracaso da gobernanza sanitaria global rexional-nacional. Demoras excesivas en determinar a emerxencia e declarar a pandemia. Deficiente control e seguimento do fortalecemento das capacidades básicas estatais. Falta de transparencia e opacidade na conformación dos comités asesores e de avaliación. Deficiente gobernanza económica da OMS e de financiamento das accións no marco do RSI. Cuestionable rol que ocupa o sector privado na definición da axenda. Opacidade na utilización de gastos extraorxamentarios.
	Problemas relacionados cos Estados	Incumprimento na obriga de establecer as capacidades básicas dos Estados. Centralidade dos Estados, nacionalismos na organización da resposta sanitaria durante a pandemia. Establecemento de políticas unilaterais xerando consecuencias transfronteirizas. Indeterminación e invisibilización da responsabilidade dos Estados ante o incumprimento das obrigas establecidas no RSI. Falta de cooperación e coordinación na organización das respostas dos Estados, preeminencia dun enfoque “estatista” para elaborar os plans de continxencia e control, sen asegurar a participación social. Problemas de ausencia dun Plan global estratéxico sanitario. Harmonización do dereito doméstico con normas do dereito internacional. Desvíos na implementación do RSI como forma de gobernanza local. Desarticulación dos Estados nacionais e subnacionais para a aplicación do RSI. Segmentación, inequidade e fragmentación no sistema de saúde. Preeminencia do sector privado en saúde.
Relacionada co dereito administrativo sanitario internacional	Problemas relacionados co deseño do RSI	Problema de harmonización normativa dos mecanismos de coordinación, cooperación e dos determinantes legais da saúde. Debilidade do RSI como instrumento xurídico, participación na elaboración, na revisión, recomendacións –temporais– e proceso de toma de decisións, fontes de información, notificación, comunicación, mecanismos de respostas, procedementos de supervisión.
Problemas identificados na aplicación do RSI	Problemas relacionados coa estrutura e co proceso de implementación do RSI	No campo xurídico e sanitario non é coñecido ou non ten suficiente credibilidade como instrumento xurídico, o que dificulta a implementación e o acatamento do RSI. Existe unha debilidade no deseño e na implementación dos centros nacionais de enlace para o RSI (carencia de persoal, escasa inxerencia nos procesos de toma de decisións dos Estados). Inexistencia de entidades nacionais especializadas que lideren o proceso de implementación do RSI de xeito integrado. A aplicación do RSI non implica todas as instancias gobernamentais dun mesmo país nin todos os poderes (lexislativo, xudicial, executivo) nin xurisdicións. Falta un mecanismo de avaliación do cumprimento e rendición de contas.

Fonte: Elaboración propia.

5 REFUNDACIÓN DOS SISTEMAS DE SAÚDE

Desde a corrente de pensamento crítico latinoamericano e de saúde internacional propoñen a *refundación do sistema de saúde* e, en consecuencia, do dereito á saúde e da estrutura xurídica normativa que avala o actual sistema. A proposta de refundar o sistema de saúde –proposta transicional– quere afastarse das propostas de “reformas do sector saúde” máis propias ou instrumentalizadas polo panamericanismo e polos organismos internacionais como o Banco Mundial ou a OMS¹⁰⁵.

Para poder refundar un sistema, será necesario que a estrutura xurídica –normativa– deixe de responder a unha racionalidade neoliberal¹⁰⁶.

A refundación implica pensar nun novo paradigma decolonial e antipatriarcal desde o sur global; a proposta implica reconfigurar o Estado, implica recuperar a centralidade do Estado e a construción do público¹⁰⁷. Para iso, requírese a construción e promoción dunha cidadanía que incorpore aquelas persoas que foron impactadas polos procesos de “descidadanización por mercantilización e descidadanización por desposesión”; esta refundación sería posible mediante un proceso emancipatorio, intercultural e decolonial.

Desde a perspectiva xurídica, implica un cambio na materialidade e institucionalidade sanitaria, e democratizar e colectivizar os procesos de cambios cara a un novo constitucionalismo social¹⁰⁸. Refundar implica “unha loita por unha nova hexemonía”, pensar na refundación implica pensar nunha nova estrutura xurídico-legal que permita reimaxinar novos sistemas de saúde¹⁰⁹. Para contrarrestar a hexemonía, é necesario avanzar cara a unha verdadeira construción sanitaria rexional, como sinala Basile¹¹⁰, que non sexa expresión da afirmación exclusiva das soberanías nacionais ou do centralismo dos Estados.

Para unha refundación do sistema de saúde, terase que considerar a dimensión de determinantes políticos da saúde –DPS– e a abordaxe dos determinantes legais do sistema sanitario (DLSS). Estas dimensións implican considerar o endebedamento dos países, as medidas de axuste estrutural, a forma de regular o acceso á investigación e a datos, os acordos comerciais e a gobernanza global, xunto coas “*cadeas de historia* que inclúen expresións de colonialismo e colonialidade”¹¹¹.

O factor clave é como avanzar na xeración dunha nova estrutura xurídica normativa no contexto de endebedamento, cunha estrutura administrativa sanitaria e económica internacional que condiciona as posibilidades lexislativas no eido doméstico. Para a refundación será fundamental contar cunha masa crítica de profesionais que, xunto con comunidades, poidan incidir para desencadear cambios nos sistemas xurídicos, nas institucións e na trama da vida cotiá.

6 VISIÓN CRÍTICA DA NARRATIVA DE DEREITOS HUMANOS

A refundación dos sistemas de saúde conduce necesariamente a debater sobre a refundación do sistema xurídico en xeral e os dereitos humanos en particular.

Neste sentido, cómpre preguntarse se os dereitos humanos son a estrutura xurídica normativa necesaria para os cambios sociais requiridos en contextos críticos ou se estes funcionan na práctica como unha limitación que constrinxen o xurdimento dunha nova estrutura para repensar o sistema xurídico e o estado de dereito; será necesario cambiar o discurso dos dereitos humanos? Se é o caso, como lograr unha reapropiación crítica da narrativa de dereitos humanos e como acadar o reinvestimento ou refundación dos dereitos humanos?

Desde un pensamento crítico, fórmase que o discurso dos dereitos humanos son ficcións de dominación.

Neste sentido, Gándara Carballido¹¹² sinala que o discurso dos dereitos humanos é utilizado case de xeito paradoxal por “actores que pretenden a reprodución do actual sistema de relacións na sociedade, como por suxeitos sociais que levan adiante diversas loitas en contra desta lóxica e dos seus efectos sobre vastos sectores da poboación”. Fronte a isto, a súa proposta baséase nunha reapropiación creativa da narrativa dos dereitos que permita recuperar o potencial emancipador a partir do que Herrera Flores¹¹³ sinalou como “reinventar os dereitos humanos”.

Ademais, o autor mencionado sinala que os dereitos humanos teñen que contribuír á emancipación e á construción de novas prácticas sociais, baseadas en novas narrativas, e iso contribuír á xerar novas subxectividades. As novas prácticas deberán superar as contradicións propias da perspectiva liberal e contribuír, á vez, á loita anticapitalista e anticolonial. Este autor sinala que é necesario abordar os dereitos humanos desde tres dimensións: ética, política e epistémica.

Neste marco, pódense identificar, cando menos, unha concepción tradicional dos dereitos humanos (ahistórica, acontextual, eurocéntrica e etnocéntrica) e unha concepción crítica. Esta última incorpora os procesos históricos como parte do campo disciplinario e recoñece e fai explícitas as condicións de produción de coñecemento, e tamén se explicitan os puntos de partida políticos, éticos e ideolóxicos a partir dos cales se analiza a realidade e se propoñen cambios a prol da realización material dos dereitos e non só nominal.

A perspectiva crítica de dereitos humanos non é só unha perspectiva teórica, senón que reivindica e exige “a construción das condicións sociais, económicas, políticas e culturais que lles permiten ás persoas, tanto a nivel individual como colectivo, empoderarse para poder establecer e garantir a permanencia do conxunto de condicións que posibilitan o acceso igualitario e non xerarquizado a priori aos bens”¹¹⁴.

Este autor, ademais, expresa que, se se consideran os dereitos humanos como algo previo e separado da acción social, iso pode ter consecuencias conservadoras, restrinxidas no político, no sentido de manter o *statu quo* e, en consecuencia, a orde inxusta imperante¹¹⁵.

Neste sentido, considérase que América Latina necesita unha nova narrativa de dereitos humanos, baseada en novas epistemoloxías, que permitan xerar novas praxes xurídicas e sanitarias, con actores disputando sentidos e saberes.

Así, Gándara Carballido¹¹⁶ expresa que hai que *“deixar de pensar na linguaxe como mero medio de representación e comunicación, para entendela como medio de acción e intervención, de construción da realidade”*. É preciso, polo tanto, cambiar a forma de producir coñecemento, requírese de novas narrativas e estas devirán en cambios de prácticas, en termos de Foucault¹¹⁷.

En Herrera Flores¹¹⁸, os dereitos humanos aparecen como un produto cultural occidental; son construcións ideolóxicas que contribuíron á expansión colonial e, á vez, á necesidade de facer fronte ás consecuencias desa mesma expansión globalizadora de occidente no resto do mundo.

Neste mesmo sentido, atopamos a Medina¹¹⁹, que sinala que o discurso de dereitos humanos é unha forza que serve para lexitimar relacións de poder e dominación e que se expresa como un campo de batalla (tensión entre dereitos e necesidades das persoas).

En efecto, sinálase que *“unha explicación plenamente crítica do discurso dos dereitos humanos requiriría unha teorización e unha descrición tanto dos procesos e das estruturas sociais nas cales os individuos ou os grupos, como suxeitos históricos, crean sentido na súa interacción no marco de relacións desiguais e excluíntes de poder. Por conseguinte, tres son os conceptos que, de xeito indispensable, deben figurar na análise do discurso dos dereitos humanos (...): o concepto de historia (contexto), o concepto de poder (conflicto) e o concepto de ideoloxía (cultura)”*¹²⁰.

Por iso, desde a corrente crítica latinoamericana propónse a necesidade de pensar os dereitos humanos desde procesos de loitas reais, situadas e contextuais, que suceden nun marco cultural que as dota de sentidos e significados.

Herrera Flores¹²¹ expresa que *“os dereitos humanos son respostas xurídicas, económicas, políticas e culturais a relacións sociais rotas ou en constitución, que cómpre reconstruír ou apoiar desde unha idea plural, diversificada e contextualizada de dignidade humana”*.

Algúns autores formulan que os dereitos humanos son un medio eficaz para producir cambios sociais¹²² e considérase se aínda os dereitos humanos son un medio eficaz para o cambio social¹²³. Desde outras perspectivas analízase a capacidade normativa e a eficacia das institucións internacionais de dereitos humanos e os mecanismos e procedementos especiais de protección. Sinálase mesmo que algúns mecanismos e procedementos están pensados para que *“non produzan efecto”*¹²⁴.

Moyn¹²⁵ resalta a súa preocupación en relación cos dereitos humanos, pois considera que estes se axustaron demasiado á realidade e, en consecuencia, resultaron tan minimalistas que non cumpriron coa aspiración de cambiar o mundo; quedaron neutralizados e mesmo foron invocados como escusas para xustificar guerras e invasións.

Tamén os dereitos humanos foron invocados polas grandes corporacións, formulando o dereito á propiedade como un dereito humano¹²⁶. Non obstante, a ONU¹²⁷ manifestouse en contra desta interpretación e sinala que as corporacións non poden ser portadoras dos dereitos humanos (Observación xeral n.º 17, 2006, E/C 12/GC/17).

Por iso, Moyn¹²⁸ propón que é necesario *“reorientar os dereitos humanos para afastalos de solucións de compromiso historicamente específicas e politicamente minimalistas entre o utopismo e o realismo que representan os dereitos humanos actualmente”*.

7 ACHEGAS FINAIS

A pandemia e as fendas de desigualdades en saúde na rexión mostran os fallos no sistema de protección social dos Estados e a falta ou deficiencia na implementación de medidas recomendadas pola OMS. Pero sobre todo evidencia o desmantelamento que sufriron os sistemas de saúde pública desde os anos 90 na rexión, promovidos por organismos internacionais de financiamento que tiveron e teñen consecuencias graves e diferenciais en relación coa cidadanía, con alto impacto na equidade e xustiza sanitaria.

As medidas neoliberais aplicadas ao sector saúde, educación e traballo crean as condicións sistemáticas de desprotección da poboación e, polo tanto, delinear claramente biopolíticas da precarización e necropolíticas sanitarias. A falta de organización das respostas oportunas ou a imposibilidade de organizala por parte dos Estados configuran “un deixar morrer”.

Por iso, asumir os problemas de saúde pública no marco dos dereitos humanos e facelo pensando desde o sur global constitúese nunha decisión técnica e política, pero sobre todo ética.

Necesítase un debate profundo sobre como se debería avanzar na institucionalización dun novo marco xurídico internacional para previr unha nova pandemia, e sindemias, tomando en conta regulamentacións constitucionais e legais –nacionais, provinciais e municipais–, incluíndo os distintos sectores e subsectores do sistema (público, seguridade social, privado), para dar unha resposta efectiva, eficiente e equitativa que garanta a concreción do dereito á saúde no marco dos dereitos humanos.

O sistema sanitario non pode deixar de pensarse senón no marco dun Estado de dereito e a partir dos determinantes estruturais e legais.

O campo xurídico sanitario internacional descoñece, cando menos, e invisibilizou o coñecemento producido pola medicina social latinoamericana, decolonial e anticapitalista. Por iso, considérase necesario construír pontes entre o campo xurídico e o campo sanitario a partir dunha noción ampla de saúde e de dereito á saúde, que inclúa necesariamente a determinación dos procesos de saúde/enfermidade/atención e coidado; no caso contrario, corremos o risco de caer nunha visión atomizada, fragmentada e individualista da saúde que condiciona e se expresa en prácticas xudiciais, lexislativas e sanitarias –nacionais e internacionais– que resultan restritivas de dereitos das persoas, colectivos e comunidades.

Cómpre pensar de xeito crítico o rol dos Estados e dos organismos intergubernamentais na garantía, promoción e extensión dos dereitos humanos e na provisión de servizos de saúde universais, equitativos e accesibles para todas e todos.

Pero tamén é necesario analizar o rol e a responsabilidade que os organismos intergubernamentais teñen e tiveron na configuración dos sistemas de saúde estatais e na definición de prioridades sanitarias.

O RSI dá conta dunha perspectiva de dereitos humanos, pero non define, delimita e establece o alcance do dereito á saúde. Aínda necesitamos xerar amplos consensos con múltiples actores, para delinear unha perspectiva propia desde o sur global, sen caer en esencialismos rexionais, senón chegando a consensos mínimos tendo en conta a heteroxeneidade ideolóxica e política das administracións e dos gobernos nacionais.

É necesario superar as dicotomías que se suscitan en relación co dereito á saúde, xerando novos e amplos consensos cunha mirada rexional. Aínda se require a conformación dunha visión crítica do dereito que xurda con e desde o sur global, que avance desde a reapropiación dunha nova narrativa de dereitos humanos cara á reinvencción, como propón Gándara Carballido¹²⁹.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Ahrens, H. 2021. *El aporte del derecho internacional como norma jurídica para determinar la responsabilidad de los Estados en el marco de la pandemia COVID-19*. GIZ - DIRAJus.
- Alé, MC. 2021. «Colisión de derechos en la pandemia. Derecho a la salud y límites a la acción estatal», en *Jurídicas CUC*, 17(1): 367-404. Disponible en: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/3370>.
- Álvarez Icaza, E. 2014. «Los derechos humanos como un medio eficaz para producir cambios sociales», en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(20) Edición conmemorativa de los derechos humanos en movimiento. Disponible en: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur20-es-emilio-alvarez-icaza.pdf>.
- Arellano, J., Cora, L., García, C. e Sucunza, M. 2020. *Estado de la Justicia en América Latina bajo el Covid-19. Medidas generales adoptadas y uso de TICs en procesos judiciales*. Santiago de Chile: Centro de Justicia de las Américas (CEJA).
- Basile, G. 2020. «SARS-CoV-2 en América Latina y Caribe: Las tres encrucijadas para el pensamiento crítico en salud», en *Ciência & Saúde Coletiva*, 25: 3557-3562. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/csc/a/JHBckvyp64ZDTmNVTNd6BvS/?lang=es&format=html>.
- Basile, G. 2020. «El Gobierno de la Microbiología en la respuesta al SARS-CoV-2. Primera parte: Coronavirus en el mundo, América Latina y el Caribe», en *Revista Salud Problema (UAM México)*. Segunda Época, 27: 14-35. Disponible en: <https://n9.cl/gobiernomicrobiologiasarscov2>.
- Basile, G. 2020. «Enfermos de desarrollo: los eslabones críticos del SARS-CoV-2 para América Latina y el Caribe», en *ABYA-YALA: Revista sobre acceso á justiça e dereitos nas Américas (Universidade de Brasília e CIESAS, México)*, 4(3): 173-208. Disponible en: <https://periodicos.unb.br/index.php/abya/article/view/34390/28726>.

- Basile, G. 2021. «Refundación de los sistemas de salud en Latinoamérica y el Caribe: apuntes para repensar y descolonizar las teorías y políticas», en *Dossier de Salud Internacional Sur Sur de Editorial Biblioteca CLACSO*, xaneiro de 2021. Dispoñible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20210204054841/VII-Dossier-SISS.pdf>.
- Basile G. 2021. «The Four Critical Links of SARS-CoV-2 in Latin America and the Caribbean: Challenges for Health from the South», en *Annals of Public Health Reports*, 5(1): 179-192. Dispoñible en: <https://scholars.direct/Articles/public-health/aphr-5-036.php?jid=public-health>.
- Basile, G. 2021. *La triada de cuarentenas, neohigienismo y securitización en el SARS-CoV-2: matriz genética de la doctrina del panamericanismo sanitario*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brown, W. 2017. *El Pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso Ediciones, S.L.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (CELS). 2019. *Informe*. Dispoñible en: <https://www.cels.org.ar/informe2019/desigualdad.html>.
- Commission on a Global Health Risk Framework for the Future. 2016. *The neglected dimension of global security: a framework to counter infectious disease crises*. Dispoñible en: <https://www.nap.edu/catalog/21891/the-neglected-dimension-of-global-security-a-framework-to-counter>.
- Díez Cuevas, G. 2016. *El papel de la organización mundial de la salud en el siglo XXI y la importancia del fortalecimiento de los sistemas públicos de salud para hacer frente a las emergencias sanitarias. El caso de la "crisis" del brote de ébola*. Tese de doutoramento. Dispoñible en: https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/23127/ TESIS_DIEZ_CUEVAS_GABRIEL.pdf?sequence=1.
- Echegoyemberry, M.N. 2022. «Reglamento Sanitario: Desafíos desde el sur global», en *Vacunas para la gente. Latinoamérica*. Dispoñible en: <https://vacunasparalagente.org/2022/07/13/reglamento-sanitario-internacional-desafios-desde-el-sur-global/>.
- Foucault, M. 1990. *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF). 2020. «El uso de la fuerza tiene límites», en *Blog Justicia de las Américas*, 22 de setembro. Dispoñible en: <https://dplfblog.com/2020/09/22/el-uso-de-la-fuerza-tiene-limites/#more-5644>.
- Gándara Carballido, M.E. 2013. *Hacia un pensamiento crítico en derechos humanos: Aportes en diálogo con la Teoría de Joaquín Herrera Flores*. Tese de doutoramento (Programa de Doutoramento en Dereitos Humanos e Desenvolvemento da Universidade Pablo de Olavide).
- García Mejía, M. 2020. «Justicia y COVID-19: 3 formas de impartir justicia durante una pandemia», en *Blog Sin Miedos. Seguridad Ciudadana*, 9 de xuño. Dispoñible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/justicia-y-covid-19-3-formas-de-impartir-justicia-durante-una-pandemia>.
- Gostin, L.O. e Taylor, A.L. 2008. «Global Health Law: A Definition and Grand Challenges», en *Public Health Ethics*, 1: 53-63.

- Herrera Flores, J. 2001. «Introducción a los derechos humanos», en *Anuario Ibero-Americano de Derechos Humanos*. 2001/2002. Río de Janeiro: Lumen Juris.
- Herrera Flores, J. 2008. *La reinención de los derechos humanos*. Colección *Ensayando*. Guillena: Ed. Atrapasueños.
- Hoffman, J.J. 2014. «Making the international health regulations matter: promoting universal compliance through effective dispute resolution», en S. Rushton e J. Youde (eds.), *Routledge handbook on global health security*. Oxford: Routledge.
- Honigsbaum, M. 2017. «Between securitization and neglect: managing Ebola at the borders of global health», en *Medical history*, 61(2): 270-294.
- Hopgood, S. 2004. «Desafíos al Régimen Global de Derechos Humanos: ¿Los derechos humanos todavía son un lenguaje efectivo para el cambio social?», en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(20). Edición conmemorativa de los derechos humanos en movimiento.
- Kingsbury, B, Krisch, N. e Stewart, R. 2010. «El surgimiento del derecho administrativo global», en *Revista de derecho público (Universidad de los Andes. Facultad de Derecho)*, 24. Disponible en: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-Krisch-Stewart-El-Surgimiento-del-Derecho-Administrativo-Global-Revista-de-Derecho-publico-24-2010.pdf>.
- Maceira, D. 2020. «América Latina y el Caribe y sus sistemas de salud frente al COVID-19. Desafíos previsibles ante un escenario imprevisto», en *Pensamiento Propio*, 52: 249-258. Disponible en: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4592/1/014-comentarios-Maceira.pdf>.
- Madies, C. 2017. *Reglamento Sanitario Internacional*. Argentina: Ministerio de Salud Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://salud.gov.ar/dels/entradas/reglamento-sanitario-internacional-2005>.
- Medina, C. 2010. «Tesis sobre el discurso de los derechos humanos», en *Teoría Crítica de los Derechos Humanos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Moyn, S. 2004. «El futuro de los derechos humanos», en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(20). Edición conmemorativa dos dereitos humanos en movemento.
- Nye, J.S. 2003. *La paradoja del Poder Norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2020. *Dimensiones de derechos humanos en la respuesta al COVID-19*. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2020/03/31/dimensiones-de-derechos-humanos-en-la-respuesta-al-covid-19#_Toc36462291.
- Orozco Restrepo, G.A. 2006. «El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1: 142-144.
- OHCHR. 2021. *Impacto y desafíos de la pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) para la justicia independiente: Informe*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/COVID19report.aspx>.

- Pérez de Armiño, M. 2011. «¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los Estudios Críticos de Seguridad», en *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Vera, R. 2021. «Segundo Informe. Una aproximación al debate del derecho de salud de crisis», en *Documento de trabajo. DIRAJus*.
- Rivera, J.M. 2020. *Tensiones de los derechos fundamentales en los tiempos del Covid-19*. Disponible en: <https://dialogoderechoshumanos.com/blog/36-ciclo-grupo-constitucional/735-las-tensiones-de-los-derechos-fundamentales-en-los-tiempos-del-covid-19>.
- Rolnik, M. 2004. «El Sistema de Procedimientos Especiales de la ONU está “controlado para que no surta efecto» (Entrevista), en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(20). Edición conmemorativa dos dereitos humanos en movemento.
- The Lancet Global Health. 2020. «Decolonising COVID-19», en *Editorial The Lancet Global Health*, 8. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(20\)30134-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30134-0/fulltext).
- Weir, L. 2014. «Inventing Global Health Security, 1994–2005», en S. Rushton e J Youde (eds.), *Routledge Handbook of Global Health Security*. Londres: Routledge. Disponible en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203078563.ch2>.
- Yamin, A. 2021. «¿Puede un ejercicio legislativo pandémico promover la justicia sanitaria mundial?», en *Bill of Health*, 4 de noviembre. Disponible: <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2021/11/04/pandemic-lawmaking-global-health-justice/>.

Lexislación citada

- Regulamento Sanitario Internacional (RSI, 2005, terceira edición). Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=164C099CD5E21ED0C1B76D9DA87A772E?sequence=1>.
- Resolución WHA 58.3.1. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=164C099CD5E21ED0C1B76D9DA87A772E?sequence=1>.
- CD 58/INF/1. OMS, Aplicación del RSI (2 de setembro de 2020). Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/cd58inf1-aplicacion-reglamento-sanitario-internacionapdf;jsessionid=164C099CD5E21ED0C1B76D9DA87A772E?sequence=1>.
- Resolución WHA 58.3.1. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=164C099CD5E21ED0C1B76D9DA87A772E?sequence=1>.
- CD 58/INF/1. OMS, Aplicación del RSI (2 de setembro de 2020). Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/cd58inf1-aplicacion-reglamento-sanitario-internacional>.

NOTAS

- 1 Pérez Vera, 2021.
- 2 Regulamento Sanitario Internacional, 2005.

- 3 OMS, 2021.
- 4 OMS, 2020.
- 5 OMS, 2020. CDS8/INF/I: 7.
- 6 Creouse o Órgano de Negociación Intergubernamental por parte da Asemblea Mundial extraordinaria da saúde mundial da OMS (novembro de 2021) co obxectivo de "redactar e negociar un convenio, acordo ou outro instrumento internacional da OMS sobre prevención, preparación e resposta ante pandemias", de cara á Asemblea Mundial de 2024. Estará dirixido por Roland Driec de Holanda e Precious Matsoso de Sudáfrica (AMS/22).
- 7 Echegoyemberry, 2022.
- 8 Ahrens, 2021.
- 9 ESPIL: é un evento extraordinario que, de conformidade co RSI 2005, se determinou que constitúe un risco para a saúde pública doutros Estados a causa da propagación internacional dunha enfermidade, e podería exixir unha resposta internacional coordinada.
- 10 Ahrens, 2021: 7.
- 11 Así, por exemplo, Estados Unidos reservou para si o dereito de asumir as obrigas emanadas do RSI baseándose nos principios do federalismo. Segundo o sinalado por Irán, as reservas formuladas por Estados Unidos resultan incompatibles co obxectivo e a finalidade do RSI, socavan as bases do RSI ao establecer un criterio selectivo de aplicación do instrumento, polo que propón que non se consideren xuridicamente vinculantes as reservas e os dous entendementos (federalismo e en relación coa intervención das forzas armadas) formulados polo Goberno de Estados Unidos (RSI, 2005: 79-80). Estados Unidos realizou un terceiro entendemento en relación con que o RSI non crea dereitos individuais que poidan impor coercitivamente por vía xurídica.
- 12 Os Estados partes recoñecen que o RSI e demais acordos internacionais pertinentes deben interpretarse de forma que sexan compatibles. As disposicións do RSI non afectarán aos dereitos e obrigas de ningún Estado parte que deriven doutros acordos internacionais.
- 13 Ahrens, 2021: 59.
- 14 Basile, 2020.
- 15 Pérez Vera, 2021.
- 16 Basile, 2020: 23.
- 17 Pérez Vera, 2021.
- 18 Pérez Vera, 2021.
- 19 Basile, 2020; Basile, 2021; Pérez Vera, 2021.
- 20 Pérez Vera, 2021.
- 21 Basile, 2020.
- 22 ACIJ, 2020.
- 23 CEJA, 2020; ACIJ, 2020.
- 24 García Mejía, 2020.
- 25 García Mejía, 2020.
- 26 Arellano, Cora, García e Sucunza, 2020.
- 27 ACIJ, 2020.
- 28 Basile, 2021.
- 29 Basile, 2021.
- 30 Orozco Restrepo, 2006; Pérez de Armiño, 2011.
- 31 Alé, 2021.
- 32 Alé, 2021.
- 33 A Asemblea Xeral das Nacións Unidas, na Proclamación de Teherán, afirma que todos os dereitos humanos e liberdades fundamentais son indivisibles e interdependentes; deberá prestarse a mesma atención e urxente consideración tanto á aplicación, promoción e protección dos dereitos civís e políticos como aos dereitos económicos, sociais e culturais (Resolución 32/130, AX 16/12/I 977). Tamén igual criterio se estableceu na Resolución 39/145 (AX. 14/II/I 984), na que se dispón que "a promoción e a protección dunha categoría de dereitos non debería xamais eximir ou dispensar os Estados da promoción e protección dos outros"
- 34 Alé, 2021.
- 35 Rivera, 2020.
- 36 Rivera, 2020.
- 37 Alé, 2021: 384.
- 38 ONU, 2020.
- 39 Basile, 2020.
- 40 Basile, 2020.
- 41 Díez Cuevas, 2016: 201.
- 42 Ver a investigación realizada sobre as noticias durante a pandemia en Brasil. Atoparon 329 noticias falsas relacionadas coa pandemia de COVID-19, das cales 76 foron xeradas polo propio Ministerio de Saúde de Brasil. Esas noticias divulgáronse principalmente por medio de WhatsApp e Facebook. As categorías temáticas máis frecuentes foron política (por exemplo, falsificación da vacina contra a COVID-19 polos gobernantes, 20,1%), epidemioloxía e estatística (proporción de casos e mortes, 19,5%) e prevención (16,1%).
- 43 Basile, 2020: 28.
- 44 DPLF, 2020.
- 45 Basile, 2020.
- 46 Basile, 2021.
- 47 Basile, 2021.
- 48 Basile, 2021.
- 49 Basile, 2020.
- 50 Díez Cuevas, 2016; Nye, 2003.
- 51 Nye, 2003.
- 52 Weir, 2014.
- 53 Pérez Vera, 2021.
- 54 Weir, 2014.
- 55 Weir, 2014.
- 56 OMS, 2007.
- 57 Pérez Vera, 2021: 13.
- 58 *The Lancet Global Health*, 2020.
- 59 Honigsbaum, 2017.

- 60 Ver: Documento de Montevideo (2005), Consideracións e Consensos entre Arxentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguai, Perú, Uruguai e Venezuela con respecto ao Documento A / IHR / IGWG / 2/2, do 24 de xaneiro de 2005 (revisión e aprobación das emendas propostas ao RSI - proposta da Presidencia).
- 61 RSI, 2005.
- 62 Basile, 2021.
- 63 En relación con esta posición, pode sinalarse o mencionado polo Comité de Exame: *"os fallos da resposta ao ébola débéronse (sic) a defectos do RSI en si mesmo, senón a deficiencias na súa aplicación (...). O RSI segue sendo un importante e valioso marco xurídico internacional que vertebrará calquera resposta futura a unha ameaza para a saúde pública. O comité concluíu que non é necesario modificar o RSI"* (CD58/inf/1:9).
- 64 Gostin e Taylor, 2008.
- 65 Cómpre sinalar que existe unha diferenza entre a declaración de emerxencia e pandemia. Para a determinación dunha emerxencia de saúde pública de importancia internacional, aplícase o artigo 12, pto. 4. do RSI; e tense en conta: 1) a información proporcionada polos Estados; 2) os instrumentos de decisións (anexo 2, RSI); 3), a opinión do comité de emerxencia que se constitúe para o efecto; 4) os principios científicos; 5) a avaliación do risco para a saúde humana, do risco de propagación internacional e do risco de trabas para o tráfico internacional.
- 66 Documento de traballo dos servizos da comisión relativo ás leccións aprendidas coa pandemia de gripe N1H1 e á seguridade sanitaria na Unión Europea. SEC (2010) 1440. Comisión Europea, Bruxelas, 18 de novembro de 2010, 2-3.
- 67 OMS, 2009.
- 68 Díez Cuevas, 2016.
- 69 Basile, 2020.
- 70 Díez Cuevas, 2016.
- 71 Madies, 2017.
- 72 OMS, 2020.
- 73 Actualmente, 2021, non se pode acceder aos informes técnicos de cada un dos países, non están nos anexos do informe elaborado pola OMS nin en plataformas dixitais, o que fala de certa opacidade e falta de transparencia que impide o control e análise. Pola súa vez, non existe un mecanismo lexislativo de aprobación previa dos informes por parte dos países que reportan de xeito voluntario.
- 74 Dentro do RSI existen compromisos de cumprimento obrigatorio como a presentación do informe sobre capacidades básicas e accións de cumprimento voluntarias (exame, simulacros, avaliación externa).
- 75 Ver mapa interactivo por país da OMS. Mortalidade por COVID-19. Dispoñible en: <https://www.who.int/countries/arg/>.
- 76 Os informes dos países non resultan coherentes. Véxase Hoffman, 2014: 239-251; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future, 2016.
- 77 En datos abertos atópase a información por país que permite a comparación das medias das avaliacións (2010-2017). Pero non contén os informes que remitiron os países. Dispoñible en: https://gamapserv.who.int/gho/interactive_charts/ihr/monitoring/atlas.html.
- 78 Segundo CEPAL (2020), só Nicaragua e México non impuxeron restricións ou prohibición de entrada de viaxeiros estranxeiros (incluída a corentena). Dispoñible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1dFATLoa8ZAgT01RBYf9WKlaoAQCdgl5qS9rEahYGfey/edit#gid=106608522>.
- 79 A Universidade de Oxford presenta indicadores para medir o tipo de medida implementada e realiza un *ranking* de rigor normativo (*stringency index*). Honduras, Arxentina e Perú lideran o índice de rigor normativo. Ver Maceira, 2020.
- 80 Ver restricións aos dereitos da liberdade de expresión e información nas respostas estatais. Dispoñible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>. CIDH, Relatoría especial para a liberdade de expresión, Comunicado de prensa R78/20, "CIDH e o seu RELE expresan preocupación polas restricións á liberdade de expresión e o acceso á información na resposta de Estados".
- 81 Basile, 2020.
- 82 Países analizados na enquisa sobre situación de acceso á xustiza: Arxentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguai, Perú, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.
- 83 ACIJ, 2020.
- 84 ACIJ, 2020.
- 85 CEPAL, 2020.
- 86 Yamin, 2021: 405.
- 87 Consideráranse medicamentos esenciais os medicamentos que cobren as necesidades de atención de saúde prioritarias da poboación. A súa selección faise atendendo á prevalencia das enfermidades e á súa seguridade, eficacia e custo-eficacia comparativa. Preténdese que, no contexto dos sistemas de saúde existentes, os medicamentos esenciais estean dispoñibles en todo momento, en cantidades suficientes, nas formas farmacéuticas apropiadas, cunha calidade garantida e a un prezo accesible para as persoas e para a comunidade. Dispoñible en: <https://www.paho.org/es/documentos/22a-lista-modelo-oms-medicamentos-esenciales-ingles>.
- 88 Pode observarse a situación de inmunización contra o COVID-19 na rexión por países segundo a cantidade de dose e o tipo de vacina. Dispoñible en: https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp.
- 89 Deberían establecerse sistemas de alertas e chamadas de atención internacional fronte á regresión orzamentaria como a operada en Arxentina durante 2015-2018. Así, reduciuse o 56% destinado a previr enfermidades endémicas, o 20% destinado a hospitais nacionais, subexecútase a maioría das partidas (ACIJ); 2019, CELS; 2019). Ademais, xeráronse faltantes de vacinas do calendario oficial e discontinuidade de programas (CELS, 2019). Ver Programa 20 de Prevención e Control de Enfermidades Inmunoprevenibles –en 2018 a subexecución en relación con persoas vacinadas é do 74% do orzamento, sendo a vacinación un dos piares fundamentais da saúde pública con grande impacto na garantía de dereitos–; Programa 22 Loita Contra a sida e Enfermidades de Transmisión Sexual e Infectocontaxiosas –en 2017 redúcese o orzamento orixinal e ademais subexecútase ata un 31% do orzamento orixinal–, no caso de subministración de tratamento para hepatite viral en 2017 subexecútase o 52%; Programa 26 de Políticas Alimentarias; Programa 37 de Prevención e control de enfermidades endémicas; Programa 44 de Accións para a promoción e protección integral dos dereitos de nenos, nenos e adolescentes. Ver informe Análise dos desvíos orzamentarios e as súas explicacións. Propostas para mellorar a transparencia e a rendición de contas. Orzamento, ACIJ (2019). Pola súa vez, podemos mencionar que se interrompeu a produción nacional da vacina (candid 1) para a febre hemorráxica arxentina que producía o Instituto Nacional de Enfermidades Virales Humanas Dr. Julio I. Maiztegui, único produtor mundial. As sociedades científicas (SAVE), a Honorable Cámara de Deputados da Nación (Expediente 3096-D-2019), o Concello Deliberante Local e outras organizacións da sociedade civil (CELS) reaccionaron con preocupación pola grave decisión de interromper a produción desta vacina. Na actualidade (2021) reverteuse esta medida, incrementouse o orzamento e potenciouse o laboratorio para a produción mesmo da vacina contra o COVID-19. Non obstante, cando analizamos a autoavaliación de capacidades que realiza Arxentina no ano 2018 non se mencionan estas drásticas medidas económicas que poden ter impacto na emerxencia de epidemias.
- 90 Basile, 2020.
- 91 Díez Cuevas, 2016: 17.

- 92 Díez Cuevas, 2016.
93 Díez Cuevas, 2016.
94 As alianzas público-privadas foron definidas como “relacións de colaboración, que transcenden as fronteiras nacionais, reunindo polo menos dúas partes, unha empresa ou unha asociación de empresas e unha organización intergubernamental, para alcanzar un obxectivo que favorece a saúde sobre a base dunha repartición de tarefas convida de común acordo e definido con precisión. Logo, elabórase un Marco de Compromiso cos actores non estatais. Framework of engagement with non-State actors: FENSA (2016). Dispoñible en: https://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/A69_R10-FENSA-en.pdf.
95 Díez Cuevas, 2016.
96 Kingsbury, Krisch e Stewart, 2010.
97 Kingsbury, Krisch e Stewart, 2010
98 Pérez Vera (cp., xaneiro, 2021)
99 Ahrens, cp., xaneiro, 2021.
100 Ahrens, cp., xaneiro, 2021.
101 Ahrens, cp., xaneiro, 2021.
102 Ahrens, cp., xaneiro, 2021.
103 Ahrens, cp., xaneiro, 2021.
104 Kingsbury, Krisch e Stewart, 2010: 18.
105 Basile, 2021.
106 Brown, 2017.
107 Basile, 2021.
108 Basile, 2021.
109 Basile, 2021.
110 Basile, 2020.
111 Yamin, 2021.
112 Gándara Carballido, 2013: 5.
113 Herrera Flores, 2008.
114 Gándara Carballido, 2013: 157.
115 Gándara Carballido, 2013:156
116 Gándara Carballido, 2013.
117 Foucault, 1990.
118 Herrera Flores, 2008: 32 e 143.
119 Medina, 2010.
120 Medina, 2010: 140.
121 Herrera Flores, 2001: 15.
122 Álvarez Icaza, 2014.
123 Hopgood, 2004.
124 Rolnik, 2004.
125 Moyn, 2004.
126 Esta é a orientación que o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos deu á interpretación do artigo 1 do Protocolo do Convenio Europeo de DH. Así queda protexido o dereito á propiedade intelectual das empresas, aspecto central en materia de patentes dos recursos críticos en saúde (remedios, vacinas, tecnoloxía sanitaria).
127 ONU, 2017.
128 Moyn, 2004.
129 Gándara Carballido, 2013.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 53-74

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5103>

© Enrique Hernández Díez

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

Recibido: 24/05/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Idade e capacidade na participación cidadá: unha comparación das previsións nas leis das comunidades autónomas



Edad y capacidad en la participación ciudadana: una comparación de las provisiones en las leyes de las comunidades autónomas

Age and capacity in citizen participation: a comparison of the provisions in the laws of the autonomous communities

ENRIQUE HERNÁNDEZ DIEZ

Profesor contratado doutor de Dereito Administrativo
Universidade de Estremadura

<https://orcid.org/0000-0003-3112-8704>

ehernandezdiez@unex.es

Resumo: A Constitución española de 1978 e as institucións supranacionais suxiren a importancia da idade no desenvolvemento da democracia participativa. Nas últimas décadas, as comunidades autónomas ditaron leis para desenvolver e fomentar canles concretas de participación cidadá que complementen a democracia representativa e a democracia directa. Pero estas normas non consideran, en xeral, a integración das canles específicas de participación infantil, xuvenil e estudantil, recollidas noutras leis sectoriais. As presuncións de incapacidade participativa son máis frecuentes que o recoñecemento da capacidade natural durante as primeiras etapas vitais das persoas físicas. Esta desconexión de sistemas pode debilitar o diálogo cívico interxeracional. As reformas lexislativas en curso en varias comunidades non resolven estas carencias.

Palabras clave: Participación cidadá, comunidades autónomas, capacidade cívica, xuventude, adolescencia, infancia, sociedade civil, democracia participativa.

Resumen: La Constitución española de 1978 y las instituciones supranacionales sugieren la importancia de la edad en el desarrollo de la democracia participativa. En las últimas déca-

das, las comunidades autónomas han dictado leyes para desarrollar y fomentar concretos cauces de participación ciudadana que complementen la democracia representativa y la democracia directa. Pero estas normas no contemplan, en general, la integración de los cauces específicos de participación infantil, juvenil y estudiantil, recogidos en otras leyes sectoriales. Las presunciones de incapacidad participativa son más frecuentes que el reconocimiento de la capacidad natural durante las primeras etapas vitales de las personas físicas. Esta desconexión de sistemas puede debilitar el diálogo cívico intergeneracional. Las reformas legislativas en curso en varias comunidades no resuelven estas carencias.

Palabras clave: Participación ciudadana, comunidades autónomas, capacidad cívica, juventud, adolescencia, infancia, sociedad civil, democracia participativa.

Abstract: The Spanish Constitution of 1978 and supranational institutions suggest the importance of age in the development of participatory democracy. In recent decades, the Spanish autonomous communities have passed statutory laws to develop and promote specific channels of citizen participation that complement representative democracy and direct democracy. But generally, these norms do not contemplate the integration of specific channels for child, youth and student participation, which are included in other sectoral laws. Presumptions of incapacity to participate are more frequent than the recognition of natural capacity during the early life stages of natural persons. This disconnection of legal systems can undermine intergenerational civic dialogue. Ongoing legislative reforms in several communities do not address these deficiencies.

Key words: Citizen participation, Spanish autonomous communities, civic capacity, youth, adolescence, childhood, civil society, participatory democracy.

SUMARIO: 1 Introducción: que cambia a idade na participación cidadá? 2 Normas estatais e supranacionais con (supostos) efectos nos ordenamentos autonómicos. 2.1 Orientacións na lexislación estatal sobre participación cidadá. 2.2 Valores europeos e internacionais que deberían verse recollidos na lexislación autonómica. 3 Diversidade de enfoques sobre a idade nas leis autonómicas de participación. 3.1 Silencios do lexislador e irrelevancia da idade na normativa xeral. 3.1.1 País Vasco. 3.1.2 Principado de Asturias 3.1.3 Cantabria. 3.1.4 A Rioxa. 3.1.5 Rexión de Murcia. 3.1.6. Canarias. 3.1.7 Estremadura. 3.1.8 Castela e León. 3.2 Sistemas explícitos de integración na participación cívica xeral. 3.2.1 Cataluña. 3.2.2 Galicia. 3.2.3 Andalucía. 3.2.4 Comunidade Valenciana. 3.2.5 Aragón. 3.2.6 Castela-A Mancha. 3.2.7 Comunidade Foral de Navarra. 3.2.8 Illas Baleares. 3.2.9 Comunidade de Madrid. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: QUE CAMBIA A IDADE NA PARTICIPACIÓN CIDADÁ?

A participación cidadá con perspectiva etaria (isto é, da idade) é un obxecto de estudo frecuente. Foino, en especial, desde disciplinas sociais máis que xurídicas, aínda que tamén existen análises específicas sobre a regulación da participación infantil e xuvenil, tanto no ordenamento español como no europeo¹. O obxectivo das seguintes páxinas non é, polo tanto, reiterar a exposición das canles especializadas que xa foron abordadas por outros estudos. Ao contrario, trátase agora de afrontar algo que quedou, no mellor dos casos, apenas enunciado e sen desenvolver en obras monográficas previas: as previsións concretas sobre a capacidade participativa en función da idade da cidadanía nas normas xerais sobre participación².

Expoño nesta introdución o obxectivo e as hipóteses da análise, o obxecto ou asunto ao que se cingue, e o método xunto aos conceptos clave que completan a premisa inicial da que parte o resto do estudo. Este punto de partida é sinxelo: a idade das

persoas, e o que sucede durante certa idade, si importa na forma e na orientación coa que participan as distintas xeracións de cidadáns. Non é unha afirmación xurídica, senón unha premisa acreditada por multitude de estudos de ciencias sociais que o dereito non debe ignorar. No exercicio de dereitos cívico-participativos, por exemplo, tamén se proxecta tanto o “efecto cohorte” como o “efecto cicatriz”³. Deste xeito, empezar a participar a unha idade ou outra inflúe en como participa o individuo o resto da súa vida, e os que participan sendo nenos ou mozos fano tamén de forma distinta aos seus coetáneos de idade adulta: pola experiencia previa adquirida ou pola falta desta, polas linguaxes e marcos culturais nos que creceron, polas distintas sensibilidades cara a realidades diversas, etc.

Unha das principais diferenzas con transcendencia xurídico-pública é a propia capacidade natural para exercer dereitos en nome propio. Pero, neste caso, ao falar de capacidade non se cuestiona a capacidade xurídica para ser titulares de dereitos e obrigas, na esfera privada ou pública. A idade biolóxica temperá (antes da maioría de idade xeral do artigo 12 da Constitución española –CE– aos dezaioito anos, en particular) supuxo, na tradición xurídica occidental, o establecemento de restricións ao exercicio autónomo dos dereitos, ou á exixibilidade persoal das obrigas, aínda que non existe unha barreira etaria de incapacidade absoluta⁴. Referireime, polo tanto, só á capacidade de obrar no sentido do autoexercicio posible (sen mediación de representantes ou titores) de dereitos de participación administrativa (nin política en sentido estrito –artigo 23.1 CE– nin privada –delimitada na lexislación civil, en xeral–). Iso non impide que a cuestión da maioría de idade política única sexa unha cuestión merecedora de revisión na lexislación sobre fórmulas de participación política directa⁵.

O obxectivo da análise é identificar como afrontan os lexisladores autonómicos as presuncións de capacidade de obrar arredor da idade para o exercicio de dereitos de participación cívica xeral (non especializada sectorialmente, nin por razóns subxectivas nin obxectivas). A análise non descende ao nivel regulamentario, cingúese ás normas con rango de lei das dezasete comunidades. Estas leis de participación cidadá poden atoparse como normas autónomas ou integradas como leis tamén de transparencia ou gobernanza aberta. A hipótese primaria do estudo é que, na maioría das comunidades autónomas españolas, se produce unha desconexión entre as canles participativas cívicas xerais e aquelas especializadas para os que poden ver modulada ou matizada a súa capacidade por razón da súa idade (infancia e xuventude, principalmente, pero tamén a maioría dos estudantes do sistema educativo regulado). Como consecuencia desta desconexión, a hipótese derivada é que a ordenación da participación cidadá é ineficiente, ao non integrar (ou facelo de forma deficiente) as canles xeneralistas e aquelas especializadas que tamén existen por razón da idade⁶.

Polo obxectivo exposto, o dato ou obxecto directo de estudo é o conxunto de leis autonómicas de participación cidadá, producidas especialmente na última década⁷. En particular, importan as cláusulas sobre a idade que estas conteñan. Para avaliar o grao de coherencia ou integración efectiva entre aquel contido etario e as hipóteses

anteditas, o dato secundario ou de contraste é a lexislación autonómica sobre a participación xuvenil concreta, xa sistematizada noutros estudos⁸. Para comprender mellor o alcance da normativa autonómica, esta debe ser contextualizada previamente pola ordenación xurídica estatal, aínda que sexa de forma sucinta.

En consonancia co obxecto (normas xurídico-públicas), o método do dereito público implica que se aplicaron as técnicas de heurística propias da doutrina administrativa para a identificación das cláusulas relevantes, a súa sistematización e a súa análise exexética e hermenéutica (exposta co límite do espazo propio dun artigo destas características).

Dado o obxecto e os fins da análise, os conceptos elementais sobre os que se constrúe o contido das seguintes páxinas agrúpanse en dous conxuntos principais.

Dunha parte, están aqueles conceptos xurídicos vinculados á noción de participación cidadá ou cívica, como *tertium genus* entre a participación política representativa e aquela directa⁹, e dirixida á intervención nos asuntos públicos a través de canles institucionais, na súa maioría administrativas (orgánicas ou funcionais-procedementais)¹⁰. Referireime, polo tanto, á participación cidadá que incide na esfera pública amparada (entre outros preceptos) polo artigo 9.2 CE, excluindo a participación política estrita (electoral ou referendaria estrita) derivada do dereito fundamental do artigo 23.1 CE. Por iso, tampouco interesan aquí as regras da participación social en esferas privadas (o cal exclúe abordar a idade no asociacionismo ou o voluntariado regulados no ámbito autonómico, por exemplo).

Doutra parte, a condicionalidade da capacidade de obrar marcada pola idade das persoas físicas só opera como presunción automática nas primeiras etapas da vida. É durante a infancia e a xuventude cando existen barreiras xenéricas de capacidade parcial, porque a incapacitación total ou parcial de persoas maiores é determinada por un xuíz segundo a situación cognitiva de cada cal, e, desde logo, sen presuncións automáticas restritivas pola idade na vertente cívica. Polo tanto, o concepto xurídico de mozo e os graos de minoría de idade xeral ou parcial son os que interesan para contrastar (dunha parte) as cláusulas na lexislación xenérica ou non especializada de participación cidadá, con (doutra parte) aquela si orientada de forma expresa a incorporar progresivamente esta cidadanía ao pleno exercicio dos seus dereitos participativos (esta é a regulación sobre participación xuvenil, *lato sensu*). A base constitucional mínima da especialización participativa xuvenil é o artigo 48 CE, e todas as comunidades autónomas teñen competencias sobre a política de xuventude e sobre a participación cidadá no seu ámbito territorial¹¹. En España, en xeral, o dereito recoñece como mozos os que teñen entre doce ou catorce e ata trinta anos, vivindo un tempo de adolescencia (conxunción de infancia e xuventude, ata os dezasete anos), e outro tempo como xuventude adulta (desde os dezoito cumpridos)¹². Distintos fitos intermedios marcan o recoñecemento paulatino da capacidade crecente (a responsabilidade penal aos 14 anos, a idade laboral moderada ou a autonomía do paciente aos 16 anos, etc.).

2 NORMAS ESTATAIS E SUPRANACIONAIS CON (SUPOSTOS) EFECTOS NOS ORDENAMENTOS AUTONÓMICOS

A lexislación autonómica é froito e concreción dun marco constitucional complexo, sobre tres pezas principais (valores xurídicos de democracia participativa, mandato programático da participación xuvenil e sistema competencial). Como consecuencia do bloque de constitucionalidade, todos os poderes públicos territoriais teñen certa competencia propia, concorrente entre si, na promoción da participación democrática xeral, e en particular ante as súas propias autoridades e administracións (pola permeabilidade do principio democrático en todo o sistema)¹³. A especialización sectorial das políticas públicas de infancia e xuventude son tamén materias de concorrencia relativa, a pesar da exclusividade (non excluínte) das comunidades autónomas en virtude dos seus estatutos de autonomía¹⁴.

En síntese, das normas supraautonómicas debemos anticipar tres ideas clave: a) existen uns mínimos xurídicos comúns en todo o Estado, dadas as bases dos procedementos administrativos elementais; b) as bases estatais do réxime local non impiden unha ampla discrecionalidade dos poderes autonómicos sobre a participación cidadá local; e c) na ordenación autonómica deberían translucirse e concretarse unha serie de valores e principios supranacionais, esencialmente europeos (pero tamén de ámbito internacional).

2.1 Orientacións na lexislación estatal sobre participación cidadá

O lexislador estatal non recolleu apenas previsións etarias no marco normativo da participación cidadá xeral. Tampouco pode dicirse que esta estea moi desenvolvida, aínda que convén deternos en dúas normas esenciais.

Primeiro, atopamos unha lei “preparticipativa”. Trátase da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno. Este carácter correspóndelle porque crea condicións de partida para unha posterior participación, pero non recolle regras específicas de participación procedemental ou orgánica propiamente ditas. Non contén referencias alusivas á capacidade de obrar matizada pola idade (algo que contrasta con limitacións etarias ao exercicio de dereitos de acceso á información en diversas comunidades autónomas). Pero é unha norma esencial, motivada por (e ao mesmo tempo catalizadora xurídica) da política de “Goberno aberto” da Administración xeral do Estado¹⁵.

En segundo termo, sobresa a Lei 39/2015, do procedemento administrativo común das administracións públicas. Esta inclúe algunhas regras mínimas que conectan os conceptos clave (a idade e a capacidade). Contéñense en tres preceptos fundamentais:

1. No artigo 3.b) reconece a capacidade de obrar dos “menores de idade para o exercicio e defensa daqueles dos seus dereitos e intereses cuxa actuación estea permitida polo ordenamento xurídico sen a asistencia da persoa que exerza a patria potestade, tutela ou curatela”. É unha remisión case en branco

ao resto do ordenamento, pero confirma a capacidade parcial potencial previa á maioría de idade xeral.

2. O artigo 4.2 da lei recoñece a capacidade colectiva das “asociacións e organizacións representativas de intereses económicos e sociais” (algo que permite incluír as organizacións etarias e exige reconsiderar a capacidade exercida de forma colectiva, por exemplo, a través de asociacións xuvenís, infantís ou de estudantes, ex artigo 3 da Lei orgánica 1/2002, do 22 de marzo, reguladora do dereito de asociación).
3. Finalmente, o artigo 42.2 recolle un límite indiciario sobre a capacidade dos maiores de catorce anos, os que son recoñecidos como suficientemente maduros para facerse cargo de notificacións en papel entregadas no domicilio. Coincide esta barreira de presunción, ademais, co disposto para o asociacionismo xuvenil de ámbito estatal¹⁶. Trátase, en todo caso, dunha presunción mínima, e que non impide outras capacidades naturais con efectos xurídicos previas a tal idade (como veremos *ad infra* que prevé a lexislación de varias comunidades autónomas).

2.2 Valores europeos e internacionais que deberían verse recollidos na lexislación autonómica

Non cabe dúbida de que a Constitución española lles confire un importante valor xurídico (directo e interpretativo) aos tratados internacionais, con forza supralegal e capacidade de vincular os poderes públicos constituídos, con independencia da repartición competencial das potestades lexislativas e regulamentarias (cfr. arts. 10.2 e 93 a 96 CE). A forza interpretativa, ademais, é maior se cabe no caso específico das capacidades da infancia e a xuventude, en virtude dos principios reitores alusivos a tales rangos etarios: nos artigos 39.4 e 48 CE, respectivamente.

Para interpretar e modular a capacidade de obrar participativa da infancia e a xuventude, polo tanto, cómpre acudir, entre outras fontes, ao artigo 12 da Convención sobre os Dereitos do Neno, adoptada pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas o 20 de novembro de 1989¹⁷. Esta foi a pedra angular sobre a que se construíu unha sólida doutrina europea da participación infantil e xuvenil. Proba diso son, por exemplo, os preceptos alusivos a esta materia no dereito orixinario da Unión Europea¹⁸, ou a ampla produción de dereito indicativo (*soft law*) do Consello de Europa (entre a que destaca, especialmente, a Carta europea revisada sobre a participación dos mozos na vida local e rexional¹⁹).

Finalmente, e á marxe do dereito europeo, en España debería terse en particular consideración o artigo 21 (sobre participación) da Convención Iberoamericana de Dereitos dos Mozos, feita en Badajoz o 11 de outubro de 2005²⁰. Curiosamente, este precepto non é aludido por ningunha lei autonómica de participación cidadá, nin xeral nin xuvenil.

3 DIVERSIDADE DE ENFOQUES SOBRE A IDADE NAS LEIS AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN

Desde as orixes do Estado autonómico, as comunidades fixeron un uso heteroxéneo das súas competencias para desenvolver a participación cidadá máis alá das formas representativas e directas que a xurisprudencia constitucional vinculou tradicionalmente ao dereito do artigo 23.1 da carta magna. Xurdiron primeiro iniciativas para desenvolver os réximes electorais, e logo xeneralizáronse as normas sobre consultas referendarias. Pero non son estas disposicións as que agora nos interesan, senón aquelas que configuran unha participación cívica sen carácter xusfundamental²¹. Tamén exclúo, polos motivos anteditos, as leis sectoriais de xuventude ou de infancia e adolescencia, que con frecuencia inclúen cláusulas participativas específicas, e mesmo a participación constitúe en non poucos casos o seu principal eixe vertebrador²².

As leis sobre participación xuvenil teñen precedentes na primeira etapa da andaina autonómica, xa que a totalidade delas constituíron canles específicas (consellos de xuventude), e logo dotáronse, progresivamente, dun marco máis amplo de recoñecemento e fomento sectorial. Das actuais leis de xuventude das dezasete comunidades autónomas, non obstante, só unha contén referencias á lexislación xeral de participación cidadá (a Comunidade Valenciana)²³. Por iso, non me deterei en evidenciar a ausencia de referencia cruzada en cada ordenamento autonómico, posto que sobre a complexidade (coas súas debilidades e fortalezas) desta normativa participativa xuvenil xa existen estudos específicos previos²⁴. A análise das leis específicas de protección da infancia e a adolescencia excede o espazo agora dispoñible, aínda que sobresaen as conexións explícitas establecidas entre estas leis e as xerais de participación en Andalucía, Comunidade Foral de Navarra e Comunidade de Madrid²⁵.

Aínda que existen algunhas normas previas, ata a década de 2010 non se xeneralizaron en todas as comunidades autónomas os novos instrumentos legais sobre a transparencia e a gobernanza aberta, en sintonía coa concepción “preparticipativa” do acceso á información que se deduce da Lei estatal 19/2013, xa mencionada. Desde entón, as dezasete comunidades dotáronse dun marco lexislativo propio sobre participación cidadá xeral, cun contido moi reducido nalgúns casos, máis desenvolvido noutros e en constante evolución na súa gran maioría.

Na actualidade, podemos diferenciar dous grandes grupos de comunidades autónomas en función da técnica e alcance normativo elixido para afrontar a cuestión. Dunha parte, están as comunidades que optaron por incluír cláusulas participativas xerais nas leis de transparencia, concibíndoas como leis duais (de transparencia e de participación). Doutra parte, algunhas comunidades preferiron separar as normas sobre transparencia daquelas sobre participación cidadá. Esta lexítima variedade de técnica lexislativa dificulta a heurística e a actualización dun esquema xeral comparado. En calquera caso, agora importa outra diferenciación, de tipo substantivo: a que permite aludir a oito comunidades autónomas que ignoran o elemento etario nas súas leis de

participación cidadá xeral, e as outras nove que si inclúen referencias específicas, e con efectos claros para o exercicio de dereitos participativos por parte da infancia, a adolescencia e a xuventude. Son maioría discreta, polo tanto, as que si inclúen o enfoque etario dalgún xeito nestas disposicións xerais.

3.1 Silencios do lexislador e irrelevancia da idade na normativa xeral

Como anticipaba, oito comunidades autónomas non incluíron ningunha referencia ou alusión específica sobre a idade á que os seus cidadáns poden exercer os dereitos participativos que os respectivos lexisladores incorporaron en leis centradas na transparencia, na gobernanza aberta ou na propia participación cívica xeral. A mediados de 2023, estas son (por orde de acceso á autonomía) o País Vasco ou Euskadi (con matices *ad infra*), o Principado de Asturias, Cantabria, A Ríoxa, a Rexión de Murcia, Canarias, Estremadura e finalmente Castela e León.

Existe, en todo caso, unha renovación intensa das normativas aplicables á participación cidadá nos últimos dous anos (2022 e 2023). Pódese apreciar isto con claridade cunha revisión superficial da normativa vixente en todas estas comunidades autónomas e das iniciativas lexislativas dos seus poderes públicos. Por motivos de espazo, esta análise non pode chegar a afondar na regulación que os lexisladores autonómicos ditasen con efectos no ámbito local, aínda que si se refire a continuación a normativa vasca, a título ilustrativo da fenda sobre o recoñecemento dunha idade de participación cívica local, distinta da participación ante as autoridades de ámbito autonómico. É posible que esta diferenciación por nivel territorial se produza tamén noutras comunidades.

3.1.1 País Vasco

A regulación sobre a participación cidadá xeral en Euskadi hoxe vixente está limitada ao eido local, polo que se atopa recollida nunha norma de nome pouco intuitivo para este estudo: a Lei 2/2016, do 7 de abril, de institucións locais de Euskadi²⁶. Esta lei prevé o recoñecemento dos dereitos de veciñanza dun municipio “ás persoas menores de idade, nos termos que se prevexan nesta lei, na lexislación sectorial e nas ordenanzas e regulamentos municipais” (art. 43.2)²⁷. De feito, asume que o fin da participación cidadá e o exercicio do dereito de participación alcanza as persoas “menores de 18 anos, e maiores de 16 anos de idade, exclusivamente nos termos establecidos nesta lei” [artigo 69.4.c)]. Para iso, as consultas populares ou sectoriais poderán, “excepcionalmente” e en función da materia obxecto desta, estar abertas á participación das “persoas menores de idade que teñan polo menos 16 anos cumpridos no momento de inicio da votación” (arts. 80.5, 81.5 e 82.4).

Coa pretensión de dotarse dunha regulación para a participación no ámbito propiamente autonómico, existiu en 2017 unha primeira proposición de lei, de transparencia e participación cidadá da Comunidade Autónoma de Euskadi, que non chegou a ser

adoptada polo Parlamento Vasco. En todo caso, aquela tampouco contiña alusións relativas á idade. Na actualidade, está en tramitación outra iniciativa legislativa, esta do Goberno Vasco, como evidencia a Orde da Conselleira de Gobernanza Pública e Autogoberno, de inicio do procedemento de elaboración do proxecto de Lei de transparencia e participación cidadá, do 2 de decembro de 2022. Non existe aínda un texto dispoñible (en maio de 2023), polo que é imposible coñecer se contén alusións sobre a idade²⁸.

3.1.2 Principado de Asturias

Non existen referencias á idade na Lei [asturiana] 8/2018, do 14 de setembro, de transparencia, bo goberno e grupos de interese. Atópase en tramitación, en todo caso, un proxecto de Lei do Principado de Asturias de transparencia, aínda que tampouco nel consta ningunha referencia etaria significativa para o obxecto deste estudo, polo momento²⁹. Non obstante, na consulta pública previa á elaboración do anteproxecto, o Executivo sinalaba que tiña entre os seus obxectivos transcender as limitacións etarias inferidas (creo que erroneamente) do desenvolvemento estrito do artigo 23.1 CE, vinculando o exercicio de todas as vertentes deste dereito fundamental coa maioría de idade xeral do artigo 12 CE³⁰.

3.1.3 Cantabria

En Cantabria, a norma máis parecida ás analizadas doutras comunidades autónomas é a Lei de Cantabria 4/2009, do 1 de decembro, de participación institucional dos axentes sociais no ámbito da comunidade autónoma. Non contén referencias etarias significativas. Tampouco na máis recente Lei 1/2018, do 21 de marzo, de transparencia da actividade pública. Porén, si se incluíron no anteproxecto de Lei de participación cidadá (por exemplo, no seu artigo 4, cun contido similar ao doutras normativas, é dicir, abrindo as canles de participación a partir dos dezaseis anos)³¹.

3.1.4 A Rioxa

A Rioxa é unha das comunidades que incluíron as regras xerais da participación cidadá no eido autonómico dentro da disposición xeral centrada nominativamente na transparencia e o bo goberno. Así, resérvalle o capítulo III da Lei 3/2014, do 11 de setembro, de transparencia e bo goberno da Rioxa (arts. 17 a 20). Estes poucos preceptos non inclúen ningunha matización da capacidade participativa en función da idade.

3.1.5 Rexión de Murcia

A pesar de que a Rexión de Murcia si se dotou da Lei 8/1995, do 24 de abril, de promoción e participación xuvenil³², esta regulación non foi integrada nin mencionada de ningunha forma que permita a complementariedade na lexislación máis recente e hoxe

vixente sobre participación cívica xeral. Refírome á Lei 12/2014, do 16 de decembro, de transparencia e participación cidadá da Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia, e, aínda que foi modificada parcialmente en 2015, 2016 e 2017, nin antes nin agora inclúe alusión ningunha á idade, á xuventude, á infancia ou á adolescencia³³.

3.1.6. Canarias

Canarias, de forma semellante á Rioxa, dotouse tamén de leis separadas para a transparencia e a participación cidadá. Pero en ningunha das dúas se incluíu unha alusión etaria, nin na Lei 5/2010, do 21 de xuño, canaria de fomento á participación cidadá (modificada de forma parcial en 2012 e 2020), nin na Lei 12/2014, do 26 de decembro, de transparencia e acceso á información. Ademais, e aínda que anterior a estas dúas, resulta especialmente rechamante a omisión de referencias á xuventude da Lei canaria 3/1996, do 11 de xullo, de participación das persoas maiores e da solidariedade entre xeracións: a pesar do seu elocuente título, só alude ás persoas maiores.

3.1.7 Estremadura

Cunha nomenclatura máis xenérica, atopamos a Lei 4/2013, do 21 de maio, de goberno aberto de Estremadura. Tampouco contén cláusulas etarias explícitas en ningunha das súas disposicións. Pero convén subliñar que, dela, nunca se desenvolveu de forma efectiva o Consello Estremeño de Cidadáns, onde quizais si se poderían ter incorporado (regulamentariamente) este tipo de regras, e a diferenza da exclusión indirecta que se dispón para o órgano similar a este na Comunidade de Madrid, como veremos máis adiante. Esta comunidade carece de lei sectorial de xuventude.

3.1.8 Castela e León

Finalmente, a Lei 3/2015, do 4 de marzo, de transparencia e participación cidadá de Castela e León (modificada de forma parcial en 2021), tampouco recolle concrecións etarias en ningunha das súas versións (histórica ou vixente).

3.2 Sistemas explícitos de integración na participación cívica xeral

Practicamente todas as comunidades autónomas contan hoxe con órganos específicos de participación infantil, adolescente e/ou xuvenil nas leis sectoriais sobre protección ou promoción destes grupos etarios. Tamén existen algúns casos paradigmáticos de participación funcional propiamente xuvenil contida nas leis, ou de infancia³⁴. Aquí interesan agora, en todo caso, as alusións desde a lexislación xeral de participación cidadá cara a eses rangos etarios. Neste ámbito, polo seu enfoque máis amplo e exhaustivo, destacan as disposicións da Comunidade Valenciana e a Comunidade Foral de Navarra. A continuación, sintetizo como enfoca cada comunidade cuxa lexislación xeral de participación cívica si incorpora o enfoque etario (por orde de acceso á autonomía).

3.2.1 Cataluña

Cataluña dotouse dunha norma específica para as formas de participación cidadá que quedan fóra do ámbito da participación política estrita e distinta da lexislación sobre transparencia. Trátase da Lei 10/2014, do 26 de setembro, de consultas populares non referendarias e outras formas de participación cidadá.

A norma inclúe unha única regra xeral de participación baseada na idade, reiterada en varios preceptos, pero sen ningunha outra alusión: están lexitimadas para exercer os dereitos participativos da lei as persoas maiores de dezaseis anos. Así o recolle no artigo 5 (sobre persoas lexitimadas nas consultas populares non referendarias), no artigo 36 (sobre recollida de sinaturas para estas iniciativas), no artigo 41 (sobre o ámbito subxectivo noutros procesos distintos das consultas anteditas) e no artigo 44 (de iniciativa cidadá ante a Generalitat e as entidades locais).

A norma non inclúe cláusulas si presentes nas leis doutras comunidades autónomas: carece de regras de integración explícita coa lexislación sectorial de infancia, adolescencia e xuventude; non sinala deberes de educación para a participación; tampouco crea canles específicas, nin permite a excepción a esta presunción de capacidade para asuntos de interese da infancia menor de dezaseis anos.

3.2.2 Galicia

Galicia, como Euskadi, presenta unha situación de difícil clasificación. A comunidade galega non se dotou dunha norma de participación cívica xeral, posto que está obxectivamente circunscrita á participación cara á cámara parlamentaria. Refírome á Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia. Incluíoa nesta categoría, non obstante, porque a norma galega si prevé a participación cara a un poder público de ámbito autonómico (a diferenza do caso xa descrito do País Vasco).

Sexa como for, o caso de Galicia é particular por partida dobre. Aínda que é das autonomías que incorporan referencias etarias explícitas, faino de forma restritiva. Diferénciase, deste xeito, de todas as demais comunidades que tamén inclúen estas alusións. En particular, faino porque delimita o ámbito subxectivo da lei aos que teñan a maioría de idade xeral (é dicir, os dezaioito anos cumpridos). Así consta no artigo 1 da lei para exercer a iniciativa lexislativa popular (e no artigo 9.5 para a condición de fedatario nas recollidas de sinaturas para tales procesos). Isto podería asumirse como consecuencia da interpretación restritiva do artigo 23.1 CE. Pero a norma expande a limitación etaria á participación meramente propositiva e deliberativa, sen forza xurídica, como as "suxestións e achegas" reguladas no artigo 15.1.

Nin esta lei nin outras con cláusulas xerais de participación cívica se refiren de forma explícita á lexislación especializada sobre as políticas de xuventude en Galicia e as súas deficientes técnicas de participación xuvenil³⁵.

3.2.3 Andalucía

A Lei 7/2017, do 27 de decembro, de participación cidadá de Andalucía, representa outro exemplo de norma separada das prescricións sobre transparencia. Esta norma sobresa pola extensión das referencias á infancia (moito máis que á xuventude, de feito). Desde o propio preámbulo, a norma reconece a pegada do dereito internacional (art. 12 CDN) e os valores europeos de carácter indicativo (en particular, a Recomendación da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa, de 2009, enfocada á mellora da participación infantil no eido local, rexional e nacional). Non é de estrañar, polo tanto, que entre as finalidades da lei (art. 2) se inclúan dúas referencias a este tramo etario:

*(...) f) Fomentar especialmente a participación social das mulleres, das persoas menores de idade, das persoas maiores e dos colectivos en situación de vulnerabilidade.
g) Difundir a cultura e os hábitos participativos pondo en marcha estratexias de sensibilización e formación desde a infancia (...)*

Pero onde sobresa a lexislación andaluza por incorporar unha técnica novidosa é ao establecer unha regra xeral de presunción a partir dunha idade e, non obstante, contemplar de forma expresa a súa potencial excepción. Noutras palabras, o artigo 35 regula que “terán dereito a participar nas consultas participativas autonómicas ou locais, reguladas neste capítulo, todas as persoas maiores de 16 anos”, pero máis adiante, no mesmo precepto, matiza que este “límite de idade poderá ser obviado en asuntos que afecten directamente á infancia e aos dereitos que posúen”. O mesmo límite dos dezaseis anos é utilizado tamén polo lexislador ao prever os marcos de lexitimación poboacional dos poderes municipais para exercer a iniciativa institucional de consultas participativas de ámbito autonómico (véxase o artigo 44).

O lexislador andaluz de 2017 mellorou, no sentido antedito, a falta de apertura expresa á excepcionalidade da regra xeral que ten a normativa equivalente de Castela-A Mancha. Pero faino de forma máis restritiva que o modelo valenciano de recoñecemento da capacidade natural sen límite inferior de idade. Veremos, en efecto, que a lexislación valenciana non restrinxe a participación destes menores de dezaseis anos a “asuntos que [lles] afecten directamente”. En calquera caso, esta noción de “afectación directa” non será doada de delimitar polos poderes públicos: se a infancia e as súas organizacións representativas alegan o seu interese cívico lexítimo sobre un tema *a priori* non considerado de afectación ao seu tramo etario, terá que ser a autoridade pública que pretenda rexeitar a súa participación a que acredite que non afecta a quen se interesa, ou que, mesmo afectando, a súa implicación poida prexudicar o interese superior do seu desenvolvemento persoal (única causa, *lato sensu*, que permite restrinxir cara á infancia o acceso á información e a súa subseguinte libre posición, *ex* artigo 20.4 CE). Ademais, o artigo 54 considera unha serie de deberes das administracións andaluzas cara á constitución de canles específicas de participación infantil (orgánicas e funcionais), ademais da súa necesaria coordinación interdepartamental entre as consellarías competentes en materia de infancia e de participación cidadá (*vid.* artigo 62). Nada

equivalente se prevé, iso si, respecto do departamento competente en materia de política xuvenil, que non é historicamente o mesmo que o de infancia³⁶.

3.2.4 Comunidade Valenciana

Como froito obvio desta nova ondada lexislativa, ditouse a Lei 4/2023, do 13 de abril, de participación cidadá e fomento do asociacionismo da Comunidade Valenciana. Derroga a anterior Lei 2/2015, do 2 de abril, de transparencia, bo goberno e participación cidadá da Comunidade Valenciana. Esta precedente non contiña ningunha alusión á idade. A nova regulación, en cambio, confírelle desde o inicio un importante papel á educación para a participación desde as idades máis temperás (véxase o preámbulo, I, e os artigos 34 e 36). A propia parte expositiva subliña que “(n)on se establece ningún límite de idade para participar nos asuntos públicos, en consonancia coa Lei 26/2018, do 21 de decembro, da Generalitat, de dereitos e garantías da infancia e a adolescencia” (preámbulo, V). Polo tanto, o articulado carece de limitacións etarias, e a capacidade de obrar debe axustarse á capacidade natural. Esta nova regulación de 2023 remite e alude tamén de forma expresa á Lei 15/2017, do 10 de novembro, da Generalitat, de políticas integrais de xuventude, que no artigo 28 e seguintes fomenta a participación e o asociacionismo xuvenil, ademais da educación na participación. Recordemos que, ademais, esta é unha das poucas comunidades cuxa lexislación sobre xuventude si fai referencia directa á lexislación sobre participación cívica xeral.

3.2.5 Aragón

A lexislación aragonesa aborda na mesma norma a transparencia e a participación, a través da Lei 8/2015, do 25 de marzo, de transparencia da actividade pública e participación cidadá de Aragón. En parte, quizais, por esta unión de materias, a norma inclúe unha referencia etaria de interpretación dubidosa: o artigo 25.2 recoñece que os e “as menores de idade poderán exercer o dereito de acceso á información pública a partir dos 14 anos”. E suscita dúbidas porque non proclama o mesmo rango etario para o eido da participación cidadá, senón que garda silencio sobre esta. Non sabemos se a capacidade participativa se recoñece a esa mesma idade ou, mesmo, se debería asumirse o criterio valenciano da capacidade natural, ao recoñecer como fin sectorial “na promoción da participación cidadá” o fomento dunha “cultura de participación cidadá responsable, tolerante e solidaria con especial atención á poboación infantil e xuvenil”. Se isto implica unha participación previa á etapa xuvenil (infancia preadolescente), conviría telo aclarado nos “instrumentos de participación cidadá” do artigo 52.3, onde só sinala que se “asegurarán condicións de inclusión social, favorecendo a participación das persoas con discapacidade, das persoas maiores, da xuventude, das persoas inmigrantes e dos sectores sociais nos que se constate unha maior dificultade de cara á súa participación nos asuntos públicos” (é dicir, onde a infancia non aparece).

A norma tampouco establece vínculos coas leis sectoriais de infancia, adolescencia e xuventude de Aragón.

3.2.6 Castela-A Mancha

Castela-A Mancha dotouse dunha lei específica de participación, distinta da norma focalizada sobre a transparencia. Trátase da Lei 8/2019, do 13 de decembro, de participación de Castela-A Mancha. Contén referencias etarias explícitas no artigo 3 –referido aos fins–, no artigo 5 –sobre a titularidade dos dereitos– e no artigo 29 –dedicado a enumerar diversas medidas de fomento da participación no ámbito educativo–.

Atopámonos ante unha norma que proclama desde o principio unha particular sensibilidade cara á infancia e a xuventude. Entre os seus fins, a lei persegue “fomentar unha cultura de participación responsable, inclusiva e solidaria con especial atención á poboación infantil e xuvenil” [artigo 3.h)]. Non obstante, restrínxelle o exercicio do dereito á participación cidadá á cidadanía de máis de 16 anos [artigo 5.1.a)], en lugar de establecer unha cláusula de capacidade natural como si fai a normativa valenciana xa exposta. En todo caso, o precepto dedicado ao fomento da educación para a participación é dos máis completos do panorama comparado (autonómico), comprendendo medidas polo menos desde a primaria (infancia preadolescente) ata a universidade ou a formación específica do profesorado (art. 29). Cuestión distinta é que estes mandatos de fomento fosen efectivamente desenvolvidos ou implementados. E non se establecen, en fin, vínculos explícitos entre estas medidas e as canles especializadas de participación xuvenil ou infantil (ignora as sinaladas na Lei 1/2005, do 7 de abril, dos consellos da xuventude de Castela-A Mancha).

3.2.7 Comunidade Foral de Navarra

A lexislación navarra sobre a participación cidadá representa un exemplo paradigmático de técnica inclusiva da dimensión etaria. Concrétase na Lei foral 12/2019, do 22 de marzo, de participación democrática en Navarra.

O propio preámbulo da lei inclúe tres importantes parágrafos que explican con claridade o enfoque das disposicións que o seguen. Tras aludir á doutrina do Tribunal Constitucional sobre as diferenzas entre democracia directa (e semidirecta), representativa e participativa (como *tertium genus*), sinala:

“Así, mentres nas consultas populares o tipo de participación implicada se substancia en todo caso na emisión dun voto –(...) de aí que sexa só o corpo electoral que teña nelas o dereito a participar (...)– nas cidadás atopámonos cunha participación que se limita á mera expresión da opinión dun sector da cidadanía con respecto a unha cuestión determinada. Ademais, nelas son as persoas maiores de dezaseis anos que levan máis dun ano censadas as que emiten a súa opinión, e non as maiores de idade que formen parte do censo electoral”.

Máis adiante, o mesmo preámbulo trae a colación a pedra angular do dereito internacional á participación infantil, recollido pola Convención dos Dereitos do Neno, xa mencionada, insistindo en que este mandato supón “a capacidade do neno ou nena de expresar os seus propios puntos de vista; a opinar libremente e de forma voluntaria; a ser escoitados en todos os asuntos que lles afectan; a que as súas opinións sexan tomadas en serio e acorde ao seu grao de madurez”. Engade, ademais, que:

“A participación infantil, ademais de ser un dereito tanto individual como colectivo cuxo exercicio lles corresponde ás institucións promover, garantir e protexer, é unha estratexia para mellorar o proceso de construción de democracia, xa que mediante o exercicio do dereito á participación os nenos e nenas experimentan un rol activo na súa comunidade, recoñécense como actores sociais de cambio, con comportamentos democráticos baseados na tolerancia, incluíndo as diferenzas e cun alto sentido de pertenza, xustiza e de cidadanía global”.

Xa na parte dispositiva da lei comprobamos o establecemento dunha regra xeral, aberta á mesma excepción que incorporou en 2023 a lexislación madrileña (como veremos *ad infra*). A regra xeral é o recoñecemento da capacidade participativa a partir dos dezaseis anos (así consta no artigo 27, apartados 1 e 2, sobre consultas cidadás; pero tamén no artigo 39, sobre asinantes para tramitar iniciativas de procesos forais; ou no artigo 42, a propósito das iniciativas locais). A técnica de excepción recóllese para todos os procesos que permiten a implicación previa aos dezaioito anos, no artigo 27.3, e sinalando que “o límite de idade (...) poderá ser obviado nas consultas relacionadas con asuntos que lle afecten directamente á infancia e aos seus dereitos”. Estamos, polo tanto, ante unha cláusula de excepción por afectación directa (volverei a iso a propósito da lexislación madrileña).

O principal trazo distintivo da lei foral é, en calquera caso, a especialización etaria de diversos preceptos, dentro do título VI (“A participación de nenas, nenos e adolescentes”). Así, os artigos 55 a 59 recollen unha serie de deberes impostos ás administracións públicas navarras (Foral e locais) para facer efectivos, dunha parte, os dereitos fundamentais participativos da infancia e, doutra parte, instituíndo dereitos subxectivos de configuración legal (non xusfundamentais) por razón da idade. Finalmente, e en consonancia con todo iso, a disposición adicional segunda imponse o deber ao Goberno de Navarra de elaborar unha “versión adaptada á infancia desta lei foral para a súa difusión entre a poboación navarra menor de idade. O Goberno de Navarra, no prazo de seis meses desde a aprobación desta lei foral, realizará o desenvolvemento regulamentario necesario para o exercicio pleno do dereito á participación dos nenos, nenas e adolescentes en Navarra”. Como xa sinaléi, tamén a lexislación foral de infancia e aquela de xuventude se refiren á de participación cidadá.

3.2.8 Illas Baleares

Illas Baleares dotouse dunha norma formalmente moi similar á catalá de 2014, mediante a Lei 12/2019, do 12 de marzo, de consultas populares e procesos participativos. No entanto, contén importantes novidades substantivas para o asunto que nos ocupa.

En primeiro termo, o artigo 8.2.e) da norma (sobre medidas de fomento para a participación) alude de forma explícita a aquelas “de sensibilización e difusión, especialmente entre mozos, persoas da terceira idade e persoas en situación de vulnerabilidade, tanto respecto a procesos participativos concretos como ao dereito de participación desde a súa vertente de democracia participativa”. En consecuencia, e aínda que non alude á infancia de forma directa, debe entenderse por xuventude en Illas Baleares o tramo etario recoñecido pola lexislación sectorial (isto é, en xeral, desde os dezaseis anos, segundo o artigo 3.1 da recente Lei 5/2022, do 8 de xullo, de políticas de xuventude das Illas Baleares). En consonancia con esta noción, o artigo 40 permítelles ás persoas empadroadas en municipios do arquipélago a inscrición no Rexistro Único de Participación Cidadá a partir desa idade (dezaseis anos). A principal consecuencia efectiva deste rexistro é que a esa idade poderían xa resultar elixidos por sorteo para integrar o Consello de Participación, como prevén os artigos 89 a 95 da citada Lei 12/2019.

Non obstante, outra importante serie de preceptos da mesma lei antedita cingue a participación á maioría de idade (isto é, de dezaioito ou máis anos), xa sexa para participar en referendos municipais (art. 10.1), comisións promotoras destes (art. 14) ou promoción de consultas de iniciativa cidadá (art. 60).

En suma, a normativa balear considera unha dobre barreira de idade, limitando moito a capacidade efectiva previa á maioría de idade xeral. Non incorpora regras explícitas de integración e coordinación entre a específica participación xuvenil, infantil ou adolescente, nin de educación para a participación. Omite así, por exemplo, calquera alusión á Lei 9/2019, do 19 de febreiro, da atención e os dereitos da infancia e a adolescencia das Illas Baleares, ou as leis previas de xuventude hoxe derrogadas pola de 2022 xa mencionada.

3.2.9 Comunidade de Madrid

A Comunidade de Madrid conta cunha regulación relativamente recente: a Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e de participación da Comunidade de Madrid. Foi modificada de forma parcial en dúas ocasións, en 2022 e 2023 (respectivamente, a través da Lei 11/2022, do 21 de decembro, de medidas urxentes para o impulso da actividade económica e a modernización da Administración da Comunidade de Madrid; e da Lei 4/2023, do 22 de marzo, de dereitos, garantías e protección integral da infancia e a adolescencia da Comunidade de Madrid).

A última reforma, de 2023, é a que supuxo a integración da Comunidade de Madrid entre aquelas que inclúen unha regulación etaria específica na súa lexislación xeral.

Introdúcese unha nova letra e) no apartado 1 do artigo 53 da Lei 10/2019, do 10 de abril, quedando redactado do seguinte xeito:

“e) Cando se refiran a asuntos que afecten aos dereitos e intereses da infancia e a adolescencia, ao establecer ou tramitar os procedementos e instrumentos de participación que resulten de aplicación, os suxeitos comprendidos no artigo 2.1 garantirán ademais a realización das adaptacións necesarias, tanto na información ofrecida como nas canles de comunicación, para facilitar a efectiva participación dos nenos”.

Existe, ademais, unha referencia cruzada, xa que esta Lei 4/2023, do 22 de marzo, tamén alude á previa Lei 10/2019, do 10 de abril, no seu artigo 46.1.h), co seguinte teor literal³⁷:

“No exercicio das competencias que o Estatuto de autonomía lle recoñece á Comunidade de Madrid, corresponden á Administración da Comunidade de Madrid as atribucións relativas á protección da infancia e a adolescencia e, en particular, as seguintes: (...) O impulso e apoio de iniciativas de participación infantil e adolescente en todos os niveis territoriais, nos termos previstos na Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e participación da Comunidade de Madrid, e nas disposicións sobre a materia desta lei”.

Antes desta reforma de 2023, a lei situaríase entre as comunidades que ignoraban o factor etario de forma explícita. En todo caso, e a diferenza da potencial converxencia de representantes participativos que permite a normativa extremeña antes exposta, a lexislación madrileña de 2019 inclúe unha cláusula de exclusión indirecta das persoas mozas. Faino porque crea un Consello de Transparencia e Participación adscrito á Asemblea, con autonomía e independencia (art. 72), pero cunha composición na que prevalece o sentido técnico fronte ao propiamente participativo, ao exixir dez anos de experiencia profesional acreditada no sector (art. 74.2), algo que é difícil que cumpra un representante lexítimo de mozos ou adolescentes.

4 CONCLUSIÓNS

Dos datos expostos para as dezasete comunidades autónomas pódense deducir algunhas conclusións que, en calquera caso, son provisionais e están suxeitas a un estudo máis profundo e detallado de cada sistema autonómico. Destaco tres ideas principais, unha proposta para a súa posible solución, e unhas suxestións de futuros estudos para outros académicos.

En primeiro termo, e con carácter xeral, a principal evidencia que parece emerxer dos datos expostos é a case total desconexión entre os sistemas explícitos de participación cívica marcada pola idade (infantil, xuvenil e, aínda que indirecta, tamén a estudantil) daqueles sistemas de carácter xeral. As excepcións a esta regra represéntan a Comunidade de Madrid e a Comunidade Valenciana (as dúas desde 2023) e en menor medida a Comunidade Foral de Navarra ou as Illas Baleares. En consecuencia,

os consellos de estudantes, os consellos da xuventude ou os consellos de participación infantil son instrumentos xeneralizados en virtude doutras normas, pero ignorados en practicamente todas as previsións lexislativas analizadas sobre participación cívica xeral, dando lugar a dous sistemas paralelos que non se integran nin se complementan mutuamente de forma clara e ordenada.

En segundo termo, sobre cal é a idade de presunción da capacidade participativa, parece prevalecer a maioría de idade xeral (dezaoito anos). Así sucede xa sexa polo silencio de oito lexisladores autonómicos (os sinalados no apartado 3.1) ou ben por unha previsión explícita (Galicia de forma sistemática e as Illas Baleares de forma expansiva para a maioría dos dereitos). Outras dúas comunidades (Castela-A Mancha e Cataluña) consideran unha idade estrita de recoñecemento da capacidade a partir dos dezaseis anos, barreira que é matizada e aberta a excepcións en tres territorios (Comunidade de Madrid, Andalucía e Comunidade Foral de Navarra). Recordemos que os dezaseis anos constitúe unha barreira máis elevada que a prevista pola lexislación orgánica do dereito de asociación para esta outra forma participativa social ou a maioría das normas de voluntariado. Só a Comunidade Valenciana fai explícita a remisión á capacidade natural sen presuncións etarias *ope legis*, aínda que Aragón sitúa unha posible presunción aos catorce anos, sen claros efectos participativos.

En terceiro termo, chama a atención que a educación para a participación só sexa obxecto de regulación na lexislación xeral de participación cívica de cinco ordenamentos autonómicos (na Comunidade de Madrid, Castela-A Mancha, a Comunidade Valenciana, Andalucía e a Comunidade Foral de Navarra). As outras doce comunidades autónomas parecen deixar esta materia para a lexislación sectorial educativa ou xuvenil. Isto constitúe un indicio de falta de coordinación interdepartamental entre os servizos de infancia, xuventude, educación e participación.

A solución a estas fendas, en calquera caso, non require necesariamente a reforma lexislativa. De feito, dado que os sistemas que se ignoran están recollidos en respectivas disposicións de rango legal, a hermenéutica xurídica obriga a considerar a existencia global do ordenamento xurídico a pesar das súas deficiencias técnicas. Ademais, a coordinación efectiva é un principio organizativo necesario do sector público. Polo tanto, o establecemento de ferramentas de integración real entre as disposicións e as administracións responsables da execución destas distintas normas pode operarse por parte dos poderes públicos que dispoñen de potestade regulamentaria, en virtude das habilitacións xerais de desenvolvemento normativo que todas estas leis inclúen, facéndoa converxer en regulamentos que si ordenen a cooperación e coordinación entre canles e sistemas, xerais e específicos etarios.

Por último, estimo que o estudo desta materia non se esgota con esta análise. Ademais do eventual tratamento do desenvolvemento regulamentario das disposicións legais, e se efectivamente naquel nivel normativo se integran ou non os sistemas xerais e especializados pola idade, tamén quedan por investigar os graos efectivos de integración participativa das distintas estruturas cos doutras de natureza cívica xeral

que non son obxecto da lexislación aquí analizada. Refírome, por exemplo, aos consellos económicos e sociais, ás mesas do diálogo civil e aos órganos semellantes de comunicación entre a participación social coas administracións non especializadas por razón da idade (é dicir, do terceiro sector no seu sentido máis amplo, que comprende o voluntariado nas súas distintas formas, todo o asociacionismo non lucrativo e o sector fundacional). Tampouco se estudaron de forma pormenorizada e comparada os réximes participativos das leis autonómicas de infancia. Noutras palabras, conviría aclarar en futuros estudos se esta aparente configuración de canles paralelas que vimos que non se cruzan entre a participación etaria (xuvenil, estudantil ou infantil, e mesmo da terceira idade) e as da cívica xeral tamén están illadas das creadas para o diálogo social (*lato sensu*) ou civil entre poderes públicos e sociedade civil organizada. E, de ser así, as disciplinas non xurídicas deberían achegarnos evidencias dos efectos que isto produce na consecución do proclamado deber público de fomento desta participación cidadá.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 1984. *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Cultura – Dirección Xeral de Xuventude e Promoción Sociocultural: Centro Nacional de Información e Documentación de Xuventude.
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F. e Hernández-Diez, E. 2018. *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidade de Extremadura.
- Antón Morón, A. 2007. «Sindicatos y jóvenes: el reto de sus vínculos», en *Mientras tanto*, 103: 43-63.
- Arnaldo Alcubilla, E. 2023. *Formas de Participación Directa (Colección Códigos Electrónicos)*, Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Ayala González, R. e Fernández Vela, R. 2015. «Participación ciudadana en las leyes de transparencia de las comunidades autónomas», en *El paradigma del gobierno abierto retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*. Madrid: Universidade Complutense de Madrid.
- Cabedo Mallol, V. 2017. «Las dos generaciones de leyes autonómicas sobre la iniciativa legislativa popular. El caso de la Comunitat Valenciana», en *Oñati socio-legal series*, 7 (extra 5): 1082-1115 (Ejemplar dedicado a: El Reto de la Profundización Democrática en Europa: Avances Institucionales en Democracia Directa).
- Castel Gayán, S. 2011. «Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista Catalana de Derecho Público*, 43: 279-316.
- Castel Gayán, S. 2014. «El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente oleada legislativa», en *Revista Vasca de Administración Pública - Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 99-100: 847-876. <https://doi.org/10.4001/revista.100>

- org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.036 (Ejemplar dedicado a Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo).
- Entrena Ruiz, D.B. 2022. «Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 17: 94-108. <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051>
- Gabriel Carranza, G. 2018. «La juventud en el seno del Estado autonómico», en *Juventud y Constitución (Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario)*. Zaragoza: Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- García de Enterría e Martínez Carande, E. 1979. «La participación del administrado en las funciones administrativas», en *Revista de Seguridad Social*, 4: 11-23.
- Hernández-Diez, E. 2017. «El bloque de constitucionalidad español sobre la Administración en materia de juventud», en *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2: 1-32.
- Hernández-Diez, E. 2019. «La participación juvenil en el Derecho de la Unión Europea: construcción de presente y futuro de la ciudadanía europea», en *Paz y valores europeos como posible modelo de integración y progreso en un mundo global / Peace and European values as a potential model for integration and progress in a global world*. Bruselas: Peter Lang.
- Hernández-Diez, E. 2020. «La legislación autonómica sobre la política pública de juventud», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 53.
- Hernández-Diez, E. 2021. «Una visión panorámica sobre el derecho europeo de la participación juvenil», en *Pliegos de Yuste: revista de cultura y pensamiento europeos*, 21(1): 111-124.
- Hernández-Diez, E. 2022a. *La Administración española ante la participación juvenil*. Madrid: lustel.
- Hernández-Diez, E. 2022b. *Informe sobre la regulación y el reconocimiento público del asociacionismo infantil en España*. Cáceres: Plataforma de Organización de Infancia de España (24 de marzo de 2022).
- Hernández-Diez, E. 2022c. «El derecho de la participación juvenil en España y en Europa», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 60.
- Hernández-Diez, E. (coord.). 2023. *La infancia en la Unión Europea*. Madrid: Plataforma de Infancia.
- Hernández-Diez, E., e Rufo Rey, M.A. 2022. *Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil en la educación secundaria*. Madrid: CANAE.
- Mestre Delgado, J. e Álvarez García, V. 2018. *Las vicisitudes histórico-jurídicas del Consejo de la Juventud de España (Desde su Ley de creación hasta el informe CORA)*. Cáceres: Universidade de Extremadura.
- Miranda Gonçalves, R. (coord.). 2016. *Administración Pública, Juventud y Democracia Participativa*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

- Muñoz Machado, S. 1977. «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, 84: 519-536.
- Presno Linera, M.A. 2019. «Infancia, juventud y participación política», *Agenda Pública*. Disponible en: <https://agendapublica.es/infancia-juventud-y-participacion-politica/>.
- Reverte Martínez, F.M. 2021. *Las asociaciones juveniles en la España democrática*. Cáceres: Universidade de Estremadura.
- Ruiz Magaña, I. 2020. «Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 13: 47-74. <https://doi.org/10.24965/real.i13.10741>.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. 2014. «Transparencia y participación en el Derecho Autonómico: un análisis constitucional», en *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 6.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. e Castel Gayán, S. 2013. «El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo», en *Revista de Estudios Jurídicos*, 13: 22-55.
- Simón Cosano, P. (coord.). 2021. *Informe Juventud en España 2020*. Madrid: Instituto de la Juventud.
- Subirats, J. 1996. «Democracia: participación y eficiencia», en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (INAP)*, 5-6: 35-44.
- Sánchez Morón, M. 1980. *La participación del ciudadano en la Administración Pública, col. Estudios de Administración (XLII)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tur Ausina, R. 2013. «Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 14: 203-232 (Ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI).

NOTAS

- 1 Véxanse, por exemplo, as contribucións de Mestre Delgado e Álvarez García, 2018; Álvarez García, Arias Aparicio e Hernández-Díez, 2018; e outras obras destes autores mencionadas na bibliografía.
- 2 Cfr. Hernández-Díez, 2022a: 294-295.
- 3 Véxanse por todos, a este respecto, Simón Cosano, 2021: 75 e 99.
- 4 Sobre a modulación da capacidade de obrar da infancia, baseándose na súa capacidade natural, á súa madureza e noutros factores recoñecidos polo dereito internacional, véxase Hernández-Díez, 2022b.
- 5 Como mostra, en normas a Lei 10/2017, do 11 de maio, pola que se regula a iniciativa lexislativa popular ante Les Corts [da Comunidade Valenciana], podemos observar que esta se rebaixou ata os dezaseis anos. O lexislador valenciano, en particular, xustifícaa sinalando que, "dado que estamos a lexislar sobre un procedemento de iniciativa cidadá, que non de decisión final, estamos ante un mecanismo óptimo para que a xuventude forme parte do debate político e do proceso de adopción de decisións, iniciándose no exercicio da cidadanía mediante a proposta" (cfr. o sétimo parágrafo do preámbulo).
- 6 Véxase Ruiz-Rico Ruiz e Castel Gayán, 2013: 23.
- 7 Véxase Castel Gayán, 2014: 847-876.
- 8 En particular, refírome á síntese sobre as estruturas principais e canles funcionais de participación xuenil nas comunidades autónomas, elaborada en Hernández-Díez, 2022a: 325-358.
- 9 Véxanse, por todas, as sentenzas do Tribunal Constitucional 119/1995, do 17 de xullo, FX 6.º [ECLI:ES:TC:1995:119]; e 31/2015, do 25 de febreiro, FX 4.º [ECLI:ES:TC:2015:31].
- 10 Cfr. Sánchez Morón, 1980.
- 11 Véxanse Gabriel Carranza, 2018: 335-358, e Hernández-Díez, 2017: 1-32.
- 12 Cfr. Hernández-Díez, 2022c.
- 13 Cfr. Castel Gayán, 2011: 279-316.
- 14 Cfr. Hernández-Díez, 2022a: 49-94.
- 15 Véxase, como mostra, o IV Plan de Goberno aberto de España, do Ministerio de Facenda e Función Pública (NIPO: 277-21-059-1).

- 16 Véxase, por exemplo, o Real decreto 397/1988, do 22 de abril, polo que se regula a inscrición rexistral de asociacións xuvenís, e o estudo de Reverte Martínez, 2021. A propósito da idade para a capacidade asociativa autónoma, tanto no asociacionismo xuvenil como no estudiantil e no infantil, véxase Hernández-Díez e Rufo Rey, 2022.
- 17 Cfr. Instrumento de ratificación publicado no BOE n. 313, do 31 de decembro de 1990.
- 18 Refírome, en concreto, aos artigos 3.3 TUE e 165.2 TFUE. Sobre o valor e o desenvolvemento destes, véxanse, por exemplo, a síntese de Hernández-Díez, 2023, ou Hernández-Díez, 2019.
- 19 Refírome ao texto adoptado como Recomendación 128 do Congreso de Poderes Locais e Rexionais de Europa, o 21 de maio de 2003, e avalado pola Recomendación do Comité de Ministros n. 13, do 17 de novembro de 2004.
- 20 O seu Instrumento de ratificación foi publicado no BOE n. 67, do 18 de marzo de 2010.
- 21 Nótese, non obstante, a ampla configuración da participación directa que Arnaldo Alcubilla asumiu ao seleccionar e ordenar o Código sobre formas de participación directa do *Boletín Oficial del Estado* (or. 2021, última edición do 4 de maio de 2023). Este autor reconece como concretas expresións de directa e inmediata participación dos cidadáns no ámbito político estrito os referendos na súa diversa tipoloxía, pero tamén a "posta en marcha do procedemento lexislativo en sede parlamentaria (iniciativa lexislativa popular) ou a participación no proceso de elaboración de disposicións xerais (consulta e información pública), sen prexuízo da subsistencia do menos transcendente pero sempre elocuente exercicio do dereito de petición e as singulares do ámbito local (consello aberto ou consulta popular local) ou no terceiro poder do Estado a través do Tribunal do Xurado na forma e nos procesos penais que a lei establece".
- 22 Estas, e en particular as xuvenís, foron xa analizadas por Hernández-Díez, 2020. Tamén pode acadirse á máis recente descrición das principais institucións participativas xuvenís na lexislación autonómica que contén a obra do mesmo autor titulada "La Administración española ante la participación juvenil" (Hernández-Díez, 2022 a).
- 23 A versión vixente da Lei (valenciana) 15/2017, do 10 de novembro, de políticas integrais de xuventude (reformada por última vez en 2022), contén referencias no preámbulo e no seu artigo 21 á previa Lei 2/2015, derogada pola nova Lei 4/2023, á que me referirei máis adiante. É certo que o artigo 31 da Lei foral (Navarra) 11/2011, do 11 de abril, de xuventude, contén unha alusión non explícita, pero que impón a coordinación interdepartamental entre as áreas de xuventude e de participación cidadá da Administración foral. Polo tanto, parece unha referencia cruzada implícita. E, finalmente, o preámbulo da Lei 5/2022, do 8 de xullo, de políticas de xuventude das Illas Baleares, tamén alude á Lei 4/2011, do 31 de marzo, da boa administración e do bo goberno das Illas Baleares, pero só para sinalar que esta lei de xuventude se elaborou dando cumprimento ao previsto na de 2011 (algo que non engade valor ao desenvolvemento subseguinte e execución desta).
- 24 Cfr. Hernández-Díez, 2022a, e Hernández-Díez, 2020.
- 25 O caso da Comunidade de Madrid será tratado máis adiante, xa que precisamente a Lei 4/2023, do 22 de marzo, de dereitos, garantías e protección integral da infancia e a adolescencia da Comunidade de Madrid, modifica a Lei 10/2019, do 10 de abril, de transparencia e de participación da Comunidade de Madrid. A Lei 4/2021, do 27 de xullo, de infancia e adolescencia de Andalucía, alude expresamente á Lei 7/2017, do 27 de decembro, de participación cidadá (tanto no preámbulo como no artigo 56.6). E en Navarra a Lei foral 12/2022, do 11 de maio, de atención e protección a nenos, nenas e adolescentes e de promoción das súas familias, dereitos e igualdade, é a que establece unha integración participativa de carácter explícito e máis intenso do panorama comparado ata o momento, a través do artigo 50 e a expresa incorporación de órganos de participación infantil nos órganos de participación cidadá xeral da Lei foral 12/2019, que mencionarei máis adiante. Aínda que careza de referencias cruzadas explícitas, sobresa a completitude e exhaustividade das referencias participativas da Lei (valenciana) 26/2018, do 21 de decembro, de dereitos e garantías da infancia e a adolescencia.
- 26 Nótese que esta norma foi a principal disposición lexislativa da comunidade sobre políticas de xuventude, tamén, ata a recente promulgación da Lei 2/2022, do 10 de marzo, de xuventude.
- 27 Tamén inclúe unha serie de técnicas de diagnóstico dos servizos públicos, mediante "indicadores obxectivos, desagregados por sexo, idade ou outros, cando proceda, que permitan avaliar o rendemento dos servizos municipais e a satisfacción de veciñas e veciños pola prestación destes" (artigo 45.2).
- 28 Poderá facerse un seguimento da iniciativa, en calquera caso, a través da páxina web de participación cidadá do Goberno Vasco. Dispoñible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/06-proyecto-de-ley-de-transparencia-y-participacion-ciudadana/>.
- 29 Pode consultarse a versión dispoñible na web oficial do Principado. Dispoñible en: https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/proyecto_ley_transparencia.pdf.
- 30 Sobre a motivación e fins perseguidos coa consulta pública, pode verse o portal oficial do Principado para este fin. Dispoñible en: http://www.asturiasparticipa.es/consulta_previa/anteproyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana-del-principado-de-asturias/. A propósito da vinculación da maioría de idade xeral co exercicio dos dereitos de participación política, véxase Presno Linera, 2019.
- 31 Aínda que o prazo de alegacións ao anteproyecto finalizou o 4 de outubro de 2022, en maio de 2023 non foi aínda adoptado como proxecto remitido ao Parlamento. Pode seguirse o curso da tramitación na web oficial do Goberno de Cantabria. Dispoñible en: <https://participacion.cantabria.es/normativa/-/normativas/ver/1913>.
- 32 Véxase a evolución desta normativa concreta en Hernández-Díez, 2020.
- 33 Si recolle referencia ao principio de accesibilidade, por alusión á Lei [murciana] 51/2003, do 2 de decembro, de igualdade de oportunidades, non discriminación e accesibilidade universal das persoas con discapacidade. Isto, indirectamente, pode significar a adaptación de textos ás capacidades cognitivas de persoas que se vexan beneficiadas pola denominada lectura doada (incluíndo nenos, nenas ou adolescentes). Pero é unha remisión de efecto colateral e sen pretensión directa de modular o contido pola idade. Nótese, ademais, que a Lei 3/1995, do 21 de marzo, da infancia da Rexión de Murcia, é a única en perspectiva comparada interautonómica que non fai nin unha soa referencia explícita á participación da infancia e aos deberes públicos de fomento desta materia (sí, en certa medida, cara ao asociacionismo).
- 34 Sobresaen, á vista dos estudos e as disposicións xa mencionadas, os procesos de participación regulados (que non necesariamente executados) nas regulacións sobre xuventude da Comunidade Foral de Navarra, Cataluña e Comunidade Valenciana. En materia de procesos de participación infantil, considero que destacan pola súa atención á materia as leis sectoriais de Cataluña, Andalucía, Comunidade Valenciana e Comunidade Foral de Navarra.
- 35 Sobre a condición impropia ou de dubidosa coherencia xurídica cos valores europeos, que conducen á súa desconexión e exclusión do sistema central de participación xuvenil en España, véxanse as referencias ao Consello da Xuventude de Galicia recollidas por Hernández-Díez, 2022a: 160 e 349.
- 36 Sobre o sistema andaluz de participación xuvenil, e as súas carencias, véxase a obra xa mencionada de Hernández-Díez, 2022a: 347 e 348.
- 37 Esta remisión específica pode contribuir a unha interpretación máis harmónica das distintas previsións, como as do artigo 21 da lei de 2023, que desenvolve o dereito específico a participar da infancia e a adolescencia, e a do artigo 53, que crea o Consello Autonómico da Infancia e a Adolescencia da Comunidade de Madrid. Tamén aquelas recollidas na Lei 8/2002, do 27 de novembro, de Xuventude da Comunidade de Madrid, e na Lei 8/2017, do 27 de xuño, de Creación do Consello da Xuventude da Comunidade de Madrid.



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP
Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 75-97
Santiago de Compostela, 2023
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5049>
© Sophie Tost Pardell
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 26/01/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Aplicación do principio de precaución no ámbito da seguridade industrial

Aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad industrial

Application of the precautionary principle in the field of industrial safety



SOPHIE TOST PARDELL

Responsable de Xestión e Control do Sistema de Seguridade Industrial
Subdirección Xeral de Seguridade Industrial.
Dirección Xeral de Industria da Generalitat de Cataluña
stost@telefonica.net

Resumo: Nunha sociedade sometida continuamente a perigos, a xestión dos riscos resulta primordial. Neste traballo reflexiónase sobre o concepto de seguridade industrial e os instrumentos xurídicos aos que recorren os poderes públicos para resgardarnos dos danos cando a ciencia é incapaz de ofrecernos certeza. En definitiva, analízase a aplicabilidade do principio de precaución no ámbito da seguridade industrial, un tema controvertido e escasamente estudado en España, a diferenza do que sucede noutros países como en Francia.

Palabras clave: Risco, tecnoloxía, dereito, seguridade, industria, precaución.

Resumen: En una sociedad sometida continuamente a peligros, la gestión de los riesgos resulta primordial. En el presente trabajo se reflexiona sobre el concepto de seguridad industrial y los instrumentos jurídicos a los que recurren los poderes públicos para resguardarnos de los daños cuando la ciencia es incapaz de ofrecernos certeza. En definitiva, se analiza la aplicabilidad del principio de precaución en el ámbito de la seguridad industrial, un tema controvertido y escasamente estudiado en España, a diferencia de lo que sucede en otros países como en Francia.

Palabras clave: Riesgo, tecnología, derecho, seguridad, industria, precaución.

Abstract: In a society continually subjected to danger, risk management is essential. The present work is a reflection on the industrial safety concept and the legal instruments that the public powers resort to protect us from damage when science is unable to offer us certainty. In short, it is analysed the applicability of the precautionary principle in the field of industrial safety; a controversial subject and scarcely studied in Spain, unlike what happens in other countries such as France.

Key words: Risk, technology, law, safety, industry, precaution.

SUMARIO: 1 Introducción: a sociedade do risco. 2 A seguridade industrial. 2.1 Xustificación da intervención pública na xestión dos riscos tecnolóxicos. 2.2 Concepto e delimitación. 2.3 O marco legal da seguridade industrial. 2.4 Instrumentos xurídicos para a xestión dos riscos. 3 O principio de precaución. 3.1 Orixe. 3.2 Requisitos de aplicación. 3.3 Ámbitos de aplicación. 3.4 Procedementos, intervención e límites. 3.5 O recoñecemento do principio de precaución na Charte da Constitución francesa. 4 Aplicación do principio de precaución á seguridade industrial. 5 Conclusión e discusión final. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: A SOCIEDADE DO RISCO

Algúns autores reflexionaron sobre o concepto de risco no ámbito do dereito administrativo. É o caso de Esteve Pardo¹, quen considera que o concepto de risco substituíu o de “perigo” do século XVIII, asociado a fenómenos como desordes sociais, naturais, falta de salubridade ou determinadas pragas. Os perigos de entón eran tanto para o home como para os bens, e caracterizábanse pola súa natureza primaria e por estaren relacionados coa acción humana de forma directa e sen intermediario. Xeralmente, eran accións *contra legem*. Tamén destaca este autor² que as sociedades modernas se libraron de moitos dos perigos doutros tempos como a fame, as infeccións e enfermidades, as necesidades enerxéticas e mesmo a distancia, mediante o desenvolvemento da industria alimentaria, a farmacéutica, a tecnoloxía da enerxía e a sociedade da información. Non obstante, estes avances introduciron novos lances máis críticos que os formulados polos perigos orixinais por seren mediados e que se recollen no concepto máis moderno de “risco”, nun fenómeno que o sociólogo alemán Ulrich Beck³ cualifica de “reflexividade”: a modernidade non se limita a combater perigos para sobrevivir, senón que autoxera riscos.

De feito, pódese dicir que a sociedade na cal vivimos é a “sociedade do risco”, termo acuñado polo autor citado. Esta sociedade personalízase pola presenza de ameazas naturais e tecnolóxicas que, pola súa complexidade, resultan de difícil control. O autor, que morreu en 2015, revisou o concepto posteriormente en 2008⁴ e refírese á “sociedade do risco mundial”. Neste segundo volume o sociólogo pon o acento, con máis fincapé se cabe, na globalización do risco. Engade dous novos tipos de riscos: terrorismo pola amplitude do atentado das torres xemelgas de 2001, e as desfeitas económicas pola crise hipotecaria sen precedentes das *subprimes* de 2008, e destaca características adicionais desta sociedade: a súa maior imprevisibilidade vinculada á intencionalidade de crear o dano no primeiro caso e tamén a imposibilidade de calcular os danos. Segundo este autor, os Estados, os políticos, o dereito e a ciencia son incapaces de dominar os riscos xerados. Aínda máis, os individuos desconfían das autoridades, que, obrigadas a

un discurso tranquilizador para a colectividade, nun contexto de “non saber” dan informacións a miúdo desmentidas polos feitos.

En calquera caso, os riscos aos cales as nosas sociedades están sometidas pódense dividir en distintas categorías atendendo a diferentes criterios: tipoloxía do dano, orixe ou causa, aceptabilidade, etc. Así, por regra xeral, a normativa adóitase referir, en canto aos receptores do dano, ás “persoas, aos bens ou ao medio ambiente” nunha orde que varía, ás veces, en canto aos dous últimos termos⁵. É dicir, o dano pode afectar directamente ás persoas provocando mortes ou feridos; xerar perdas económicas por destrución de instalacións; por último, pode afectar ao noso contorno nos vectores ambientais de augas, atmosfera, solos, etc.

Outra distinción que se pode realizar corresponde á orixe ou causa do dano. Neste sentido, considéranse principalmente os riscos naturais e os tecnolóxicos, aos que habería que engadir os biolóxicos que a pandemia do COVID-19 evidenciou. As pandemias non son novas, pero esta última sorprende polo seu alcance e puxo de manifesto a fragilidade dos equilibrios das sociedades e as dificultades de xestión de crises planetarias. Os riscos naturais existiron sempre e dependen de factores externos. Segundo a páxina web da Dirección Xeral de Protección Civil⁶, agrúparíanse en meteorolóxicos, xeolóxicos, hidrolóxicos, incendios forestais ou outros. En canto aos riscos tecnolóxicos, a súa aparición é máis recente e están relacionados cos procesos de industrialización. Segundo a mesma fonte de información, esta categoría incluíría os riscos nucleares, radiolóxicos, químicos e de transporte de mercadorías perigosas. Tradicionalmente, considerábanse estes riscos antrópicos ou provocados pola acción do ser humano sobre a natureza. Agora ben, a fronteira entre os riscos naturais e tecnolóxicos é difusa, xa que boa parte dos riscos naturais son debidos, na actualidade, tamén á propia actividade humana. Deste xeito maniféstase o cambio climático que é ocasionado principalmente polas emisións de gases fluorados, consecuencia da actividade humana e que xera fenómenos naturais capaces de crear danos consecuentes inmediatos (inundacións, etc.) ou diferidos (suba do nivel do mar, etc.). Finalmente, outro aspecto que cómpre ter en conta é que a noción de risco é variable segundo a sociedade na cal se formula. En países en vías de desenvolvemento onde existen deslocalizacións das fontes de riscos tecnolóxicos, estes non son motivos de inquietude porque, fronte á preocupación primeira da fame, non son prioritarios. Por outra banda, a globalización repartiu as cartas e a interconexión é tan estreita que estes países poden ser tamén os primeiros afectados por riscos nos que non tiveron ningunha contribución. Unido a esta constatación, convén ter presente, igualmente, que un factor importante do risco é a súa “asumibilidade”, é dicir, a decisión voluntaria que leva soporalo cando a cambio se crean compensacións. Este feito fai que non haxa unha escala absoluta do risco, senón que dependa en todo caso do contexto de referencia.

En definitiva, aínda que a tecnoloxía simplificou a forma de vida en moitos aspectos, fixo emerxer novos motivos de inquietude. Convén referirse, ao respecto, a algúns accidentes tecnolóxicos graves que marcan a historia do final do século XX, como o da planta de fabricación de caprolactama da compañía Nypro en Flixborough, no norte de

Londres en 1974, por rotura dunha tubaxe de 20 polgadas dunha instalación provisional e explosión que provocou 28 mortes e 36 feridos de gravidade con danos materiais nun raio de 600 m. En 1984 aconteceu a maior catástrofe en termos de vítimas co accidente de Bhopal na India coa emisión dunha nube densa de isocianato de metilo nunha planta de fabricación de pesticidas da Union Carbide. Entre as causas do accidente resaltan a gran cantidade de produto almacenado, as deficientes condicións de almacenamento do produto moi tóxico, o defectuoso mantemento das instalacións, o fallo dos sistemas de seguridade, a inapropiada localización da planta nunha zona de alta densidade urbana, así como factores que agravaron a traxedia relacionados coa resposta á emerxencia (tardanza en intervir e consignas de evacuación erróneas, entre outros). Estímase que 5.000 persoas morreron en dous días e que o número total de mortes podería ter alcanzado as 20.000 persoas⁷. En 1986 produciuse o accidente de Chernóbil con explosión dun reactor nuclear e a dispersión dunha nube radioactiva. Dos máis de 4.000 nenos ou adolescentes diagnosticados de cancro de tiroide entre 1992 e 2002 pola súa exposición á radiación, en 2002 documentáranse 50 mortes⁸. Pódese citar, así mesmo, o accidente de Seveso en 1976, que se atopa na orixe da publicación da Directiva 82/501/CEE do Consello, do 24 de xuño de 1982, relativa aos riscos de accidentes graves en determinadas actividades industriais, *Diario Oficial*, L230 do 5 de maio de 1992, pp. 228-244, mediante a cal a Comunidade Europea obrigou entón os países membros a adoptar medidas de control nas actividades cun risco de accidente químico. A emisión dunha dioxina moi tóxica nun reactor químico de fabricación dun herbicida de Imecsa por un erro humano e un deseño pouco seguro impactou unha superficie duns 18 km², xerando danos ambientais graves e persistentes que afectaron a persoas cun aumento do risco de cancro⁹. A normativa modificouse posteriormente, mediante a Directiva 96/82/CE do Consello, do 9 de decembro de 1996, relativa ao control dos riscos inherentes aos accidentes nos que interveñan substancias perigosas, *Diario Oficial* L010 do 14 de xaneiro 1997, pp. 0031-0033, a partir do accidente na planta de fabricación de fertilizantes de AZF de Toulouse (Francia) en 2001 coa explosión dun almacenamento de nitratos de amonio que foron contaminados por outras verteduras na que o número de vítimas mortais foi de 22 traballadores da fábrica e os danos materiais cuantiosos¹⁰.

En España convén referirse a dous accidentes, entre outros. O do cámping dos Alfacs en Tarragona en xullo de 1978, causado posiblemente por unha explosión de tipo BLEVE dunha cisterna de transporte de propileno licuado sobreenchida, que ocasionou 243 mortos abrasados pola bóla de lume e 300 feridos graves. Igualmente, é referencia obrigada a contaminación do río Agrío e do Guadiamar en 1998 por unha fenda no muro de contención dunha balsa que desencadeou a vertedura dos residuos tóxicos da mina a ceo aberto de extracción de metais situada en Aznalcóllar, a 50 km do Parque Nacional de Doñana (Sevilla). A riada afectou á canle dos ríos sobre uns 60 km e, ademais dos riscos ambientais causados, suscitou riscos potenciais para a saúde dos habitantes¹¹. Máis recentemente pódese citar o accidente da planta petroquímica de IQOXE en Tarragona en xaneiro de 2020, que provocou 3 falecidos e feridos coa proxección da

tapa do reactor a 2,5 km de distancia e que se encontra pendente de sentenza xudicial na actualidade. Neste caso, a singularidade do alcance do fragmento chama a atención e haberá que comprobar cales son as conclusións en particular sobre as causas do suceso e as medidas que derivan del. Convén pór de relevo para o que segue que, a miúdo, as causas dos accidentes seguen sendo en boa parte descoñecidas e mesmo o número de afectados incerto. En cada un dos accidentes citados póñense de manifesto elementos causais distintos: descoñecemento práctico do fenómeno implicado (Os Alfacs); tecnoloxía intrinsecamente insegura e deficiente operación (Chernóbil); negligencia e falta de mantemento (Bhopal); banalización do risco (Toulouse), etc.

O dereito ambiental instaurou o recurso ao principio de precaución nas situacións onde existe incerteza científica. Este principio consiste en adoptar con carácter transitorio unhas medidas que permiten avaliar os riscos e ponderar as vantaxes e inconvenientes de adoptar ou non determinadas decisións. O obxectivo deste traballo é determinar se o recurso a este principio, que se xeneralizou a outras esferas que as estritamente ambientais, podería ser tamén unha opción no eido dos riscos tecnolóxicos e, en particular, dos industriais, que, como se viu, contribúen notablemente á “sociedade do risco mundial”.

Para iso, defínese no apartado 2 deste artigo o ámbito da “seguridade industrial”, os seus referentes normativos e a súa forma de xestionar os riscos. Révisase o principio de precaución e os seus requisitos de aplicación no apartado 3. Por último, na epígrafe 4 analízase se o principio de precaución é aplicable á seguridade industrial e en que condicións.

2 A SEGURIDADE INDUSTRIAL

2.1 Xustificación da intervención pública na xestión dos riscos tecnolóxicos

No contexto da sociedade do risco descrita no primeiro apartado, correspóndelle ao Estado intervir para protexer as persoas dos posibles danos que pode ocasionar a tecnoloxía. Para Mir Soler¹², nun enfoque económico de corrección dos mecanismos do mercado, existen principalmente tres motivos fundamentais que poden xustificar a intervención do Estado: a) a corrección de externalidades negativas; b) a corrección dunha información asimétrica; c) a seguridade concibida como un ben público. No primeiro caso refírese a que os danos producidos por un determinado axente poden afectar a terceiros que non participaron na decisión que o orixinou; no segundo, a que existen bens que presentan riscos que non son evidenciados mediante inspección ou consumo; no terceiro caso, a que a seguridade constitúe un ben público en termos económicos (non se esgota polo seu consumo nin se pode excluír deste), polo que o Estado debe substituír a iniciativa privada que non producirá estes bens. Deixa á marxe riscos asumidos a título individual

como fumar, conducir, beber, etc., que poden supor intervención estatal baseándose en criterios máis controvertidos e por distintas razóns (custos sanitarios, por exemplo).

Para Doménech Pascual¹³, a xustificación atópase na vinculación directa dos poderes públicos (o Estado) aos dereitos fundamentais, entre os cales se inclúe o dereito á seguridade do artigo 51 da Constitución española. Estas obrigas teñen, segundo o autor, unha eficacia xurídica sen necesidade de intermediación de leis e mesmo, contra o disposto nestas, con determinadas particularidades segundo o caso. Describe deste xeito as garantías dos dereitos fundamentais á protección contra os riscos tecnolóxicos.

Non obstante, baseándose nesta obriga do Estado, en dereito administrativo a xestión dos riscos tecnolóxicos recae en autoridades distintas, entre as que se poderían destacar, entre outros, os órganos competentes en materia de: a) Protección Civil, centrados na salvagarda directa e inmediata das persoas expostas; b) medio ambiente, cando os receptores dos danos son os vectores ambientais; c) industria, en canto á prevención dos riscos que xeran estas actividades.

2.2 A seguridade industrial: concepto e delimitación

Neste contexto, a “seguridade industrial” pódese definir, baseándose no artigo 9.1 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, BOE número 176, do 23 de xullo de 1992, como a actividade que ten *por obxecto a prevención e limitación de riscos, así como a protección contra accidentes e sinistros capaces de lles producir danos ou perdas ás persoas, flora, fauna, bens ou ao medio ambiente, derivados da actividade industrial ou da utilización, funcionamento e mantemento das instalacións ou equipos e da produción, uso ou consumo, almacenamento ou eliminación dos produtos industriais*. Consiste, segundo o apartado 9.2 do mesmo corpo legal, en *limitar as causas que orixinen os riscos, así como establecer os controis que permitan detectar ou contribuír a evitar aquelas circunstancias que puidesen dar lugar á aparición de riscos e mitigar as consecuencias de posibles accidentes*. O apartado 9.3 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, aclara que se poden considerar como riscos en relación coa seguridade industrial os *incendios, explosións e outros feitos susceptibles de producir queimaduras, intoxicacións, envelenamento ou asfixia, electrocución, riscos de contaminación producida por instalacións industriais, perturbacións electromagnéticas ou acústicas e radiación, así como calquera outro que puidese preverse na normativa internacional aplicable sobre seguridade*. Constatáanse dous feitos: o abano de receptores é moi amplo, igual que as manifestacións do dano.

En termos xerais, centran a materia: a) os establecementos, incluídos como tales os afectados pola Directiva Seveso xa citada, como por exemplo unha planta de almacenamento de gases licuados, aínda que nalgunhas comunidades autónomas a competencia sexa de Protección Civil unicamente; b) as instalacións industriais como conxunto de aparellos, equipos, elementos e compoñentes, como por exemplo unha instalación de gas doméstica; c) os produtos industriais, como por exemplo unha caldeira. Comprende tamén áreas como a vixilancia do mercado (produtos industriais), a inspección técnica de vehículos, certamente coñecida, pero tamén a metroloxía (balanzas ou taxímetros) ou

a contrastación de metais. Resulta unha área administrativa pouco coñecida do público pola ambigüidade da súa denominación, a extensión dos temas que aborda e as súas notables diferenzas.

Tamén se pode delimitar o ámbito da seguridade industrial polas actividades que non forman parte do seu alcance: a defensa das persoas en situación de emerxencia e o transporte de mercadorías perigosas reservada á Protección Civil (aínda que as cisternas se inclúan como produto industrial); as afectacións a vectores ambientais en condicións normais de operación dos establecementos ou as instalacións, que son xestionadas polas autoridades ambientais; a prevención dos riscos laborais que se focaliza no traballador en condicións normais de operación ou en accidentes; a xestión dos riscos intencionados ou *security*; ou o risco nuclear. Finalmente, tampouco abrangue a calidade industrial, aínda que comparta con ela infraestruturas organizativas, xa que esta constitúe outro sector cuxo obxectivo é mellorar a posición das empresas no mercado de forma voluntaria e non obrigatoria¹⁴. Estas puntualizacións de encadramento son necesarias debido de novo ao carácter pouco evocador do nome utilizado para a súa identificación.

2.3 O marco legal da seguridade industrial

O ordenamento xurídico propio que sostén a seguridade industrial está encabezado pola Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, xa citada. Actualmente dispónse dun anteproxecto de lei que actualiza o texto e que foi sometido a un trámite de audiencia e información pública cuxo prazo de presentación de alegacións rematou o pasado 5 de xaneiro de 2023. Esta modificación pretende potenciar a industria para lograr a súa reactivación no contexto actual e a súa modernización. Estes obxectivos son indisolubles da seguridade e deben ir acompañados por unha reflexión sobre o tema. Esta lei desenvólvese mediante o RD 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento para a infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial, BOE número 32, do 6 de decembro de 1996, que recolle os requisitos de organización e funcionamento que deben cumprir os axentes que interveñen neste ámbito, e o RD 559/2010, do 7 de maio, do Rexistro Integral Industrial, BOE número 125, do 22 de maio de 2010. Complétase polos regulamentos técnicos de seguridade industrial que define a propia lei e regulan de forma específica cada tipoloxía de instalación industrial. Para os produtos industriais, a normativa emana da Unión Europea¹⁵, igual que en materia de accidentes graves (Directiva Seveso). Así, no cadro 1 incluíronse os máis de 40 reais decretos máis importantes que poden citarse en materia de seguridade industrial e que están compostos, na súa maioría, por instrucións técnicas complementarias. Ademais, os textos son acompañados a miúdo por guías técnicas interpretativas e normas UNE que son de cumprimento obrigado se a normativa as fai imperativas. En definitiva, é considerable a base normativa e de notable complexidade técnica.

Cadro 1.

Ámbito/Referencias
<p>Disposicións xerais</p> <ul style="list-style-type: none"> · Lei 21/1992, do 18 de xullo, de industria (BOE número 176 do 23.07.1982). · RD 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento para a infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial (BOE número 32 do 16.12.1996). · RD 559/2010, do 7 de maio, do Rexistro Industrial (BOE número 125 do 22.05.2010). · Normas regulamentarias en materia de seguridade industrial para adecualas á Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio, e á Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (BOE número 125 do 22.05.2010). · RD 1072/2015, do 27 de novembro, polo que se modifica o Real decreto 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial (BOE número 298 do 14.12.2015). · RD 298/2021, do 27 de abril, polo que se modifican diversas normas regulamentarias en materia de seguridade industrial (BOE número 101 de 28.04.2021). · RD 145/2023, do 28 de febreiro, polo que se modifican diversas normas regulamentarias en materia de seguridade industrial para a súa adaptación ao principio de recoñecemento mutuo (BOE número 66 do 18.03.2022) con entrada en vigor o 01.07.2023.
<p>Establecementos Seveso</p> <ul style="list-style-type: none"> · Directiva 2012/18/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 4 de xullo de 2012, relativa ao control dos riscos inherentes aos accidentes graves nos que interveñan substancias perigosas e pola que se modifica e posteriormente derroga a Directiva 96/82/CE (DOUE L 197 do 24.07. 2012). · RD 1196/2003, do 19 de setembro, polo que se aproba a Directriz básica de protección civil para o control e planificación ante o risco de accidentes graves nos que interveñan substancias perigosas (BOE número 242 do 09/10/2003). · RD 840/2015, do 21 de setembro, polo que se aproban medidas de control dos riscos inherentes aos accidentes graves nos que interveñan substancias perigosas (BOE número 251 do 20.10.2015).
<p>Instalacións de seguridade industrial</p>
<p>Aparatos elevadores (ascensores e guindastres)</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 203/2016, do 20 de maio, polo que se establecen os requisitos esenciais de seguridade para a comercialización de ascensores e compoñentes de seguridade para ascensores (BOE número 126 do 25.05.2016). · RD 88/2013, do 8 de febreiro, polo que se aproba a Instrución técnica complementaria AEM 1 "Ascensores" do Regulamento de aparatos de elevación e manutención, aprobado polo Real decreto 2291/1985, do 8 de novembro (BOE número 46 do 22.02.2013). · RD 836/2003, do 27 de xuño, polo que se aproba unha nova Instrución técnica complementaria "MIE-AEM-2" do Regulamento de aparatos de elevación e manutención, referente a guindastres torre para obras ou outras aplicacións (BOE número 170 do 17.07.2003). · RD 837/2003, do 27 de xuño, polo que se aproba unha nova Instrución técnica complementaria "MIE-AEM-4" do Regulamento de aparatos de elevación e manutención, referente a guindastres móbiles autopropulsados (BOE número 170 do 17.07.2003). · RD 2281/1985, do 27 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de aparatos de elevación e manutención destes (BOE 296 do 11.12.1985).

Ámbito/Referencias
<p>Instalacións petrolíferas</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 706/2017, do 7 de xullo, polo que se aproba a instrución técnica complementaria MI-IP 04 “Instalacións para subministración a vehículos” e se regulan determinados aspectos da regulamentación de instalacións petrolíferas (BOE número 183 do 02.08.2017). · RD 1416/2006, do 1 de decembro, polo que se aproba a Instrución técnica complementaria MI-IP 06 «Procedemento para deixar fóra de servizo os tanques de almacenamento de produtos petrolíferos líquidos» (BOE número 307 do 25.12.2006). · RD 365/2005, do 8 de abril, polo que se aproba a Instrución técnica complementaria MI-IP 05 «Instaladores ou reparadores e empresas instaladoras ou reparadoras de produtos petrolíferos líquidos» (BOE número 100 do 27.04.2005). · RD 1523/1999, do 1 de outubro, polo que se modifica o Regulamento de instalacións petrolíferas, aprobado polo Real decreto 2085/1994, do 20 de outubro, e as instrucións técnicas complementarias MI-IP 03, aprobada polo Real decreto 1427/1997, do 15 de setembro, e MI-IP 04, aprobada polo Real decreto 2201/1995, do 28 de decembro (BOE número 253 do 22.10.1999). · RD 1427/1997, do 15 de setembro, polo que se aproba a instrución técnica complementaria MI-IP 03 «Instalacións petrolíferas para uso propio» (BOE número 254 de 23.10.1997). · RD 2085/1994, do 20 de outubro, polo que se aproba o Regulamento de instalacións petrolíferas (BOE número 23 do 27.01.1995).
<p>Almacenamento de produtos químicos</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 656/2017, do 23 de xuño, polo que se aproba o Regulamento de almacenamento de produtos químicos e as súas instrucións técnicas complementarias MIE APQ 0 a 10 (BOE número 176 do 25.07.2017). · RD 888/2006, do 21 de xullo, polo que se aproba o Regulamento sobre almacenamento de fertilizantes a base de nitrato amónico cun contido en nitróxeno igual ou inferior ao 28 por cento en masa (BOE número 208 do 31.08.2006).
<p>Instalacións de protección contra incendios</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 513/2017, do 22 de maio, polo que se aproba o Regulamento de instalacións de protección contra incendios (BOE número 139 do 1.06.2017). · RD 2267/2004, do 3 de decembro, polo que se aproba o Regulamento de seguridade contra incendios nos establecementos industriais (BOE número 303 do 17.12.2004).
<p>Instalacións frigoríficas</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 552/2019, do 27 de setembro, polo que se aproban o Regulamento de seguridade para instalacións frigoríficas e as súas instrucións técnicas complementarias (BOE número 256 do 24.10.2019). · RD 115/2017, do 17 de febreiro, polo que regula a comercialización e manipulación de gases fluorados e equipos baseados neles, así como a certificación dos profesionais que os utilizan, e polo que se establecen os requisitos técnicos para as instalacións que desenvolvan actividades que emitan gases fluorados (BOE 42 do 18.02.2017). · RD 487/2022, do 21 de xuño, polo que se establecen os requisitos sanitarios para a prevención e o control da lexielose (BOE número 148 do 22.06.2022).
<p>Equipos a presión</p> <ul style="list-style-type: none"> · RD 809/2021, do 21 de setembro, polo que se aproba o Regulamento de equipos a presión e as súas instrucións técnicas complementarias (BOE número 243 do 11.10.2021). · RD 108/2016, do 18 de marzo, polo que se establecen os requisitos esenciais de seguridade para a comercialización dos recipientes a presión simples (BOE número 70 do 22.03.2016). · RD 709/2015, do 24 de xullo, polo que se establecen os requisitos esenciais de seguridade para a comercialización dos equipos a presión (BOE número 210 do 02.09.2015). · RD 1388/2011, do 14 de outubro, polo que se ditan as disposicións de aplicación da Directiva 2010/35/UE do Parlamento Europeo e do Consello do 16 de xuño de 2010 sobre equipos a presión transportables e pola que se derrogan as directivas 76/767/CEE, 84/525/CEE, 84/526/CEE, 84/527/CEE e 1999/36/CE (BOE número 249 do 15.10.2011).

Ámbito/Referencias
Instalacións térmicas en edificios
<ul style="list-style-type: none"> · RD 736/2020, do 4 de agosto, polo que se regula a contabilización de consumos individuais en instalacións térmicas de edificios (BOE número 212 do 06.08.2020). · RD 56/2016, do 12 de febreiro, polo que se traspón a Directiva 2012/27/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 25 de outubro de 2012, relativa á eficiencia enerxética, no referente a auditorías enerxéticas, acreditación de provedores de servizos e auditores enerxéticos e promoción da eficiencia da subministración de enerxía (BOE número 38 do 13.02.2016). · RD 1027/2007, do 20 de xullo, polo que se aproba o Regulamento de instalacións térmicas nos edificios (BOE número 207 do 29.08.2007).
Instalacións de alta tensión
<ul style="list-style-type: none"> · RD 337/2014, do 9 de maio, polo que se aproban o Regulamento sobre condicións técnicas e garantías de seguridade en instalacións eléctricas de alta tensión e as súas instrucións técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23 (BOE número 139 do 09.06.2014). · RD 223/2008, do 15 de febreiro, polo que se aproban o Regulamento sobre condicións técnicas e garantías de seguridade en liñas eléctricas de alta tensión e as súas instrucións técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09 (BOE número 68 do 19.03.2008).
Instalacións de gases combustibles
<ul style="list-style-type: none"> · RD 919/2006, polo que se aproba o Regulamento técnico de distribución e utilización de combustibles gasosos e as súas instrucións técnicas complementarias ICG 01 a 11 (BOE número 211 do 04.09.2006). · RD 1085/1992, do 11 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da actividade de distribución de gases licuados do petróleo (BOE número 243 do 09.10.1992).
Instalacións de baixa tensión
<ul style="list-style-type: none"> · RD 1053/2014, do 12 de decembro, polo que se aproba unha nova Instrución técnica complementaria (ITC) BT 52 "Instalacións con fins especiais. Infraestrutura para a recarga de vehículos eléctricos", do Regulamento electrotécnico para baixa tensión, aprobado polo Real decreto 842/2002, do 2 de agosto, e se modifican outras instrucións técnicas complementarias deste (BOE número 316 do 31.12.2014). · RD 842/2002, do 2 de agosto, polo que se aproba o Regulamento electrotécnico para baixa tensión.
Outros axentes da seguridade industrial
Talleres de reparación de automóviles
<ul style="list-style-type: none"> · RD 886/2010, do 2 de xullo, polo que se regula a tramitación das reformas de vehículos (BOE número 170 do 14.07.2010). · RD 455/2010, do 16 de abril, polo que se modifica o Real decreto 1457/1986, do 10 de xaneiro, polo que se regulan a actividade industrial e a prestación de servizos nos talleres de reparación de vehículos automóviles, dos seus equipos e compoñentes (BOE número 103 do 29.04.2010). · RD 1457/1986, do 10 de xaneiro, polo que se regulan a actividade industrial e a prestación de servizos nos talleres de reparación de vehículos automóviles dos seus equipos e compoñentes (BOE número 169 do 16.07.1986).
Centros técnicos de tacógrafos
<ul style="list-style-type: none"> · RD 125/2017, do 24 de febreiro, polo que se establecen os requisitos técnicos e as normas de actuación que deben cumprir os centros técnicos de tacógrafos (BOE 48 do 25.02.2017).
Entidades de dispositivos de limitación de velocidade de vehículos
<ul style="list-style-type: none"> · RD 1417/2005, do 25 de novembro, polo que se regula a utilización, instalación e comprobación do funcionamento de dispositivos de limitación de velocidade en determinadas categorías de vehículos (BOE número 289 do 03.12.2005).

Ámbito/Referencias
Produtos industriais
Por tipoloxía de produto
<ul style="list-style-type: none"> • Aparellos de gas: Directiva 2009/14/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 16 de setembro de 2009/DOUE L260 do 03.10.2009); ascensores: Directiva 2014/33/UE do Parlamento Europeo e do Consello do 26 de febreiro de 2014/DOUE L96 do 29.03.2014) e Directiva 2006/42/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 17 de maio de 2006/DOUE L157 do 09.06.2006); equipos a presión: Directiva 2014/68/UE do Parlamento Europeo e do Consello do 15 de maio de 2014/DOUE L189 do 27.06.2014) e RD 709/2015 polo que se establecen os requisitos esenciais de seguridade para a comercialización dos equipos a presión (BOE número 210 do 02.09.2015); equipos de protección individual: Regulamento UE 2016/425 do Parlamento Europeo e do Consello do 9 de marzo de 2016 (DOUE L82 do 31.03.2016); etc.
Verificación de contadores
<ul style="list-style-type: none"> • Lei 32/2014, do 22 de decembro, de metroloxía (BOE número 309 do 23.12.2014). • RD 244/2016, do 3 de xuño, polo que se desenvolve a Lei 32/2014, do 22 de decembro, de metroloxía (BOE 137 do 07.06.2016). • RD 1434/2002, do 27 de decembro, polo que se regulan as actividades de transporte, distribución, comercialización, subministración e procedementos de autorización de instalacións de gas natural. • RD 1955/2000 do 1 de decembro, polo que se regulan as actividades de transporte, distribución, comercialización, subministración e procedementos de autorización de instalacións de enerxía eléctrica.
Vixilancia do mercado de produtos industriais
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamento UE 2019/1029 do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de xuño de 2019 (DOUE L169 do 25.06.2019).
Contrastación de obxectos fabricados con metais preciosos
<ul style="list-style-type: none"> • Lei 17/1985, do 1 de xullo, sobre obxectos fabricados con metais preciosos (BOE número 158 do 03.07.1985). • RD 197/1988, do 22 de febreiro, polo que se aproba o Regulamento da Lei de obxectos fabricados con metais preciosos (BOE número 60 do 10.03.1988).

Fonte: Adaptado da memoria de impacto do proxecto de decreto de desenvolvemento da Lei 9/2014, do 31 de xullo, da seguridade industrial dos establecementos, as instalacións e os produtos, da Generalitat de Cataluña (DOGC número 7401 do 29.06.2017).

Ademais, cómpre ter presente que o réxime competencial en materia de industria está dividido entre o Estado e as comunidades autónomas. Desta forma, os artigos 149.1.11 e 149.1.13 da Constitución española atribúenlle ao Estado a competencia exclusiva sobre as bases e a coordinación da planificación xeral da actividade económica, e o artigo 149.1.1 proporciona unha habilitación competencial complementaria ao Estado que lle permite regular as condicións básicas do exercicio da actividade industrial. No artigo de Prieto Barrio¹⁶ descríbese a organización e as funcións dos órganos estatais na materia que non inclúe os establecementos Seveso. Aínda así, a maioría de comunidades autónomas ten competencia exclusiva nesta materia. Esta é a razón pola que, sumados aos regulamentos estatais, se publicaron ao longo do tempo numerosas disposicións de carácter específico en cada ámbito. Acerca diso, convén citar a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (BOE número 205 do 10.12.2013), encargada da harmonización para a igualdade das condicións no exercicio da actividade

económica en todo o territorio, coas modificacións introducidas pola STC 79/2017 do 22 de xuño de 2017 e a súa interpretación. Neste contexto, a Lei 9/2014, do 31 de xullo, da seguridade industrial dos establecementos, as instalacións e os produtos, da Generalitat de Cataluña (DOGC número 7401 do 29.06.2017), define a seguridade industrial como un servizo público e o regulamento que a desenvolve está en fase final de tramitación. No artigo de Iñesta Burgos¹⁷ ofrécese o exemplo da organización da seguridade industrial na Comunidade Autónoma de Madrid, que tampouco inclúe os establecementos Seveso e os seus resultados.

2.4 Instrumentos xurídicos para a xestión dos riscos

As ferramentas básicas administrativas de regulación que se aplican en materia de seguridade industrial corresponden a algunhas das seguintes: a) réximes administrativos diferentes segundo o nivel de risco; b) fixación de estándares de seguridade: b) requirimentos de cobertura da responsabilidade civil; c) imposición de competencias profesionais mínimas; d) obriga de aplicación de normas técnicas, xa referida; e) obriga de inspeccións iniciais e periódicas. Coméntanse brevemente a continuación.

A partir da Directiva de servizos, trasposta mediante a Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (BOE número 284 do 28.11.2009), e a Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (BOE número 308 do 23.12.2009), liberalizáronse as condicións para exercer as actividades económicas de forma que se xeneralizaron os réximes administrativos de declaración responsable, reservándose os réximes de autorización administrativa aos casos onde concorren razóns de orde pública, seguridade pública ou protección do medio ambiente a xustificar na lei de regulación. Neste contexto, é preciso remitirse á normativa de prevención e control ambiental, RDL 1/2016, do 16 de decembro, pola que se aproba o texto refundido da Lei de prevención e control integrados da contaminación (BOE número 316 do 31.12.2016), que obriga a unha autorización ambiental as actividades do anexo 1, moitas das cales corresponden a establecementos Seveso e en Cataluña todos eles están sometidos a este réxime en virtude da Lei 20/2009, do 4 de decembro, de prevención e control ambiental das actividades (DOGC número 5524 do 11.12.2009), propia. Algúns outros axentes da seguridade industrial tamén están sometidos a este réxime. Unicamente nestes casos os controis administrativos son previos ao exercicio da actividade e permiten *a priori* un mellor coñecemento e xestión dos riscos.

A fixación de estándares de seguridade realízase na normativa mediante a imposición de especificacións técnicas en canto ao xeito de deseñar, instalar, operar ou manter instalacións ou produtos en función do tipo de instalación e os riscos que poden xerar. A título de exemplo, un estándar podería ser a existencia dun cubeto de retención nun almacenamento dun produto químico tóxico para evitar a súa dispersión ou a obrigatoriedade duns sensores de nivel nun tanque dun determinado produto.

A exigencia dunha cobertura de responsabilidade civil na normativa de seguridade obedece ao enfoque habitual das garantías contractuais en relación con continxencias en dereito civil e os importes adoitan ser proporcionais aos riscos asegurados. Ademais do titular da instalación e da Administración, consta un terceiro axente: a aseguradora.

A imposición de competencias profesionais mínimas tamén constitúe unha forma de afianzar que as actividades van ser desempeñadas por persoas coa cualificación necesaria, o que permite tamén xestionar os riscos cuxa orixe pode ser humana. A imposición da existencia dun sistema de xestión de calidade ou do risco opera tamén no mesmo sentido e fortalece a cultura de seguridade da empresa.

Por último, as inspeccións iniciais ou periódicas configuran un sistema que permite coñecer a intervalos regulares a situación técnica de instalacións e produtos. Este é un recurso xa tradicional que hoxe en día a Administración externalizou, na maioría de casos, en organismos de control habilitados pola ENAC nos correspondentes campos regulamentarios.

3 O PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

3.1 Orixe

A orixe do principio de precaución é situada pola maioría dos autores que escribiron sobre o tema no dereito ambiental alemán dos anos 70 como a obriga de tomar medidas de prevención para evitar a produción dun dano. Posteriormente, considérase que a súa primeira formulación se inclúe no punto 11b) da Resolución 37/7, do 28 de outubro de 1982, da Carta Mundial da Natureza das Nacións Unidas do seguinte xeito: *As actividades que poidan entrañar graves perigos para a natureza serán precedidas por un exame a fondo e os que promovan esas actividades deberán demostrar que os beneficios previstos son maiores que os danos que poidan causar á natureza e esas actividades non se levasen a cabo cando non se coñezan cabalmente os seus posibles efectos prexudiciais.* Dez anos máis tarde, na Conferencia das Nacións Unidas sobre o medio ambiente e o desenvolvemento de Rio de Janeiro, incorpórase co nome de “principio de precaución” o principio número 15, que indica: *Co fin de protexer o medio ambiente, os Estados deberán aplicar amplamente o criterio de precaución conforme as súas capacidades. Cando haxa perigo de dano grave ou irreversible, a falta de certeza científica absoluta non debe utilizarse como razón para postergar a adopción de medidas eficaces en función dos custos para impedir a degradación do medio ambiente.* O Tratado da Unión Europea (Maastricht) incluíuno no artigo 130 R (191.2 do TFUE), que sinala: *A política da Unión no ámbito do medio ambiente terá como obxectivo alcanzar un nivel de protección elevado, tendo presente a diversidade de situacións existentes nas distintas rexións da Unión. Basearase nos principios de cautela e de acción preventiva, no principio de corrección dos atentados ao medio ambiente, preferentemente na fonte mesma, e no principio de quen contamina paga.*

En 2000, pouco despois das sentenzas do 5 de maio de 1998, asuntos C-175/96 e C-180/96, do Tribunal de Xustiza en relación coa decisión da Comisión de prohibir a exportación de vacún do Reino Unido para limitar o risco de transmisión da enfermidade da encefalopatía esponxiforme bovina (EEB), na chamada “crise das vacas tolas”, a Comisión das Comunidades Europeas publica a Comunicación da Comisión COM (2000) sobre o recurso ao principio de precaución, que o define como “unha estratexia de xestión dos riscos”, co obxectivo, entre outros, de establecer as directivas para a súa aplicación. Cabe destacar que a xestión da EEB por parte das autoridades inglesas foi obxecto de controversia por considerar que estas tardaron en actuar a pesar dos indicios dos cales dispoñían¹⁸.

A Comunicación da Comisión COM (2000) recolle criterios baseados na experiencia de aplicación, pero sen entrar en detalles, co que queda nun texto xeneralista que dá cabida a interpretacións variadas. Por outra banda, pola súa natureza xurídica de principio, tampouco se presta a un encadramento ríxido por ter vocación de utilidade múltiple. Resumindo, á luz da doutrina, pódese caracterizar o principio de precaución polos seguintes elementos con respecto da súa aplicación: a) requisitos; b) ámbitos; c) procedemento, intervención e límites.

3.2 Requisitos de aplicación

Con respecto ás premisas de utilización do principio de precaución, son dous os requisitos fácticos para a súa aplicación: a existencia dun fenómeno, proceso ou produto capaz de xerar un dano e a incerteza científica na caracterización deste fenómeno. Con respecto ao fenómeno, segundo Cierco Seira¹⁹, o concepto podería abranguer ademais unha actividade, unha tecnoloxía ou proceso produtivo; en canto ao dano potencial, tería que ser grave para o medio ambiente e a saúde das persoas, os animais e vexetais e este podería ser inmediato ou diferido.

O segundo requisito, a incerteza científica, é tipificado como unha insuficiencia de datos ou o seu carácter non concluínte ou impreciso para determinar con certeza suficiente o risco. Cabe sinalar aquí que a referencia a “risco”, un concepto probabilístico, e “certeza” ou suceso seguro, simplifica unha cuestión complexa sobre a que se volverá e que está no centro da materia: as lagoas do coñecemento actual e a imprevisibilidade do futuro. Esteve Pardo describiu xa hai tempo sobre a migración da política administrativa doutros tempos á xestión dos riscos²⁰ e sobre a necesidade por parte da Administración de tomar decisións en ámbitos incertos²¹. Tamén Rodríguez Zabaleta reflexionou sobre estas cuestións no marco da teoría dos sistemas²² e, con referencia ás teorías sobre o beneficio/risco do economista Knight²³, Embid Tello²⁴ refírese á distinción da doutrina alemá con respecto dos sucesos coñecidos probables (perigos), sucesos coñecidos de probabilidade incerta (riscos, incerteza en sentido amplo) e sucesos non coñecidos pero posibles (riscos, incerteza en sentido estrito), aos que lles corresponderían segundo este autor técnicas de xestión distintas. Así, poderíase dicir que a prevención dos riscos só se podería levar a cabo para aqueles que son coñecidos, mentres que as

técnicas de precaución ou cautela deberían predicarse para aqueles que non o son e que só poderían sospeitarse mediante indicios. Está claro que os contornos de todos estes conceptos son moi borrosos.

3.3 Ámbitos de aplicación

Polo que se refire aos ámbitos, a Comunicación da Comisión COM (2000) insiste no feito de que, aínda que o medio ambiente é o primordial, non debe limitarse a este ámbito. De feito, existen referencias de aplicación no campo da seguridade alimentaria²⁵, na agricultura cos cultivos dos organismos xeneticamente modificados²⁶, as radiacións ionizantes²⁶, a tecnoloxía do *cracking*²⁷, etc. Navarro Batista²⁸ fai referencia igualmente ao Regulamento (CE) 1907/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, do 18 de decembro de 2006, relativo ao rexistro, a avaliación, a autorización e a restrición das substancias e preparados químicos (REACH), DO L 396 do 30 de decembro de 2006, en fase anterior á súa publicación e comenta que, ben que o principio inspirou o texto (de feito, o principio cítase textualmente no artigo 1.3), ao final, segundo el, esvaeceárase fronte aos intereses económicos que se moven neste sector. No estudo da Axencia Europea de Medio Ambiente xa citado²⁹, repásanse 14 casos de situacións de riscos de 1896 a 2000, entre eles o das “vacas tolas”, nos que, a xuízo dos seus autores, o uso do principio podería ter sido clave na xestión das crises. Domenéch Pascual³⁰ cita tamén dous casos de estudos da normativa alemá: a área da enxeñaría xenética e o das radiacións ionizantes xa mencionadas.

3.4 Procedementos, intervención e límites

En canto ao procedemento a aplicar, a Comunicación da Comisión COM (2000) non o detalla. Simplemente menciona as fases de avaliación dos efectos potenciais dun determinado fenómeno; a identificación dos riscos potenciais en termos de frecuencia e gravidade; a decisión sobre a suficiencia dos datos acerca das consecuencias que deben xustificar a adopción do principio de precaución. Este parco contido sobre as pautas a seguir leva a Auby³¹ a falar de grande incerteza sobre o método. Embid Tello³² destaca a transcendencia da fase de avaliación dos riscos potenciais e lamenta que o proceso non adoite ser o suficientemente transparente para a sociedade. A decisión de usar o principio de precaución segundo a Comunicación da UE debe tomarse con referencia ao criterio do risco “aceptable” para a sociedade que ten que soportalo, volvéndose á idea do concepto de risco tolerable que, como se viu anteriormente, depende de factores sociais e culturais. Cómpre avaliar tamén, se é o caso, as consecuencias da inacción.

Logo, no caso de chegar á conclusión da necesidade de intervención dos poderes públicos, as accións que haxa que tomar, que non teñen por que ter forzosamente efectos xurídicos, deben cumprir os seguintes criterios: proporcionalidade en relación co risco tolerado; non discriminación; coherencia con respecto de solucións similares adoptadas en situacións parecidas; análise das vantaxes e inconvenientes; estudo da

evolución científica. Destácase neste último punto o trazo de provisionalidade das medidas en función da evolución dos coñecementos.

Repasado o contido da Comunicación da UE, pódense realizar algunhas consideracións finais de acordo coa doutrina. Segundo Berberoff Ayuda³³, destacan, entre outros, dous aspectos: a necesidade dunha aplicación restritiva do principio para non limitar excesivamente a actividade económica na imposibilidade de garantir o risco cero e a evidencia de que os actos e disposicións da Administración pública ditados baixo o principio de precaución son susceptibles de control xudicial.

3.5 O recoñecemento do principio de precaución na Charte na Constitución francesa

A referencia explícita ao principio de precaución incorporouse nalgúns textos xurídicos estatais como, por exemplo, o RDL 1/2016, do 16 de decembro, de prevención e control ambiental (anexo III de aspectos a ter en conta para a determinación das mellores técnicas dispoñibles). Así mesmo, foi introducido na Constitución francesa nunha revisión desta do 1 de xaneiro de 2005. Consta na *Charte de l'environnement* ou Carta do medio ambiente anexa á Constitución e cítase no seu preámbulo. Esta carta recolle un decálogo articulado e o quinto corresponde ao principio de precaución expresado nos seguintes termos: *Cando a realización dun dano, aínda que incerta no estado de coñecementos científicos, puidese afectar de xeito grave e irreversible ao medio ambiente, as autoridades públicas velarán, mediante a aplicación do principio de precaución e nos seus ámbitos de competencias, pola posta en práctica de procedementos de avaliación dos riscos e pola adopción de medidas provisionais e proporcionadas co fin de evitar a realización do dano.* A orixe desta carta atópase na Lei número 95-101, do 2 de febreiro de 1995, de reforzo da protección do medio ambiente, coñecida como Lei Barnier. Esta lei modificou o Código rural mediante, entre outros cambios, a incorporación dos principios de acción preventiva e corrección, o de quen contamina paga e o de participación, ademais do de precaución. A Asemblea Nacional Francesa redactou dous informes en 2010³⁴ e 2011³⁵ de seguimento da aplicación da carta. No primeiro coméntase que a súa aplicación suscitou inquietude por parte dos operadores económicos e os científicos nun inicio e subliña a escasa aplicación xurídica e administrativa. Detalla novas áreas de aplicación (nanotecnoloxía, biotecnoloxía, antenas móbiles de telefonía ou perturbadores endócrinos) e as necesidades concretas para a súa aplicación. O informe de 2011 describe as aplicacións concretas no ámbito ambiental e o sanitario e as dificultades atopadas. Prieur³⁶ explica o proceso paulatino que conduciu á introdución do principio de precaución na Constitución francesa. Tamén Laquière³⁷ propón a oportunidade de lle ter dado ao principio rango constitucional e as consecuencias xurídicas. En canto á primeira cuestión, opina que a iniciativa é pertinente tanto se se considera a constitución como o catálogo de dereitos, descritivo da relación co poder político e as institucións, como se se considera esta como a norma suprema que encabeza o ordenamento. En canto ás consecuencias xurídicas,

constata que a aplicación do principio se segue estendendo a ámbitos moi afastados do medio ambiente e que ten unha vitalidade envexable. Poderíase considerar, que, malia as dificultades de aplicación, a constitucionalización do principio tivo unha utilidade que este autor non cuestiona.

4 APLICACIÓN DO PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Á SEGURIDADE INDUSTRIAL

Descríbíronse, nos dous apartados anteriores, a seguridade industrial como ámbito autónomo do dereito administrativo e o principio de precaución como recurso posible no eido da xestión dos riscos ambientais. Cabe formularse se é tamén aplicable este principio en materia de seguridade industrial. Se se consulta esta cuestión na doutrina, pódese comprobar en primeiro lugar que non existen moitas referencias a este punto concreto e que, cando existen, non se detallan as razóns da inclusión ou exclusión na maioría dos casos. Embid Tello³⁸ refírese á seguridade industrial en relación coas radiacións ionizantes como a un conxunto de actuacións administrativas no ámbito de produtos para a regulación do mercado interior europeo. Outros autores indican que non é de aplicación polo argumento xa indicado de que os riscos neste campo son coñecidos, co que o requisito da incerteza científica estaría ausente. Sánchez Barroso³⁹ cita a seguridade industrial, a congruencia entre resolucións xudiciais, o acceso á xustiza, a protección de menores, a protección de marcas ou a pobreza enerxética como exemplos atípicos e sorprendentes de bens xurídicos que poderían ser protexidos pola aplicación do principio.

De entrada, polo que respecta á área de aplicación, xa se comprobou anteriormente que a propia Comunicación da Comisión COM (2000) non fixa ningún límite ou reserva a espazos onde estivese vetado o principio, senón que destaca precisamente todo o contrario. Cierco Seira⁴⁰ refírese mesmo a este principio como un posible canon de actuación da Administración pública en termos xerais xa existente pero pendente de consolidar.

Convén, pois, analizar se se poden cumprir os requisitos de aplicación do principio en materia de seguridade industrial nalgún caso. En canto ao primeiro requisito, existencia de riscos para as persoas, os bens e o medio ambiente, non hai dúbida ao respecto se se ten en conta a relación dos accidentes citados no apartado 1. Todos eles se sitúan neste ámbito competencial con excepción do nuclear e do de transporte de mercadorías perigosas por estrada e están asociados a instalacións produtivas de química industrial. As instalacións fixas destes accidentes estaban ou estarían na actualidade clasificadas como establecementos Seveso. Este potencial de dano tamén se atopa nas instalacións máis domésticas que se mencionaban no cadro do apartado 2.3. Por outra banda, a finalidade da normativa está na prevención ou mitigación dos danos dos accidentes, os cales está claro que poden suceder, con efectos que varían segundo a orixe do risco e as circunstancias concretas. En canto aos produtos industriais, as constatacións son as mesmas: un equipo a presión pode estar na orixe dun accidente. Esta evidencia está relacionada coa observación inicial de que o risco nulo non é alcanzable.

En canto ao requisito da incerteza científica, este aspecto non resulta tan obvio, xa que, en primeiro lugar, conviría situar esta incerteza. A Comunicación da Comisión COM (2000) refírese a ela principalmente como incerteza acerca dos efectos sobre a saúde e relacións con mostras, ensaios sobre animais, doses, rango de variabilidade de determinados parámetros. Parte, pois, da hipótese tácita da liberación, contacto ou inxestión con algunha substancia que puidese ser perigosa para a saúde. Non obstante, cabe unha interpretación máis ampla que podería centrar a incerteza nas causas dos sucesos que desencadea estes riscos. Atopariámonos así en situacións equivalentes de riscos incertos en canto aos efectos sobre a saúde ou causas incertas de fenómenos cuxos efectos son coñecidos. Esta distinción atópase en Sánchez Barroso⁴¹, e permite reconsiderar o argumento da non inclusión da seguridade industrial por corresponder a riscos coñecidos. Iso si, a parada de funcionamento dunha instalación, unha medida prevista na maioría dos regulamentos de seguridade industrial cando existe un risco grave e inminente, non sería unha forma de consideración do principio na medida en que, polo xeral, nin as causas nin as consecuencias son descoñecidas, aínda que Carrillo Donaire⁴² tamén a inclúa.

Nesta perspectiva pódense atopar mesmo manifestacións da aplicación tácita do principio de precaución no eido da seguridade industrial. Desta forma, cando se produce un accidente no que se ignora nun primeiro momento, ou quizais para sempre, as causas que o produciron, as medidas que se toman en primeiro lugar consisten en parar instalacións ou produtos con procesos parecidos. Ben é certo que o potencial de danos xa se materializou e que o que se pretende é evitar a reprodución do fenómeno. En materia de produtos industriais, pódese chegar á paralización da súa comercialización ata atopar a causa do suceso que alerta as autoridades e que pode ser imputable a un fallo de fabricación, material, reacondicionamento se é o caso, etc. Igualmente, cando se introducen novas tecnoloxías, realízanse estudos concretos antes de regular a súa utilización.

No caso dos establecementos Seveso, cabe destacar que é a propia normativa europea a que obriga os titulares a “demostrar” que coñecen e controlan os seus riscos. Para iso, en canto a seguridade industrial, deben realizar unha análise de riscos, dispor dun sistema de xestión dos riscos e someterse a inspeccións periódicas específicas e de carácter adicional ás que puidesen requirir o resto de regulamentos de seguridade industrial aplicables. Á Administración correspóndelle velar por que este coñecemento dos riscos sexa o máis exhaustivo posible e debe quedar “convencida” pola información que facilita o titular na súa demostración. Actualmente, estes controis, baixo a supervisión da Administración, están externalizados na maioría dos casos en organismos de control. Neste caso concreto existe, pois, un punto de enclave onde poder formular o principio de precaución se a valoración da suficiencia e adecuación da demostración pon de manifesto as dúas premisas de aplicación do principio.

Por último, tal como se constatou no repaso dos accidentes históricos, raras veces os sucesos que provocan o dano son unidimensionais; na maioría dos casos, implican simultaneamente afectados, danos materiais e efectos sobre o medio ambiente. Por iso,

dáse unha estreita interrelación entre os diferentes ámbitos competenciais, e as regulacións de cada ámbito teñen a miúdo contornos difusos. Neste sentido, o recoñecemento explícito da aplicación do principio de seguridade industrial non deixa de ser congruente coa súa aplicación orixinal en materia de medio ambiente.

5 CONCLUSIÓN E DISCUSIÓN FINAL

O obxectivo deste traballo era descubrir se o recurso ao principio de precaución era unha opción na xestión dos riscos tecnolóxicos, en particular aos de orixe industrial. De entrada, podería parecer que os riscos que xestiona a seguridade industrial, tal como se definiu, non poden levar consigo incerteza científica ou polo menos non na mesma magnitude que nos ámbitos medioambientais. Isto é así porque na maioría dos casos son riscos coñecidos e que se poden evitar cunha serie de medidas preventivas. Aínda así, púxose de manifesto que existen determinadas actividades, como por exemplo as levadas a cabo en establecementos Seveso, ou situacións como a implantación de novas tecnoloxías ou a investigación de accidentes que poden presentar amplas marxes de descoñecemento. Pois ben, constatouse mesmo que o principio de precaución xa impregna a seguridade industrial en aspectos puntuais. Non obstante, e a modo de conclusión, considérase que sería conveniente recoñecer este recurso de forma máis explícita na normativa que a desenvolve, por exemplo coa súa inclusión na nova lei de industria estatal, que se atopa en fase de inicio de tramitación. Pode ser obstáculo a este proceder a dobre vocación da seguridade industrial como fomento da actividade industrial e prevención dos riscos que pode resultar antagónica nalgún caso e pode ter a oposición dos operadores económicos. Por iso, debe combinarse coa fixación dun nivel de risco aceptable a negociar coa sociedade con total transparencia democrática para evitar derivas que non respondesen ao interese xeral. Sobre esta necesidade de participación da sociedade civil nesta decisión, existe consenso en todos os autores consultados. Por último, tal como propón Rodríguez Zabaleta⁴³, o recoñecemento do recurso ao principio de precaución en termos xerais pode favorecer a persecución da adquisición de coñecementos nun contorno de “non saber”, sempre e cando sexa utilizado coa obxectividade e o rigor necesarios. Esta opinión considérase tamén aplicable no eido da seguridade industrial.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Auby, J.-B. 2005. «Le droit administratif dans la société du risque: quelques réflexions», en *Rapport public 2005: jurisprudence et avis de 2004. Responsabilité et socialisation du risque*. París: La Documentation française. Dispoñible en: <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01053949>.
- Barthélemy, F., Roussot, J. et al. 2001. *Rapport de l'inspection générale de l'environnement. Usine de la société Grande Paroisse à Toulouse. Accident du 21 septembre*

2001. París: Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement e INERIS. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/014000809.pdf>.
- Beck, U. 1998. *La sociedad del riesgo*. 2.ª ed. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. 2008. *Teoría crítica de la sociedad del riesgo mundial. La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. 4.ª ed. Barcelona: Paidós.
- Berberoff Ayuda, D. 2005. «Aspectos generales del principio de precaución y su incidencia en el gobierno local», en *Cuaderno de derecho local (QDL)*, 7: 142-150. Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/190/qdl07_16_est13_berberoff.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- Bilous, A. 2003. *La necesidad de disponer de instrumentos legales adecuados en materia de responsabilidad y prevención de accidentes graves: los casos de Aznalcóllar y Seveso*. Sevilla: Centro Informático Científico de Andalucía. Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/23/10_la_necesidad_de_disponer_de_instrumentos.html#autor1
- Carrillo Donaire, J. 2009. «Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de los riesgos», en *Revista de Administración Pública*, 178: 82-142. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/46467>.
- Cierco Seira, C. 2004. «El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los derechos comunitarios y español», en *Revista de Administración Pública*, 163: 73-125.
- Cierco Seira, C. 2005. «El principio de precaución», en J.D. Ruano Gómez (coord.), *Riesgos colectivos y situaciones de crisis: el desafío de la incertidumbre*. A Coruña: Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións.
- Domenéch Pascual, G. 2006. *Derechos Fundamentales y riesgos tecnológicos*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Embid Tello, A.E. 2009. *Los retos jurídicos de las radiaciones no ionizantes*. Tese de doutoramento. Madrid: Universidade Carlos III. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/7622>.
- Embid Tello, A.E. 2010. «El principio de precaución», en J.A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: La Ley.
- Esteve Pardo, J. 2003a. «De la policía administrativa a la gestión de riesgos», en *Revista española de derecho administrativo*, 119: 323-346.
- Esteve Pardo, J. 2003b. «La protección de la ignorancia. La responsabilidad por los riesgos desconocidos», en *Revista de Administración Pública*, 161: 53-82.
- Esteve Pardo, J. 2003c. «Ciencia y derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión», en *Documentación administrativa*, 265-266: 138-149.
- Esteve Pardo, J. 2006a. «El derecho del Medio Ambiente como derecho de decisiones y gestión de los riesgos», en *Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 4: 7-16. Disponible en: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3978>.

- Esteve Pardo, J. 2006b. «La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental», en J. Esteve Pardo (coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Esteve Pardo, J. 2012. «Decidir en la incerteza: el Derecho y los Poderes Públicos ante las crecientes incertezas de la ciencia», en *Círculo de Derecho Administrativo*, 12(1): 105-111.
- European Environmental Agency. 2003. *Late lessons from early warnings: The precautionary principle 1896-2000*. Copenhagen: European Environment Agency.
- Fórum de las Naciones Unidas sobre Chérnóbil: 2003-2005. 2006. *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic*. 2.^a ed. Viena: IAEA. International Atomic Energy Agency. Disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/chernobyl.pdf>.
- Gest, A. e Toutelier, P. 2010. *Rapport d'information sur la mise en oeuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement sur l'application du principe de précaution*. Paris: Assemblée Nationale. Disponible en: <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2719.asp> 4/1/2023
- Gest, A. e Toutelier, P. 2011. *Rapport sur la mise en oeuvre des conclusions du rapport d'information du 8 juillet 2010 sur l'évaluation de la mise en oeuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution*. Paris: Assemblée Nationale. Disponible en: <https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3970.asp> 4/1/2023
- Iñesta Burgos, J. 2015. «Las comunidades autónomas y la seguridad industrial. Claves de una aplicación ejecutiva eficiente», en *Economía industrial*, 396: 53-62, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=2308485>.
- Knight, F.H. 1921. *Risk, uncertainty and profit*. Boston y New York: Houghton Mifflin Company. The riverside press Cambridge.
- Laquièze, A. 2012. «L'introduction du principe de précaution dans la Constitution: sens ou non-sens?», en *Revue de métaphysique et morale*, 76: 549-562. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-de-metaphysique-et-de-morale-2012-4-page-549.htm>.
- Loos, F. e Le Déaut, J.Y. 2002. *Rapport d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*. Paris: Assemblée Nationale. Disponible en: <https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-enq/r3559/r3559-01.asp>.
- Mir Soler, N. 1999. *Societat, Estat i Risc*. Barcelona: Institut d'Estudis de la Seguretat.
- Muñoz, A. 2013. «Evolución y situación actual de la calidad y seguridad industrial: conceptos, leyes y reglamentos», en *Economía Industrial*, 387: 65-70. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4274197>.

- Navarro Batista, N. 2014. «Innovación, riesgo e incertidumbre», en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 1: 225-332. Disponible en: <https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/70891>.
- Pesatori, A., Cosonni, D. et al. 2009. «Cancer Incidence in the population exposed to dioxin after ‘Seveso accident’ twenty years of follow-up», en *Environmental Health*, 8. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/1476-069X-8-39>.
- Prieto Barrio, J.M. e Martínez Martín, D.J. 2015. «La calidad y seguridad industrial en España», en *Economía industrial*, 396: 17-32. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5284625>.
- Prieur, M. s.f. *Le principe de precaution*. París: Société de Législation Comparée. Disponible en: <https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/2-Prieur.pdf>.
- Recuerda Girela, M.A. 2005. *La intervención administrativa y el régimen jurídico de los nuevos alimentos. Seguridad alimentaria, innovación y riesgo*. Tese de doutoramento. Granada: Universidade de Granada. Disponible en: <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/769/15750863.pdf?sequence=1>.
- Rodríguez Zabaleta, H. 2003. «Riesgo y principio de precaución. Hacia una cultura de la incertidumbre», en *Revista catalana de seguridad pública*, 13: 139-161. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5770057>.
- Rodríguez Zabaleta, H. 2014. «Riesgo y progreso tecnológico industrial: tomando en serio la “sociedad del riesgo”», en *ILEMATA*, 15: 33-39.
- Sánchez Barroso, B. 2021. *El principio de precaución en España*. Tese de doutoramento. Madrid: Congreso dos Deputados. Disponible en: https://app.congreso.es/est_ppio_precaucion/3/1/2023.
- Santamaria Arinas, R.J. 2014. «Las claves jurídicas del debate sobre el fracking», en *Revista catalana de dret ambiental*, 5: 1-38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=48114579/10/2022>.
- Torres Gálvez, A. 2020. «Calidad y seguridad industrial», en *Economía industrial*, 415: 153-161. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8013812>.
- Varma, R. e Varma, D.R. 2005. «The Bhopal Disaster of 1984», en *Bulletin of Science, Technology & Society*, 25: 37-45. Disponible en: https://www.unm.edu/~varma/print/BSTS_Bhopal.pdf.

NOTAS

- 1 Esteve Pardo, 2003a: 323-346; Esteve Pardo, 2006a: 7-16.
- 2 Esteve Pardo, 2003b: 53-82; Esteve Pardo, 2003c: 138-149.
- 3 Beck, 1998: 206.
- 4 Beck, 2008: 255.
- 5 A título de exemplo: o artigo 1.1 do RD do 19 de setembro, polo que se aproba a Directriz básica de protección civil para o control e planificación ante o risco de accidentes graves nos que interveñen substancias perigosas (BOE número 242 de 09/10/2003) ou tamén o artigo 3 a) da Lei 9/2014, do 31 de xullo, da seguridade industrial dos establecementos, as instalacións e os produtos, da Generalitat de Cataluña (DOGC número 7401 do 29.06.2017)
- 6 <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/gestion-de-riesgos/https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/gestion-de-riesgos/autoproteccion>.
- 7 Varma e Varma, 2005: 37-45.
- 8 Fórum das Nacións Unidas sobre Chernóbil: 2003-2005, 2006: 7.
- 9 Pesatori, Cosonni, et al., 2009.
- 10 Barthélemy, Roussot, et al., 2001: 3-12; Loos e Le Déaut, 2002: 12-33
- 11 Bilous, 2003, documento en liña.

- 12 Mir Soler, 1999: 61.
- 13 Doménech Pascual, 2006: 203.
- 14 Muñoz, 2013: 65-70.
- 15 Torres Gálvez, 2020: 153-161.
- 16 Prieto Barrio e Martínez Martín, 2015: 17-32.
- 17 Iñesta Burgos, 2015: 53-62.
- 18 European Environmental Agency, 2003: 157-167
- 19 Cierco Seira, 2004: 73-125; Cierco Seira, 2005: 17-63.
- 20 Esteve Pardo, 2006b: 201-212.
- 21 Esteve Pardo, 2012: 105-111.
- 22 Rodríguez Zabaleta, 2003: 139-161.
- 23 Knight, 1921: 43.
- 24 Embid Tello, 2009: 54.
- 25 Recuerda Girela, 2005: 375-432.
- 26 Navarro Batista, 2014: 225-332.
- 27 Santamaría Arinas, 2014: 1-38.
- 28 Navarro Batista, 2014.
- 29 European Environmental Agency, 2003.
- 30 Doménech Pascual, 2006.
- 31 Auby, 2005: 351-357.
- 32 Embid Tello, 2009: 66.
- 33 Berberoff Ayuda, 2005: 142-150.
- 34 Gest e Tourtelier, 2010: 225-229.
- 35 Gest e Tourtelier, 2011: 59-61
- 36 Prieur, s.f.: 1-9.
- 37 Laquièze, 2012: 549-562.
- 38 Embid Tello, 2009: 267.
- 39 Sánchez Barroso, 2021.
- 40 Cierco Seira, 2005.
- 41 Sánchez Barroso, 2021.
- 42 Carrillo Donaire, 2009: 82-142.
- 43 Rodríguez Zabaleta, 2014: 33-39.



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP

Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 99-114

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5091>

© Luis Barreiro Castro

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

Recibido: 03/05//2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



A fidelidade como elemento explicativo dos resultados electorais en España

La fidelidad como elemento explicativo de los resultados electorales en España

Fidelity as an explanatory element of electoral results in Spain

LUIS BARREIRO CASTRO

Doutor en Socioloxía

Funcionario do corpo superior da Administración

Xunta de Galicia

<https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>

barreirocastro@yahoo.es

Resumo: Neste traballo estúdase o grao de fidelidade do electorado español. Para iso, a través das enquisas postelectorais correspondentes ás eleccións xerais do ano 2019, analízase, por un lado, o grao de lealdade dos votantes aos partidos políticos e, por outro, a súa distribución ao longo da escala de autosituación ideolóxica. Esta análise permite ver que os electores que se consideran de centro son os que mostran unha menor fidelidade partidista. Adicionalmente, este grupo de votantes é o único que presenta de xeito significativo unha predisposición a apoiar formacións á dereita ou á esquerda, o que lle confire un papel fundamental na conformación de maiorías de goberno.

Palabras clave: Comportamento electoral, ideoloxía, lealdade partidista, volatilidade electoral, votantes de centro.

Resumen: En este trabajo se estudia el grado de fidelidad del electorado español. Para ello, a través de las encuestas postelectorales correspondientes a las elecciones generales del año 2019, se analiza, por un lado, el grado de lealtad de los votantes a los partidos políticos y, por otro, su distribución a lo largo de la escala de autoubicación ideológica. Este análisis permite

ver que los electores que se consideran de centro son los que muestran una menor fidelidad partidista. Adicionalmente, este grupo de votantes es el único que presenta de manera significativa una predisposición a apoyar a formaciones a la derecha o a la izquierda, lo que le confiere un papel fundamental en la conformación de mayorías de gobierno.

Palabras clave: Comportamiento electoral, ideología, lealtad partidista, volatilidad electoral, votantes de centro.

Abstract: This paper studies the degree of fidelity of the Spanish electorate. To do this, through the post-electoral surveys corresponding to the 2019 general elections, analyse, on the one hand, the degree of voter loyalty to political parties and, on the other, its distribution along the scale of ideological self-location. This analysis allows us to see that voters who consider themselves to be from the centre are those who show less partisan fidelity. Additionally, this group of voters is the only one that significantly presents a predisposition to support formations to the right or to the left, which gives it a fundamental role in the formation of government majorities.

Key words: Electoral behaviour, ideology, partisan loyalty, electoral volatility, centrist voters.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Marco teórico. 3 Obxectivos, metodoloxía e fontes. 4 Grao de fidelidade do electorado. 5 Caracterización do votante de centro sen fidelidade partidista. 6 Discusión de resultados. 7 Conclusións. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

É un lugar común no discurso que as persoas somos animais de costumes, ou o que é o mesmo, que temos certa aversión ao cambio. Esta afirmación xeral parece corroborarse no referente ao comportamento electoral. Na nosa vida cotiá atopamos persoas das que podemos sospeitar, ao escoitar as súas opinións, que votan a unha determinada formación política independentemente das circunstancias. A súa opinión sobre diversos temas tende a xustificar o partido ao que seguen. A pouco que se manteña unha conversa con eles, non se fai difícil predicir o seu voto, polo menos a curto prazo. A modo de comparación, podemos asimilar este tipo de votantes aos afeccionados dun club de fútbol que son fieis ás súas cores independentemente da realidade deportiva deste. O seguidor dun equipo, en xeral, mantén a súa fidelidade tanto na vitoria como na derrota. De igual xeito, pódese presupor que existe unha parte do electorado que é fiel a un partido político independentemente do desempeño deste. Boa proba diso sería, en España, o feito de que, a pesar dos escándalos de corrupción política nos que se viron envoltas a maioría das formacións políticas tradicionais, ao longo da segunda década do século XXI, estas mantiveron unha boa parte dos seus electores. Podería aventurarse deste xeito que, na política, igual que no fútbol ou noutros deportes, existen unha serie de *hooligans* cuxa lealdade a unha determinada formación está por enriba de calquera outra consideración. Esta inmovilidade desde o punto de vista electoral foi ligada tradicionalmente a distintos factores, algúns dos cales proceden das escolas clásicas de pensamento. Aínda que non é o obxectivo deste traballo establecer as causas da fidelidade electoral, no apartado seguinte mencionaranse algunhas delas.

A división do electorado en función da súa lealdade a unha formación política ten unha gran transcendencia tanto á hora de entender os resultados electorais como

as posibles estratexias e ofertas electorais dos partidos políticos. Establecido que existe un grupo de electores que apoia unha formación política, independentemente do seu desempeño no goberno ou na oposición, está no interese desa organización, para maximizar o seu apoio electoral, centrarse naqueles electores cuxo voto non está predispuesto a ningunha opción política. Iso implica, en primeiro lugar, establecer a relación cuantitativa entre electores fieis e flutuantes. Esta relación é de suma importancia porque establece o campo de competición política nun proceso electoral. Dados uns apoios fixos, o rendemento electoral dunha formación dada dependerá, en gran medida, da súa capacidade de captar electores cuxo voto varía entre procesos electorais. En segundo lugar, é necesario establecer se eses cambios no apoio electoral teñen limitacións. É dicir, unha cuestión é que un votante cambie a súa preferencia e outra cousa é que estea disposto a apoiar calquera formación política. Dito doutro xeito, un elector pode variar o seu voto, pero só facelo dentro dun grupo de formacións políticas que propoñen unhas políticas ou sosteñen unha ideoloxía que é próxima ás súas preferencias. Este punto é crucial nun sistema político como o español, que se caracterizou polo establecemento de dous bloques, aos que podemos denominar de centreesquerda e centrodereita, que aspiran a alcanzar o poder. Por iso, cómpre distinguir de entre os electores volátiles aqueles cuxo cambio de preferencias electorais se limita a formacións dentro do mesmo bloque. Este tipo de cidadáns, aínda que poden variar as relacións de poder dentro das formacións dun bloque, terá unha transcendencia menor no cambio de signo dun goberno que aqueles cuxo voto pode oscilar entre opcións políticas de distinto bloque. A modo de exemplo, un elector que cambie o seu voto do Partido Popular a Vox, formacións que podemos incluír na centrodereita, é un votante non fiel a un partido, pero si a un bloque. O cambio na súa preferencia electoral pode afectar á relación de votantes destas dúas formacións políticas, pero non ao cómputo xeral de votos obtidos pola centrodereita. Igual consideración podemos facer no bloque de centreesquerda cun cidadán que cambia o seu voto do Partido Socialista a Podemos. Isto en termos de votantes, o que non implica que non haxa que ter en conta as distorsións que pode deparar o sistema electoral á hora da asignación de escaños. Esta apreciación non é banal, xa que implica que unha formación política debe buscar un equilibrio entre captar electores con fidelidade só ao bloque, para consolidar a súa posición dentro deste, e electores sen fidelidade a un bloque para mellorar as súas opcións de alcanzar o poder.

En consecuencia, faise necesario, por unha parte, establecer o grao de fidelidade electoral e, por outra, intentar delimitar quen son os electores flutuantes debido á súa importancia á hora de formar maiorías de goberno.

Polo anterior, este traballo estrutúrase en oito apartados. Tras esta introdución abórdase o marco teórico. A continuación, concrépanse os obxectivos, a metodoloxía e as fontes. Pola súa parte, no cuarto apartado, analízanse os datos provenientes do Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) co fin de poder establecer a relación entre electores fieis e flutuantes, o que permitirá, no quinto apartado, establecer un perfil

do elector non fiel. Tras a discusión de resultados e as conclusións, o traballo finaliza cunha relación da bibliografía consultada.

2 MARCO TEÓRICO

A partir da segunda metade do século XX, os estudos electorais cobraron moito auxe. O desenvolvemento das técnicas estatísticas, dos métodos de mostraxe e de enquisa, e a paulatina introdución da informática impulsaron a proliferación dun gran número de traballos que pretendían explicar o comportamento electoral dos votantes. Todos estes estudos víronse alentados polos líderes e formacións políticas que vían neles unha forma de achegar as súas propostas ás preferencias dos electores. Esta frutífera liña de investigación deu lugar ao nacemento dunha serie de escolas que centraban a súa atención en determinadas características dos votantes, atribuíndolles a estas o seu comportamento electoral. Poden destacarse tres correntes que foron predominantes ao longo do tempo en relación con esta materia. No enfoque sociolóxico, coñecido polo modelo de Columbia, os factores explicativos do comportamento electoral céntranse nas características sociais dos individuos, de maneira que cobran especial importancia como variables explicativas do voto a idade, a ocupación, a relixión, etc.¹. O argumento central é que os atributos sociais exercen unha grande influencia sobre os individuos, non porque eles impoñan as preferencias e determinen os intereses, senón máis ben porque os sitúan na estrutura social e isto afecta á súa exposición á información política e, polo tanto, ao proceso de construción de preferencias, de maneira que unha persoa pensará politicamente de acordo coas súas características sociais². Esta escola fai fincapé na estabilidade nas decisións de voto, sostendo que a incidencia das campañas electorais é débil, fronte aos condicionamentos sociais, no momento de optar por un partido ou por un candidato. O enfoque psicolóxico, promovido por investigadores da Universidade de Michigan, formula un modelo explicativo sustentado en variables de tipo psicolóxico, como as crenzas, os sentimentos ou os valores. Un exemplo desta perspectiva é a obra *The American Voter*³, realizada con ocasión da elección presidencial de 1952, na cal se identifican tres tipos de actitudes á hora de explicar a decisión do voto, e que son: a identificación partidaria, a actitude fronte aos temas do debate electoral e a simpatía polo candidato. Por último, o enfoque económico propugna a aplicación dos presupostos da racionalidade económica para explicar o comportamento electoral. Desde este modelo, o comportamento do individuo é froito dun cálculo entre custos e beneficios, de maneira que, se os primeiros superan os segundos, non irá votar. O problema desta perspectiva é que, posto que os custos de ir votar, en termos de tempo e desprazamento, serán na maioría dos casos moito maiores que os beneficios, este racionalmente optará por non facelo⁴. Neste sentido, tamén cómpre ter en conta que o individuo vai gozar dos beneficios de que gañe un candidato independentemente de que vote ou non, polo que, no suposto de que determinadas políticas lle fosen favorables, só lle interesaría ir votar no caso de que

estimase que o seu voto é determinante, o cal é moi improbable. Malia as predicións deste enfoque, a realidade é que na maioría das democracias avanzadas a xente acode a votar nun número considerable, dando lugar ao que se denominou o paradoxo do voto⁵. Para salvar este paradoxo apareceron novas propostas nas que, por exemplo, entre os beneficios de ir votar se incluía a satisfacción de cumprir cun deber cívico⁶.

O anterior permítenos comprobar que tanto o enfoque sociolóxico como o psicolóxico sosteñen a posibilidade duns votantes ligados firmemente a unhas determinadas formacións políticas. Por un lado, as características sociais dos individuos, como a súa clase social, a súa relixión ou a súa etnia, vincularían de xeito permanente unha parte dos electores a determinadas opcións políticas. Por outro lado, a escola de Míchigan sinala como un dos factores que condicionan o comportamento electoral dos votantes a súa identificación cunha formación política. Fronte a estes dous enfoques, a corrente da racionalidade económica parece postularse por un modelo de elector menos fiel, cuxo comportamento fluctuará entre os diversos procesos electorais favorecendo aquelas formacións políticas que, en cada momento, mellor se acomodan aos seus intereses. Non obstante, diversos traballos parecen matizar esta afirmación. Recentemente Barreiro⁷ diferencia, dentro dos votantes que se guían polos postulados da racionalidade económica, aqueles cidadáns que se moven por ofertas de carácter programático fronte aos que o fan por ofertas clientelares. Para iso, en primeiro lugar, deslinda entre o que denominou o elector e o cliente. O primeiro actuaría movido por ofertas programáticas e o segundo por ofertas de carácter particular. Seguindo a teoría de xogos, móstranos como un elector totalmente racional optará, na maioría dos casos, por non ir votar, posto que vai gozar dos beneficios derivados de que gañe un candidato, independentemente de que vote ou non, polo que, no suposto de que determinadas políticas defendidas lle fosen favorables, só lle interesaría ir votar no caso de que considerase que o seu voto é determinante, o cal é moi improbable. O cliente, pola súa banda, acudiría ás urnas como contraprestación a un favor recibido, polo que a súa participación deriva dun contrato informal que na maioría dos casos lle interesará cumprir. Polo tanto, este autor sostén que aqueles electores que están vinculados por ofertas clientelares de carácter particular manterán unha fidelidade especialmente alta cara ás formacións políticas e aos líderes que os favorecen, o cal encaixa perfectamente cos postulados economicistas. Ademais, xustifica que os espazos reducidos favorecen a aparición dos clientes electorais. En consecuencia, nos seus recentes traballos introduciu a poboación dos municipios como variable explicativa do comportamento electoral⁸. Por outro lado, Caplan⁹, en liña co anterior, sostén que un votante unicamente guiado por ofertas programáticas, un elector na terminoloxía de Barreiro¹⁰, pode actuar racionalmente votando mesmo a formacións que non o benefician, posto que a posibilidade de que o seu voto sexa decisivo é case inexistente. Deste xeito, dada a intranscendencia do seu voto, podería manter a súa fidelidade a un partido, debido a outras consideracións, a pesar de que na práctica non favoreza os seus intereses.

Como se mostra, a modo ilustrativo, estes tres enfoques clásicos consideran a posibilidade de electores fieis, o que non implica que non existan outras escolas e traballos que incidan neste tema. Non obstante, posto que o obxecto fundamental deste traballo é o estudo das consecuencias da fidelidade partidista nos resultados electorais, non procede un estudo detallado doutras contribucións que afondan nas posibles causas desta, aínda que no caso español se poden citar, entre outros, traballos como os de González, Fraile e González e Bouza¹¹.

3 OBXECTIVOS, METODOLOXÍA E FONTES

Polo exposto, o traballo pretende dous obxectivos fundamentais. O primeiro é establecer a importancia cuantitativa dos electores fieis, definidos como aqueles que apoian de xeito sistemático unha opción política. O segundo, pola súa banda, é caracterizar aqueles electores que non son fieis a ningunha formación.

Para iso establécense tres hipóteses que guían este traballo:

- H1 Os electores mostran unha alta fidelidade ás formacións políticas independentemente doutras consideracións.
- H2 A parte do electorado non fidelizada polos partidos políticos, aínda que menor en número, é clave á hora de explicar os resultados electorais.
- H3 Os cidadáns con maior formación son máis críticos co desempeño dos partidos políticos, o que diminúe o seu grao de fidelidade electoral.

Para levar a cabo o primeiro obxectivo, procédese ao estudo do grao de estabilidade no voto nas eleccións xerais celebradas en España no ano 2019, recorrendo aos datos das enquisas postelectorais realizadas polo Instituto de Investigacións Sociolóxicas (CIS).

En segundo lugar, intentarase perfilar en que medida a ideoloxía dos electores non fidelizados limita as súas opcións de voto condicionando as posibles alternativas de goberno.

4 GRAO DE FIDELIDADE DO ELECTORADO

Para estudar a fidelidade dos votantes ás formacións políticas, recórrese aos datos postelectorais das eleccións xerais celebradas en España en abril e novembro do ano 2019. A táboa 1 permite ver que os electores mostran un alto grao de fidelidade aos partidos políticos. De feito, practicamente un terzo dos enquisados manifesta, nos dous procesos, que sempre votan á mesma formación política. Ademais, ao redor dun 28% declara que polo xeral apoian o mesmo partido. Pola contra, só un 35% manifesta, tanto no estudo referente ás eleccións de abril como nas de novembro, que vota en función do que o convenza nese momento. A similitude dos resultados obtidos entre os dous procesos celebrados en menos dun ano resultan coherentes, xa que pola natureza da pregunta non sería de esperar resultados con grandes diferenzas. As pequenas variacións observadas entre procesos poden atribuírse tanto a que se trata

de mostras diferentes como aos efectos do redondeo de cifras. Con respecto a isto último, cómpre salientar que se opta por ofrecer os resultados sen decimais a prol da sinxeleza, o que implica que, nalgúns casos, os datos ofrecidos entre diversas táboas mostren diverxencias dunha unidade.

Táboa 1. Fidelidade dos votantes

	2019 A	2019 N
Votan sempre polo mesmo partido	31 %	32 %
Polo xeral adoitan votar polo mesmo partido	28 %	26 %
Segundo o que máis os convenza nese momento, votan por un partido ou outro, ou non votan	35 %	35 %
Resto	5 %	8 %

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

A táboa 2, pola súa banda, permite observar a repartición da fidelidade entre os votantes cando se ten en conta a súa autolocalización ideolóxica. Os datos que se presentan indican que os electores que se autosituán no centro son os que menos fidelidade mostran a unha formación política. De feito, aproximadamente a metade deles declaran que o seu voto depende das circunstancias de cada momento.

Táboa 2. Fidelidade voto en función da ideoloxía

2019 A					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
Fiel	36 %	35 %	22 %	25 %	37 %
Case fiel	32 %	31 %	24 %	28 %	25 %
Non fiel	27 %	30 %	50 %	42 %	32 %
Outros	5 %	4 %	4 %	5 %	6 %
2019 N					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
Fiel	40 %	38 %	22 %	28 %	42 %
Case fiel	32 %	30 %	23 %	27 %	27 %
Non fiel	23 %	29 %	48 %	42 %	30 %
Outros	5 %	3 %	7 %	3 %	1 %

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

Pero, como se adiantou, o feito de que un elector varíe o seu voto nos diversos procesos electorais non implica que estea disposto a votar a todas as formacións políticas en liza.

A táboa 3 mostra que a ideoloxía dos votantes limita o rango de partidos aos que un cidadán está disposto a apoiar.

Táboa 3. Voto dos electores non feis en función da súa ideoloxía

2019 A					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
PSOE	32%	51%	25%	5%	1%
PP	0%	0%	6%	31%	41%
Ciudadanos	1%	2%	22%	28%	10%
Podemos	32%	16%	4%	2%	1%
Vox	0%	0%	2%	10%	32%
Abstención	4%	5%	11%	6%	5%
2019 N					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
PSOE	26%	48%	24%	4%	2%
PP	0%	1%	8%	37%	48%
Ciudadanos	0%	2%	11%	15%	2%
Unidas Podemos	31%	16%	3%	1%	0%
Vox	1%	0%	5%	16%	32%
Abstención	6%	8%	13%	8%	6%

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

Táboa 4. Voto dos electores non feis segundo o bloque político e a ideoloxía

2019 A					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
Esquerda (PSOE+Podemos)	64%	67%	29%	6%	2%
Dereita (PP+Cs+Vox)	1%	3%	30%	69%	83%
2019 N					
	Esquerda (1-2)	Centro esquerda (3-4)	Centro (5)	Centro dereita (6-7)	Dereita (8-9-10)
Esquerda (PSOE+Podemos)	57%	63%	27%	5%	3%
Dereita (PP+Cs+Vox)	1%	2%	23%	68%	82%

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

Os datos apuntan a que só os electores de centro son proclives a votar a partidos á súa esquerda ou á súa dereita de xeito significativo. Este feito implica unha importante derivada desde o punto de vista electoral. A correlación de forzas entre os partidos do que se pode denominar o bloque de dereitas e o bloque de esquerdas pivota en gran medida nos electores sen fidelidade política que se autositúan no centro da escala ideolóxica. Ou o que é o mesmo, unha pequena parte do electorado, debido á súa volatilidade, ten unha grande importancia á hora da conformación das posibles maiorías de goberno. A táboa 5 permite ver como a porcentaxe de votantes de centro sobre o total, segundo os estudos do CIS empregados, podería situarse arredor do 22 % do electorado. Posto que se estimou que arredor da metade deses votantes se decantan por unha ou outra formación política, segundo as circunstancias do momento (táboa 2), podemos cifrar arredor dun 11 % sobre o total o número de electores de cuxo voto pende, en gran medida, a conformación dun goberno de centrodereita ou centreesquerda.

Táboa 5. Electores segundo a ideoloxía

	2019 A	2019 N
Esquerda (1-2)	14 %	12 %
Centro esquerda (3-4)	37 %	36 %
Centro (5)	22 %	22 %
Centro dereita (6-7)	19 %	19 %
Dereita (8-9-10)	9 %	11 %

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

5 CARACTERIZACIÓN DO VOTANTE DE CENTRO SEN FIDELIDADE PARTIDISTA

Establecido o papel fundamental dos votantes de centro non fieis na conformación de maiorías de goberno, procede esbozar os principais trazos destes electores. A continuación, preséntanse unha serie de táboas cruzadas que poden axudar a entender quen son eses votantes cuxo apoio é tan cobizado. O feito de recorrer á técnica de cruzar datos débese a varios motivos. O primeiro é que este traballo aspira fundamentalmente a mostrar a importancia electoral da división entre votantes fieis e non fieis, asumindo que os motivos dun cidadán para adoptar unha postura ou outra poden ser múltiples e en ocasións inescrutables, o que implica que dificilmente se poderá aspirar a definilos con exactitude. O segundo, porque se pretende recorrer a unha ferramenta de doada comprensión, aínda que sexa á custa de perder precisión. O terceiro, e relacionado co anterior, porque se parte do convencemento de que en moitas ocasións na busca do detalle se perde a visión do conxunto. Dito o anterior, a continuación preséntanse unha serie de táboas que pretenden incluír algunhas das variables que son comúns nos diversos

estudos políticos e que, nalgunha medida, poden axudar a caracterizar o campo de batalla das formacións políticas que aspiran a alcanzar o goberno.

As táboas 6 e 7 parecen indicar, a xeito de síntese, que o votante non partidario de centro podería caracterizarse por ser un traballador, cunha baixa relixiosidade e un nivel educativo medio-alto. Isto estaría en consonancia co traballo de Fraile¹² no que se apunta a que a predisposición dos cidadáns a utilizar a lóxica do voto por rendementos será maior ao aumentar o seu nivel de coñecemento sobre o político. Deste xeito, serían os electores que proceden dos estratos sociais máis dinámicos da sociedade, debido á súa traxectoria profesional e/ou educativa, os máis críticos co desempeño dos partidos políticos.

Por último, a táboa 7 parece corroborar traballos como o de Barreiro¹³, que predín unha maior fidelidade nos municipios rurais.

Táboa 6. Votante de centro non fiel (I)

	2019 A	2019 N
Sexo		
Mulleres	51 %	54 %
Relixiosidade		
Católico/a practicante	24 %	21 %
Católico/a non practicante	53 %	53 %
Crente doutra relixión	3 %	3 %
Agnóstico/a	5 %	7 %
Indiferente, non crente	7 %	10 %
Ateo/a	7 %	5 %
N.C.	1 %	1 %
Nivel educativo		
Sen estudos	4 %	4 %
Primaria	15 %	15 %
Secundaria 1.ª etapa	26 %	23 %
Secundaria 2.ª etapa	13 %	15 %
FP	20 %	22 %
Superiores	23 %	22 %

Fonte: elaboración propia a partir dos estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

Táboa 7. Votante de centro non fiel (II)

	2019 A	2019 N
Idade		
18-30	14 %	13 %
31-45	29 %	29 %
46-65	39 %	36 %
66-80	18 %	17 %
> 80	0 %	5 %
Situación laboral		
Traballa	51 %	49 %
Xubilado/a ou pensionista (traballou)	24 %	25 %
Pensionista (non traballou)	3 %	3 %
Parado/a e traballou antes	11 %	13 %
Parado/a e busca o seu primeiro emprego	0 %	0 %
Estudante	4 %	4 %
Traballo doméstico non remunerado	6 %	6 %
Poboación municipio		
Menos ou igual a 2.000 habitantes	6 %	6 %
2.001 a 10.000 habitantes	16 %	15 %
10.001 a 50.000 habitantes	27 %	29 %
50.001 a 100.000 habitantes	12 %	12 %
100.001 a 400.000 habitantes	24 %	21 %
Máis 400.000 habitantes	15 %	17 %

Fonte: elaboración propia a partir de estudos do CIS n.º 3248 e 3269.

6 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Os resultados presentados apuntan a que sobre unha minoría dos electores pivota a cor política dos gobernos. Como se adiantaba na introdución, parece confirmarse que as persoas temos aversión ao cambio, mesmo no referente ao comportamento electoral.

Adicionalmente, pode intuírse que cando estes se producen, desde o punto de vista electoral, o rango de cambio en moitas ocasións é limitado. O traballo mostra, por un lado, que no centro político é onde existe unha menor fidelidade partidaria e, por outro, que son os votantes que se autositúan nesta posición os que significativamente votan a un lado ou outro do espectro político. Malia que os datos tamén permiten ver que existe un número importante de electores non fidelizados na esquerda e na dereita, o espectro dos partidos polos que se decantan sitúase dentro do espazo político onde se autositúan, polo que a súa incidencia na alternancia entre gobernos de dereita ou de esquerda se centra fundamentalmente nos efectos da repartición de escanos derivada do sistema electoral.

Polo tanto, os resultados encaixan dentro das predicións dos modelos clásicos que intentan descifrar o comportamento electoral. Tanto a escola de Columbia como a de Míchigan apuntaban a unha fidelidade do voto a determinadas opcións políticas, xa fose polas características sociais dos individuos ou por determinados vínculos de carácter afectivo. Pero a escola economicista tamén alberga esa posibilidade de fidelización do voto independentemente do desempeño das formacións políticas no goberno ou na oposición, ou das propostas políticas que lles formulen aos electores. Neste punto, é de obrigada referencia, como se mencionou, a obra de Caplan¹⁴. Este autor argumenta que un cidadán racional pode votar en contra dos seus intereses debido a dúas razóns fundamentais. A primeira é que, posto que o voto dun individuo é case imposible que sexa decisivo, este pode actuar guiado por outras motivacións distintas do seu interese persoal. A segunda razón, na que incide este autor, é que, mentres que un erro nunha decisión privada supón custos que debe soportar o individuo, ese mesmo erro na esfera electoral implicaría un custo que se repartiría entre toda a sociedade. De igual maneira, Barreiro¹⁵ sostén que unha parte do electorado se move motivada polo posible interese particular derivado do feito de que unha formación política obteña o poder. Este tipo de cidadán, que se denominou comunmente cliente, é especialmente fiel porque a súa lealdade deriva dos favores recibidos ou ofrecidos. Este tipo de votante lonxe de ser unha figura residual pode que teña un gran peso electoral. Núñez¹⁶, por exemplo, sostén que os partidos dispoñen dunha carteira de emprego que pode representar, polo menos, medio millón de votos directos, sumando ao traballador o seu ámbito familiar e social.

Posto que arredor dun 60% dos cidadáns apoian sempre ou case sempre a mesma formación política, independentemente doutras consideracións, é necesario, desde o punto de vista electoral, centrar a mirada no 35% de electores cuxo voto depende das circunstancias de cada momento. Os datos mostran que esa porcentaxe de electores volátiles en realidade é menor, xa que o rango de opcións políticas polas que se decantan aparece condicionado pola súa ideoloxía, votando na gran maioría de casos a forzas que se sitúan na súa mesma zona do espectro político. As táboas presentadas indican que só os cidadáns que se consideran de centro votan significativamente a forzas de dereita ou de esquerda. Son, polo tanto, estes cidadáns un elemento clave

no eixe de competición dereita-esquerda, dado que a cor do goberno depende en gran medida do sentido do seu voto. A modo orientativo, neste traballo estimouse que este electorado supón ao redor dunha décima parte do total (11%). Ademais, é necesario recordar que as variacións no número de votos das formacións políticas poden ser amplificadas polo sistema electoral na asignación de escaños, o que pola súa vez pode ter unha transcendencia fundamental á hora de formar maiorías. A modo ilustrativo, Ciudadanos perdeu nas eleccións de novembro de 2019, en relación coas de abril, ao redor dun 60% do seu electorado, o que se traduciu nunha perda do 83,5% no número de deputados.

O anterior implica dous efectos no funcionamento democrático que cabe resaltar. Por unha parte, o feito de que arredor do 60% dos cidadáns vote sempre, ou case sempre, á mesma formación política dota o sistema de certo conservadorismo que serve como dique de contención a cambios radicais. Este feito foi palpable na política española durante a segunda década do século XXI, na que emerxeron unha serie de formacións políticas dando lugar ao que se denominou a nova política. Malia a crise económica, os recortes derivados desta e os casos de corrupción, as formacións de novo cuño, aínda que foron capaces de obter uns resultados electorais relevantes, non lograron desbancar as formacións clásicas, Partido Popular e Partido Socialista, as cales conservaron a súa posición predominante dentro do seu espectro ideolóxico¹⁷. Por outra, esta fidelidade supón unha barreira á rendición de contas dos partidos. O feito de que unha porcentaxe tan alta da poboación permaneza allea ao desempeño das formacións políticas supón que estas poden albergar a esperanza de que os seus erros, voluntarios ou involuntarios, no goberno ou na oposición, non van ser excesivamente penalizados, o que, pola súa vez, pode desincentivar que se esforcen en mellorar. Un exemplo diso sería que os reiterados casos de corrupción que se destaparon en España parecen non ter sido castigados electoralmente na medida do seu alcance, o que, pola súa vez, podería ser unha das causas de que se seguisen repetindo.

O traballo tamén nos axuda a perfilar o cidadán de centro sen fidelidade partidaria. Os datos presentados caracterízanos como unha persoa traballadora, cun nivel educativo elevado e con escasa relixiosidade. Estes resultados parecen indicar que o voto non fidelizado ten arraigamento nos cidadáns das capas sociais cun maior dinamismo social e que, como consecuencia da súa traxectoria educativa e laboral, son menos conformistas coa actuación dos partidos políticos, premiándoos e castigándoos en función do seu desempeño. Podería suporse que, precisamente, esta traxectoria vital os empurraría a unhas posicións máis pragmáticas e menos ideolóxicas desde as que avaliarían as formacións políticas pola súa actuación. Este razoamento estaría en liña co citado traballo de Fraile¹⁸, no que se argumentaba que o voto por rendementos exixía unha serie de coñecementos para poder avaliar o desempeño dos partidos políticos. Deste xeito, estes electores, malia non seren maioría, serían en boa medida os responsables da cor do goberno, polo que, en consecuencia, aquelas formacións que realmente aspiran a encabezalos deben prestarlles unha especial atención.

Aínda que este traballo centra a súa mirada nos datos dispoñibles para as dúas eleccións xerais celebradas en España no ano 2019, as súas conclusións ben poderían ser extrapolables ao resto de procesos electorais realizados desde a chegada da democracia. Neste sentido, é de obrigada referencia a maxistral obra de González e Bouza¹⁹ na que estes autores se internan nas razóns do voto na España democrática no período 1977-2008. Este traballo, que se converteu nunha estación obrigada para aqueles que pretenden entender o comportamento electoral dos españois nas tres primeiras décadas de democracia, mostra como a gobernabilidade de España, ao longo do período estudado, estivo marcada polo comportamento dos votantes que se sitúan no centro político e nas súas proximidades. Así, se nun primeiro momento este electorado se decantou pola Unión de Centro Democrático, tras a implosión desta formación política migrou maioritariamente ao Partido Socialista, para posteriormente, na década dos anos 90, ir trasladando paulatinamente o seu apoio ao Partido Popular, sendo o cumio deste proceso as eleccións xerais do ano 2000, nas cales esta formación política obtivo a maioría absoluta. Por último, as convulsas eleccións de 2004 permitíronlle ao Partido Socialista recuperar parte do apoio dos electores centristas, facilitando a volta ao goberno desta formación política.

7 CONCLUSIÓNS

O traballo permite ver, a través dos datos postelectorais do CIS, que existe unha fracción moi alta do electorado español que vota sempre, ou case sempre, á mesma formación política. Ademais, os datos apuntan a que o maior grao de infidelidade partidaria se dá nos electores que se autositúan no centro político. Este feito, unido a que son precisamente estes electores os que mostran unha maior tendencia a inclinarse á dereita ou á esquerda, segundo o proceso electoral, convérteos nun elemento clave á hora de conformar maiorías de goberno. Este papel crucial na gobernabilidade fai que os partidos que aspiran a liderar os gobernos, a un lado e ao outro do espectro político, lles deban prestar especial atención. Deste xeito, pódese albiscar como o verdadeiro campo de batalla político queda reducido a pouco máis da décima parte do corpo electoral.

Adicionalmente, intúese que unha boa parte destes electores proceden dos estratos sociais máis dinámicos da sociedade, os cales debido á súa traxectoria profesional e/ou educativa serían especialmente críticos co desempeño dos partidos políticos.

Por último, cómpre sinalar que este traballo abre unha interesante liña de investigación en dúas vías. A primeira tería un carácter temporal e intentaría ver a evolución da fidelidade partidaria ao longo do tempo. A segunda buscaría afondar nas características deste electorado non ligado emocionalmente ás formacións políticas, así como ás súas preocupacións. Este punto sería de transcendencia capital tanto para entender os resultados electorais como as políticas e posicións que deberían defender as formacións políticas na procura de maximizar o seu voto.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro Castro, L. 2021. «La influencia del poder local en el comportamiento electoral. El caso de Galicia (2000-2020)», en *Revista Administración & Cidadanía (EGAP)*, 16(2): 281-294. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>.
- Barreiro Castro, L. 2022a. «El hábitat rural como medio facilitador del clientelismo. El caso de la provincia de Ourense (2000-2020)», en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1). <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7982>.
- Barreiro Castro, L. 2022b. «La racionalidad del votante rural», en *Revista Administración & Cidadanía (EGAP)*, 17(1): 237-250. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>.
- Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F. e McPhee, W.N. 1986. *Voting: A study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campell, A., Converse, P.E., Miller, W.E. e Stokes, D.E. 1960. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Caplan, B. 2007. *The myth of the rational voter. Why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Downs, A. 1973. *Una teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar (Traducción de L.A. Martín Merino).
- Fraile Maldonado, M. 2007. «La influencia del conocimiento político en las decisiones de voto», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 120(1): 41-74. <https://doi.org/10.2307/40184833>.
- González Rodríguez, J.J. 2002. «Las elecciones generales de 2000. Voto ideológico/voto racional», en *Revista Internacional de Sociología*, 60(32). <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i32.1007>.
- González Rodríguez, J.J. 2020. «Bases sociales de la vieja y nueva política», en *Cambio social en la España del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Rodríguez, J.J. e Bouza Álvarez, F. 2009. *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Goodin, R. e Klingemann, H. 1996. *Comportamiento Político*. Madrid: Istmo.
- Lazarsfeld, P.F., Berelson, B. e Gaudet, H. 1944. *The people's choice*. New York: Duell, Sloan & Pearce.
- Núñez, F. 2013. «Los partidos políticos tienen colocados a 145.000 españoles», en *El Mundo*, 10 de outubro. <https://www.elmundo.es/economia/2013/11/10/527d-579063fd3d281b8b457f.html>.
- Riker, W.H. e Ordeshook, P.C. 1968. «A Theory of the Calculus of Voting», en *The American political science review*, 62(1): 25-42. <https://doi.org/10.1017/s000305540011562x>.
- Riker, W.H. e Brams, S.J. 1973. «The paradox of vote trading», en *The American Political Science Review*, 67(4): 1235-1247. <https://doi.org/10.2307/1956545>.

NOTAS

- 1 Lazarsfeld *et al.*, 1944; Berelson *et al.*, 1954.
- 2 Goodin e Klingemann, 1996.
- 3 Campell *et al.*, 1960.
- 4 Downs e Martin, 1973.
- 5 Riker e Brams, 1973.
- 6 Riker e Ordeshook, 1968.
- 7 Barreiro, 2022b.
- 8 Barreiro, 2021; Barreiro, 2022a
- 9 Caplan, 2007.
- 10 Barreiro, 2022b
- 11 González, 2002; Fraile, 2007; González e Bouza, 2009.
- 12 Fraile, 2007.
- 13 Barreiro, 2022b.
- 14 Caplan, 2007.
- 15 Barreiro, 2022b.
- 16 Núñez, 2013.
- 17 González, 2020.
- 18 Fraile, 2007.
- 19 González e Bouza, 2009.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 115-135

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5046>

© Marisol Crego Freijido

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

Recibido: 19/01/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A convivencia xeracional no Estado de benestar mediterráneo: unha reforma urbana, sanitaria e dixital



La convivencia generacional en el Estado de bienestar mediterráneo: una reforma urbana, sanitaria y digital

Generational coexistence in the Mediterranean Welfare State: an urban, health and digital reform

MARISOL CREGO FREIJIDO

Bolseira en materia de comercialización, transformación pesqueira e acuicultura
Secretaría Xeral de Pesca do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación
Grao de dirección e xestión pública
Universidade de Vigo
marisol.crego.freijido@gmail.com

Resumo: Este artigo trata sobre a convivencia xeracional en Portugal, España e Italia. A partir dela propóñense unha serie de reformas para adaptar o modelo de benestar mediterráneo ás pirámides de poboación invertidas. As principais áreas que se abordarán son urbanismo, sanidade e dixitalización. Finalmente, realízase unha valoración destas en Galicia.

Palabras clave: Convivencia xeracional, urbanismo, sanidade pública, dixitalización, covienda, atención primaria e cidadanía.

Resumen: Este artículo trata sobre la convivencia generacional en Portugal, España e Italia. A partir de ella se proponen una serie de reformas para adaptar el modelo de bienestar mediterráneo a las pirámides de población invertidas. Las principales áreas que se abordarán son urbanismo, sanidad y digitalización. Finalmente, se realiza una valoración de estas en Galicia.

Palabras clave: Convivencia generacional, urbanismo, sanidad pública, digitalización, covienda, atención primaria y ciudadanía.

Abstract: This article is about generational coexistence in Portugal, Spain and Italy. It proposes a series of reforms to adapt the Mediterranean welfare model to the inverted population pyramids. The main areas to be addressed will be: urbanism, health and digitalisation. Finally, an evaluation of them is carried out in Galicia.

Key words: Generational coexistence, urbanism, public health, digitization, co-housing, primary care and citizenship.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Os cambios demográficos no Estado de benestar mediterráneo. 2.1 As novas reformas no Estado de benestar mediterráneo 2.1.1 Convivencia xeracional urbana. 2.1.2 Convivencia xeracional sanitaria. 2.1.3 Convivencia xeracional dixital. 2.2 A convivencia xeracional no sur de Europa. 2.2.1 Portugal. 2.2.2 Italia. 2.2.3 España. 3 A convivencia xeracional en Galicia. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Ao longo da historia, as cidades europeas contaron coas súas propias transicións e cambios que, por norma, adoitan estar relacionados co desenvolvemento dunha nova fonte de enerxía, con variacións na demografía e cos avances tecnolóxicos correspondentes á súa época. No século XIX imperou o carbón, o transporte ferroviario, a causa da invención da locomotora e o aumento da poboación grazas á redución das epidemias, xunto cunha mellora na alimentación¹. Mentres, no século XX os cambios dominantes foron o petróleo, a xeneralización da electricidade e os acusados altibaixos de poboación debido, entre outras razóns, ás dúas guerras mundiais e á propagación de enfermidades como a gripe española ou o VIH. Agora ben, cales son as estimacións para o século XXI en Europa con respecto a estes tres aspectos? A resposta áchase nas transicións xemelgas, a verde e a dixital, intimamente conectadas cos impactos do cambio demográfico. Deste xeito, as enerxías renovables configúranse como as novas fontes de enerxía a explotar, a democratización da dixitalización nun proceso a desenvolver e as pirámides de poboación invertidas nun punto de inflexión para as sociedades europeas no seu conxunto, tras a estandarización das súas principais inxerencias froito da globalización.

O sociólogo Ulrich Beck consideraba a globalización como aqueles “*procesos que teñen como consecuencia que actores transnacionais se introduzan nas capacidades do poder, nas orientacións, identidades e redes dos Estados nacionais e da súa soberanía e pasen a través delas*”². A Unión Europea defínese como ese actor transnacional que comunica unha serie de directrices, co fin de abordar cuestións comúns aos Estados membros, determinando seis puntos clave na súa axenda 2019-2024, pola súa incidencia nos Estados de benestar:

1. O pacto verde.
2. Unha Europa adaptada á era dixital.
3. Unha economía ao servizo das persoas.
4. Unha Europa máis forte no mundo.
5. Unha promoción do modo de vida europeo.
6. O impulso á democracia en Europa³, centrándose este último punto nos cambios demográficos experimentados.

Non obstante, o contexto creado pola globalización non exceptúa a reclamación de actuacións que se axusten ás circunstancias particulares de cada país ou rexión. Por iso, a primeira parte deste traballo céntrase en como se ve afectado o Estado de benestar polo cambio demográfico e, en menor medida, polas transicións xemelgas mencionadas en Portugal, España e Italia, para posteriormente elaborar un diagnóstico a nivel mediterráneo e finalmente valorar a situación demográfica en Galicia, territorio protagonista da segunda parte.

2 OS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS NO ESTADO DE BENESTAR MEDITERRÁNEO

A causa do progresivo envellecemento poboacional e a redución continuada da natalidade, igual que dos mozos adultos, no ano 2019 a Comisión Europea tomou a decisión de crear a Vicepresidencia para a Democracia e Demografía, que supervisa o mapa estatístico demográfico da UE e elabora o *Libro verde sobre o envellecemento*⁴. Grazas a iso, o actor transnacional observa a evolución destas materias nos Estados de benestar mediterráneos (Portugal, España, Italia e Grecia) que contan cunha serie de trazos comúns arredor dos seus valores, estruturas institucionais e historia debido, entre outros motivos, á durabilidade das súas ditaduras durante o século XX, o que propiciou a construción tardía do seu Estado de benestar, diferenciándoos do resto de Europa⁵. Por esta razón, as directrices provenientes da Unión son interpretadas de forma específica nestes países, onde as políticas pasivas son predominantes e a familia é o eixe do sistema, de aí que os efectos das novas tendencias demográficas –diminución da taxa de natalidade, incremento da esperanza de vida ou a despoboación rural– inflúan en maior medida sobre eles.

No caso de España, as directrices europeas tomaron forma a través do reto demográfico, unha idea complexa cuxas áreas de atención son as pensións, o mercado de traballo e o equilibrio do sistema sanitario, co propósito de cubrir as demandas dunha sociedade cada día máis envellecida⁶. Tamén lle son de interese a busca dunha transición verde e dixital que manifieste o compromiso cos dereitos humanos emerxentes, froito do auxe de determinados movementos sociais ou de modificacións na conciencia e estilo de vida da sociedade europea, para pór en práctica unha serie de reformas que dean resposta aos novos desafíos sen socavar a calidade do futuro benestar mediterráneo.

2.1 As novas reformas no Estado de benestar mediterráneo

Antes de internarnos na estrutura dunhas posibles reformas, resulta indispensable explicar a razón que dá lugar ao seu enfoque. Como se mencionou, o mundo somérxese nunha constante evolución, a cal, pola súa vez, se atopa interconectada con novas comprensións sobre os dereitos humanos. É así como Karel Vasak⁷ desenvolveu, na década dos 70, unha clasificación xeracional destes fortemente criticada pola súa excesiva xerarquización, reduccionismo histórico e por vincular os dereitos humanos a

eventos históricos observados como lineais⁸. Deste xeito, xorden en contraposición liñas de pensamento como a descrita por Gloria Ramírez Hernández, quen sinalou como os emigrantes, os residentes ilegais e indíxenas son apartados do desfrute desta clase de dereitos en América, ou a de Marie-Bénédicte Dembour, en 2010, quen avogou pola teoría das escolas para concibir os dereitos humanos⁹. Estas vertentes descartan relacionar tales dereitos a un progreso histórico universal, pero si os consideran máis inherentes ao concepto de cidadanía, interpretado como unha mera “*construcción social, unida desde sempre á progresiva adquisición de dereitos, por parte dos membros dun Estado*”¹⁰. Estes quedan reflectidos nos textos constitucionais por medio dos coñecidos como dereitos fundamentais, que contan cunha estrutura de protección multinivel e, a partir dos cambios orixinados na conciencia e no estilo de vida, foron reinterpretados. Algúns deles pasaron a ser valorados de primeira orde a pesar de ser, na súa orixe, de baixa protección.

É así como, a excepción de Italia, a redacción das constitucións mediterráneas tivo lugar a finais do século XX e, a pesar de ter como paradigma os modelos europeos que expresaban unha reducida relevancia aos dereitos fundamentais de terceira orde¹¹, incorporáronse tras emanar e facerse cada día máis vixentes na axenda, tanto política como pública, do sur de Europa. Un reflexo diso é a Constitución portuguesa de 1976, que no seu artigo 66 sinala o seu gran compromiso ambiental¹², proba de como os novos requirimentos foron valorados.

En consonancia co descrito, propónse un programa de reformas que integra os novos reclamos, como o serían o dereito ao medio ambiente, á saúde, á cidade ou á era dixital, xa que a súa democratización aspira a mitigar a principal consecuencia da demografía actual: a desigualdade entre xeracións. Este traballo propón entón unha actuación cunha distribución multinivel de goberno¹³ de acordo coa descentralización dos Estados do sur de Europa, onde as reformas a afondar son a convivencia xeracional urbana, sanitaria e dixital. A través delas preténdese aceptar, así como adaptar, o sistema ás tendencias demográficas¹⁴ que se experimentan ou se estima experimentar en Europa nos próximos anos, non loitar en si contra elas. Polo tanto, as cidades son o escenario central das reformas, xunto coa creación dunha convivencia interxeracional do uso e desfrute dos servizos públicos, o que se antepón a enfocar as vindeiras políticas públicas cara a un mero impulso demográfico que estimule unicamente a taxa de natalidade.

2.1.1 A convivencia xeracional urbana

Desde a década de 1950, a concentración da poboación en grandes centros urbanos dispárase e, segundo o informe *World Cities Report 2022 Envisaging the Future of Cities* de ONU-Habitat, esta tendencia seguirá á alza con independencia da pandemia de 2020, concluíndo que o 75 % da poboación mundial (8 mil millóns de persoas o 15 de novembro de 2022¹⁵) vivirá en grandes metrópoles¹⁶ en 2050. Dado que os estudos acerca da calidade do benestar se proxectan sobre as cidades¹⁷, resulta coherente

que se inicie unha nova estrutura destas, por medio do chamado urbanismo social, que integre todos os grupos xeracionais, coa finalidade de superar o urbanismo de mercado do século pasado, centrado tanto nos vehículos de motor como na poboación activa, cuxa continuidade¹⁸ excluíu do plano urbanístico a nenez e a vellez. Deste xeito, resulta imprescindible limitar a circulación viaria, pois expónse como un factor restritivo. Baseándose nesta idea, emana o crono-urbanismo, que establece un período máximo de 15 minutos de traslado, a pé ou por medio dun vehículo non intrusivo, a calquera servizo considerado básico¹⁹: atención sanitaria ou administrativa, tendas de comestibles, educación, cultura ou pequenas zonas verdes e de lecer. A súa aplicación debe expandirse tamén cara ás áreas metropolitanas, cuxo desprazamento a algúns servizos adoita ser maior.

Conforme o exposto, xérase unha comprensión do que se coñece como conciencia do medio ambiente construído (MAC)²⁰, un modelo de aprendizaxe que estimula a visión do plano urbanístico, ao aprender a desenvolverse nel e a canalizar un desenvolvemento cognitivo por medio das emocións que producen tanto a arquitectura como a distribución do contorno. Aspírase a contribuír con iso a unha inserción máis temperá na actividade urbanística, pois en termos de capacidade poderíase iniciar a independencia de mobilidade pola cidade entre os 7-12 anos, ademais de formar un cidadán adulto implicado e consciente do MAC co fin de incrementar o civismo social²¹.

En canto á presenza da poboación anciá, búscase concederlle autonomía, á par que sociabilidade, entre ela e coas demais xeracións, ao dispor áreas de asistencia sanitaria non só próximas, senón tamén compatibles co disfrute dun estilo de vida comunitario. Preténdese configurar un sistema de cuidados que non reclúa os maiores nos seus fogares, residencias e/ou hospitais para desalentar o exceso de protección ou dependencia, ademais do abandono social²². É así como gaña popularidade o proxecto da covivenda pola súa compatibilidade coa idea da convivencia xeracional urbana, pois entre as súas vantaxes aparece o fomento da peonalización, das zonas verdes e, sobre todo, a mitigación do illamento dos que padecen unha condición de dependencia, viven sós ou se senten sós²³. Deste xeito, inspírase os seus membros a seren partícipes na toma de decisións das zonas compartidas e xérase un sentimento de comunidade²⁴ que frea as emocións desencadeantes da depresión ou da ansiedade, cada vez máis frecuentes en distintas franxas de idade dentro da UE²⁵. Por conseguinte, esta clase de proxectos non deben asociarse coas residencias para maiores, porque na covivenda referéndase o dominio ao espazo público por aumentar a participación cidadá, a causa dunha comprensión do MAC, circunstancia que nas residencias non se produce.

De igual forma, de nada serve promover esta clase de ideas se persiste unha masificación constante de persoas a causa da turistificación, escena representativa dos países mediterráneos, onde a ausencia de enfoques proactivos cara ao turismo desencadeou un rexeitamento por parte da poboación local cara aos visitantes polo impacto negativo ocasionado na vida cotiá: interromper os horarios de descanso; transitar polas zonas monumentais da cidade; incrementar os custos de vida, con especial mención aos

alugueiros; deteriorar o modelo laboral ao incentivar o emprego estacional de baixa calidade; etc.

En conclusión, o urbanismo do sur de Europa debe superar a conversión do turismo como núcleo do seu deseño e, en contraposición, fomentar o *dereito á cidade*, é dicir, o seu desfrute ademais do *dereito na cidade*²⁶, que vén ser a disposición desta para os seus habitantes.

2.1.2 Convivencia xeracional sanitaria

Por medio do urbanismo social, expúxose a importancia de aproximar o acceso a determinados servizos públicos, como a sanidade. Non obstante, non debe confundirse isto coa *aproximación á saúde*, idea que, tras o colapso dos sistemas sanitarios en 2020, debido á COVID-19²⁷, comezou a gañar certo recoñecemento e expuxo á medicina preventiva como a rama sanitaria encargada de potenciala mediante a promoción de condutas saudables e a detección precoz de posibles doenzas/enfermidades para evadir ou minimizar os seus efectos máis adversos, tanto no sistema como na poboación. O seu punto de partida é o relanzamento²⁸ da atención primaria, que quedou obsoleta e precisa priorizar os cuidados sobre a cura, a través dun cambio en e cara ao pensamento sanitario²⁹.

Por este motivo, fomentar hábitos saudables, remediar pequenas doenzas a tempo ou vixiar posibles enfermidades de padecemento común convértense nas áreas ás que dirixir o investimento público co propósito de reducir as incidencias na atención terciaria, aquela na que o paciente precisa dun tratamento co que combater a súa enfermidade ou doenza³⁰. Esta última área adoita ser a máis criticada por asociar a súa alta ocupación e desbordamento por parte da poboación máis adulta, escenario visto como un dos maiores desafíos aos que se enfrenta o sistema público³¹. É aí onde a medicina preventiva xoga o seu papel ao vincular o aumento da esperanza de vida cun incremento da súa calidade, non cunha deterioración desta unha vez cumpridos os 65 anos. Poténciase entón unha xestión dilixente que anticipe un maior tratamento das enfermidades crónicas máis xeneralizadas³²: hipertensión, colesterol alto, alerxias, artrose, depresión e ansiedade³³ e das enfermidades non transmisibles causantes de morte, como os tumores de pulmón, larinxe e boca; a cardiopatía isquémica, e as enfermidades do sistema respiratorio, das cales se espera notoria incidencia nun futuro polos efectos nocivos do cambio climático e da contaminación. Grazas á medicina preventiva, avívase o respecto á saúde desde idades temperás, conduta que fai os cidadáns conscientes da súa integración no sistema de cuidados³⁴, o que dirixe o benestar da sociedade cara a unha saúde comunitaria, definida pola OMS como “o proceso en virtude do cal os individuos e as familias asumen responsabilidades en canto á súa saúde e benestar propio e os da colectividade e melloran a capacidade de contribuír ao seu propio desenvolvemento e ao comunitario”.

Agora ben, a estrutura dos cuidados é peculiar nos países mediterráneos. Como se mencionou con anterioridade, a familia é o eixe do modelo e iso ten como consecuencia

directa que velar polos maiores, menores e persoas con algunha clase de dependencia sexa responsabilidade do seu núcleo familiar, polo que abundan os coidados informais desempeñados polo sector feminino da poboación ou, no seu defecto, por cidadáns extracomunitarios³⁵ sen formación especializada. Ante este panorama, cabe matizar como a popularización desta clase de coidados en anciáns non obedece a unha preferencia, senón que os poderes públicos son os percibidos como os verdadeiros axentes de protección social fronte a estas realidades, polo que xorden ante a debilidade da asistencia xeriátrica pública³⁶, razón pola que se demanda unha maior profesionalización dos coidados³⁷. Segundo os datos recompilados en 2020 pola Vicepresidencia para a Democracia e Demografía, espérase que o sector da asistencia sanitaria xere ao redor de 8 millóns de postos de traballo na seguinte década. Por conseguinte, resulta primordial, por un lado, dotar de especialización e recursos este ámbito co fin de que poida afrontar a súa futura poboación diana e, por outro lado, facer partícipe esa poboación na medicina preventiva coa intención de converter os coidados no piar dos sistemas sanitarios.

2.1.3 Convivencia xeracional dixital

Desde a popularización do concepto de goberno aberto durante a primeira lexislatura de Barack Obama³⁸, a dixitalización dos procesos de participación cidadá converteuse no punto de mira nas democracias representativas occidentais. Con ela búscase resolver a desafección política que perfeccionou a atmosfera para a xa presente extrema dereita e caracterizou a cultura política dos países do sur de Europa, cuxo liderado público e institucións deben ser reformulados en patrocinio da transparencia e a proximidade con e para os seus cidadáns. Dito isto, concibir a dixitalización como única resposta de reconciliación entre as disparidades protagonizadas pola Administración e a cidadanía supón unha lectura superficial do problema, polo que se debe acudir ao que se cre, segundo os parámetros deste traballo, a orixe da distancia: o persoal empregado público. No informe *Government at a Glance 2021* da OCDE, Italia, España, Grecia e Portugal (nesa orde) defínense por teren o maior corpo público envellecido, a menor porcentaxe de funcionarios e o menor recrutamento proactivo, situándose por debaixo da media da OCDE. Todos estes factores configuran a imaxe estancada do aparato público, en vista do perfil dos seus integrantes. É preciso dotar de dinamismo e innovación a función pública, remodelando os seus métodos de acceso, pero sen perder os reforzos positivos inherentes ao persoal de máis idade, como o sería a experiencia. Deste xeito, ínstase desde este traballo a congregar unha convivencia xeracional na Administración pública para asentar unha dixitalización efectiva tanto a nivel interno (entre o seu persoal) como externo (entre o seu persoal e a sociedade).

Con todo isto, nos países do sur de Europa a dixitalización preséntase como un fenómeno dispar, máis alá do seu persoal empregado público. España constitúe a referencia en madureza dixital, feito que provocou que en Italia se revisase a lexislación sobre Administración dixital e electrónica conforme os parámetros españois. Así

mesmo, Portugal posiciónase tamén por enriba da media europea³⁹ debido, en gran medida, aos pactos celebrados nos cumios hispano-portugueses, baixo os cales se conseguiu que o número de instalacións con fibra na península Ibérica supere ao de países como Alemaña ou Francia⁴⁰ e que ascenda, a unha calidade media-alta, o grao de alfabetización dixital das súas sociedades. Este último dato é o que mellor representa os avances dixitais nos dous países, porque no ano 2020 se situaban por debaixo da media e en moi pouco tempo superárona⁴¹.

Malia todo, persisten aspectos que entorpecen a transición e integración dos medios dixitais na sociedade, pois o capital humano referente a expertos na área resulta escaso, escenario que desencadea unha fenda entre a sociedade e a Administración por non seren capaces de compenetrarse, igual que entre as diversas xeracións, xa que levar adiante procedementos desta índole non está ao alcance de todos e existe moi pouco persoal encargado de auxiliar e instruír tanto os funcionarios como a poboación. Polo tanto, entorpecese o exercicio dunha serie de dereitos consecuentes coa dixitalización, pois non se acaba de gozar das súas vantaxes no día a día⁴².

2.2 A convivencia xeracional no sur de Europa

Unha vez expostas as posibles reformas, é conveniente realizar un diagnóstico destas para asentar as valoracións que, tendo en conta como a conxuntura demográfica pon en xaque o futuro do benestar mediterráneo e a súa estabilidade financeira, esperen atenuar a situación que caracterizou a feble resistencia dos países obxecto de estudo.

2.2.1 Portugal

Tras a difusión do urbanismo sostible por parte da Axenda 2030, volvéronse máis frecuentes no país veciño os estudos sobre un deseño da cidade centrado nas necesidades das persoas. Non obstante, a vixencia da circulación viaria ao elaborar as políticas urbanísticas impera en pequenas cidades como Aveiro e, sobre todo, na capital do país, Lisboa⁴³. Por esta razón, propíciase o tránsito a pé a través das chamadas pasaxes urbanas⁴⁴, espazos públicos que acurtan o desprazamento e enlazan zonas do plano urbanístico divididas. Trátase dunha medida xa existente, pero de escaso uso porque son zonas pouco iluminadas, con mala fama ou, no seu defecto, privadas, non públicas, polo que, coa intención de facelas de disfrute común, se subvenciona a súa construción ao rehabilitar un edificio situado no centro urbano⁴⁵. Mediante as pasaxes, o acceso a calquera punto da cidade vólvese directo á par que rápido, combate o sedentarismo e garante o dereito á cidade para todos os grupos de idade, en canto a termos de mobilidade, xa que en materia de vivenda a circunstancia cambia. Actualmente prima a construción tradicional⁴⁶, e a oferta en vangarda arquitectónica, arredor da convivencia entre xeracións, resulta pouco próspera, pois fináncianse as chamadas vivendas colectivas, que, malia a súa finalidade comunitaria⁴⁷, nesgan os

seus ocupantes segundo a idade, parecéndose máis ás residencias de estudantes ou de maiores que a proxectos de covivenda.

En liña con estas reformas, toca valorar tamén os avances dixitais que desde o ano 2008 foron obxecto de modernización recorrente, a partir das políticas de austeridade xeradas pola crise financeira do momento, desde a cal se considerou a dixitalización como a ferramenta controladora do gasto público sen damnificar a calidade dos servizos prestados⁴⁸. Con todo, a precariedade do benestar en Portugal acentuouse, a ollos dos seus cidadáns, entre os anos 2012-2017, período de frecuentes manifestacións sociais en contra da austeridade reinante. Tivo que esperar a 2022 para rexistrar unha pequena melloría a través do denominado capitalismo de sardiña⁴⁹, fenómeno que mostra o país veciño como un paradigma de crecemento económico e estabilidade financeira grazas á súa innovación na xestión da inmigración, o investimento estranxeiro ou os coidados sanitarios⁵⁰. En discrepancia con esta percepción, áchase a opinión pública portuguesa, que, tras observar a baixa cobertura na atención primaria e as urxencias⁵¹, froito da marcha dos especialistas ao sector privado ou a outros países, lles atribúe aos servizos públicos unha falta de equilibrio e calidade⁵², criterio reforzado polo subliñado no informe de *Características e indicadores de salud 2019* do Ministerio de Sanidade de España, o cal recompila información dos Estados membros da UE, a partir dos datos extraídos da Comisión Europa, a OCDE e a OMS. Esta última visión do panorama luso pode ser considerada a menos favorecedora, pero son numerosos os estudos que afirman como a ausencia de coidados ao modelo democrático desencadea un sistema de partidos baseado nun pluralismo polarizado⁵³, onde as ideoloxías de extremos son asiduas e apoiadas polos que se manifestan desconformes co funcionamento ou calidade dos servizos públicos⁵⁴. Aínda que a temática deste traballo non xira arredor da análise da política mediterránea do momento, cómpre sinalar como o descontento e a desafección política dalgúns cidadáns erixiron o partido de extrema dereita Chega! como terceira forza parlamentaria, tras as eleccións xerais de 2022, con independencia da maioría absoluta do Partido Socialista. Por iso, a suba de Chega! pode ser un indicador dunha relación Administración-cidadanía defectuosa, pois a chegada ás institucións públicas de partidos con esta ideoloxía constitúe unha alerta para os que avogan pola conservación e coidado do modelo democrático.

2.2.2 Italia

A diferenza de Portugal, as fontes consultadas achegan información máis homoxénea no caso italiano. Indicadores como *eGovernment Benchmark 2022* da UE, *Government at a Glance* da OCDE ou o Índice mundial sobre a innovación na saúde de FREOPP 2021 posicionan o país mediterráneo por debaixo das medidas estipuladas nas institucións citadas ou cunha valoración modesta en canto ao seu progreso administrativo, dixital, sanitario, reiterando o diagnóstico na área urbanística descrita de difícil solución⁵⁵.

Con todo, tamén existen proxeccións alentadoras, pois, grazas á disposición territorial descentralizada, tiveron cabida iniciativas urbanísticas alleas ás intermitentes

reformas do Goberno central, situadas en Milán e Matera, unha pequena localidade do sur. Ambas as dúas caracterízanse polo seu compromiso co desenvolvemento sostible, o que as leva a actuar cun predominio da visión ambiental sen eximir a súa dedicación aos espazos dinámicos e funcionais para a súa poboación. É así como estes deseños urbanísticos instan a que os elementos que configuran as cidades (enténdase por tal as beirarrúas, faroís, formas de edificar...) calmen as vindeiras desavinzas climáticas⁵⁶. Ordénase, xa que logo, crear zonas verdes co obxectivo de dotar de sombra e reducir a calor, froito do aumento das temperaturas que se espera experimentar en 2026⁵⁷, ou equipar as beirarrúas cun pavimento filtrante que asegure o tránsito a pé, ademais de actuar como medida preventiva ante o risco de inundacións por chuvias torrenciais⁵⁸. De igual xeito, pero nunha escala menor, Tavernes e Penne, localidades da rexión de Pescara, iniciaron a finais de 2022 un pacto polo clima e a enerxía para enfocar os seus esforzos de ordenación do territorio en accións proactivas contra incendios e inundacións coa aspiración de repercutir, pola súa vez, positivamente sobre a seguridade e o benestar das súas poboacións, tendo en conta as consecuencias prexudiciais do cambio climático sobre a saúde das persoas.

En liña coa valoración da saúde, é innegable como o indicador sobre a esperanza de vida en Italia se acha entre os primeiros postos da UE, pero, como se mencionou no apartado da convivencia xeracional sanitaria, o indicador que realmente achega información sobre a saúde das persoas é o da súa calidade e, no informe *Características e indicadores de salud 2019*, citado nas valoracións sobre Portugal, sitúase Italia entre os países con mellores anos de vida saudable da súa poboación. Ante estas afirmacións, un pode crer alta a prosperidade do sistema sanitario italiano, pero trátase dunha suposición errónea e desmentida pola propia poboación do país, que cualificaba de baixa a calidade do servizo no ano 2017, igual que FREOPP no seu informe de 2021. É así como o Goberno central procurou, a través de reformas lexislativas, remediar as críticas e baixas valoracións do sistema sanitario nacional, destacando a Lei sobre seguridade do paciente e responsabilidade médica. A dita lei proxectaba prover de mellor atención sanitaria os usuarios, finalidade que, unha vez transcorrido certo tempo desde a súa vixencia, se produciu de forma dispar porque as rexións do norte, como Toscana, melloraron as súas puntuacións, a diferenza das do sur, que manteñen unha capacidade case nula ao respecto⁵⁹.

En función do exposto ata o momento, quedan claros os desequilibrios entre as rexións do país, e a precariedade da dixitalización convértese en materia de xuízo común. De acordo coas fontes consultadas, o avance dixital en Italia é case inexistente, situación que, como se describiu no anterior apartado, xera un descoido do benestar que necesita de constantes renovacións para a súa conservación. Desatender a relación Administración-cidadanía fai visible a debilidade do modelo democrático por non outorgar un servizo dixital competente acorde cos tempos que afiance e garanta o vínculo cos poderes públicos, o que deriva, segundo a postura deste traballo, nunha canalización do descontento popular representada pola vitoria de Giorgia Meloni,

líder do partido de extrema dereita Fratelli d'Italia⁶⁰, nas eleccións xerais de 2022. Ese triunfo electoral auspiciou certo receo, pero non temor no panorama internacional; proba diso foi a estabilidade da bolsa tras as eleccións. Posiblemente a presenza do centro-dereita (Forza Italia) nalgúns ministerios clave constituíu unha decisión que puido ser interpretada como unha mensaxe de prudencia de cara á UE, actor que non cesa de analizar a proliferación das ideoloxías de carácter extremo dentro das súas fronteiras e avalía detidamente a súa evolución por medio da súa axenda 2019-2024, co fin de coñecer o alcance do euroescepticismo nos próximos anos⁶¹.

2.2.3 España

As recentes perspectivas acerca do urbanismo en España obedecen en gran medida ás inquietudes orixinadas polo desenvolvemento sostible, igual que en Portugal e Italia, polo que o punto central das políticas urbanísticas é o medio ambiente, orientado á ampliación das zonas verdes e o uso de enerxías renovables, como na ecociudade de Sarriguren en Navarra ou na iniciativa cidadá da Pinada en Valencia, que garda certa semellanza coa idea de covivenda polo compromiso e participación dos seus integrantes a moldear o barrio á súa vontade e criterio. Nos dous proxectos incentívanse o desprazamento a pé, os espazos verdes como hortas ou teitos axardinados, os mecanismos de xestión eficiente de recursos naturais como a auga e a arquitectura sostible, edificacións que xeran a súa propia enerxía e se compoñen de materiais reciclados e/ou reciclables. Esta clase de iniciativas extrapólanse a urbes como Madrid ou Barcelona co propósito de equilibrar a chamada saúde urbana⁶², deteriorada polo crecemento descontrolado das cidades, os efectos nocivos da contaminación e a ausencia de políticas ecorresponsables no uso dos recursos. Estas razóns ocasionan a elaboración de políticas, por parte do Goberno central, para atenuar as desaxinanzas urbanas de acordo cun desenvolvemento territorial equilibrado, obxectivo vertebrador do chamado reto demográfico, un plan que pretende remediar a despoboación nas zonas rurais e cidades medias⁶³. Tamén destaca a estratexia nacional *España 2050*, que enuncia entre os seus fundamentos a preparación do Estado de benestar para unha sociedade lonxeva ou unha distribución territorial sostible, xusta e non concentrada en grandes centros urbanos. Trátase de plans de reestruturación cuxos puntos de atención son múltiples, pero intimamente conectados aínda que acoutados.

Abordar a demografía no estudo do Estado de benestar por parte das estratexias gobernamentais resulta pertinente coa liña deste traballo. Aínda así, as materias a atender adoitan ser as articuladas nesta clase de análise, é dicir, a estabilidade do sistema de pensións e da sanidade pública, vértices dos discursos en favor da privatización da xestión dos servizos públicos e o decrecemento do Estado⁶⁴. Deste modo, o urbanismo é unha área incorporada na estratexia gobernamental, pero ligada aos parámetros ambientais, non ao perfeccionamento do futuro Estado de benestar ante a pirámide de poboación invertida, feito que restrinxe a capacidade de combater as desigualdades urbanas imperantes.

Dentro da fenda urbana, a saúde e a dixitalización son elementos cuxas direccións marcadas para a súa instauración tamén relegan o factor humano ao priorizar as repercusións sobre o contorno, non sobre as persoas. Por que se enuncia esta afirmación? Basicamente porque en materia sanitaria se fai fincapé na redución dos índices de elementos perniciosos para a saúde como o CO₂, en favor de incidir primeiro na atmosfera e en segundo lugar sobre a saúde, área que se converte nun beneficio colateral malia dispensar información crucial sobre a prosperidade do benestar. A calidade da saúde das persoas maiores de 65 anos en España supera amplamente a de Portugal e Italia⁶⁵, situación que resulta curiosa, pois no informe FREOPP 2021 indícase o escaso investimento en ciencia e tecnoloxía, ademais de etiquetar de moderada a calidade do servizo sanitario. Probablemente este último dato obedece á persistencia dos recortes debido aos altibaixos provocados polas crises periódicas sucedidas desde o ano 2008 no modelo de saúde público e na estabilidade fiscal e financeira do país. Baixo este panorama, non se consolidan as prestacións sanitarias, acción que denota a incorrecta aptitude do modelo. Desde a perspectiva deste traballo, considérase que de nada serve brindar unha prestación para logo perdela ante a falta de recursos económicos e humanos, escenario aparentemente coherente coas valoracións tanto dos profesionais sanitarios como da poboación, que, desde o ano 2013, cualifican de moderada a calidade percibida na atención sanitaria pública⁶⁶ e que, tras a COVID-19, non cesou de ser detidamente analizada co fin de reclamar cambios legislativos, así como un aumento de persoal e medios⁶⁷. O mesmo sucede en materia dixital ao delimitar o obxectivo á substitución dos medios tradicionais polos dixitais para reducir o impacto ambiental, non polas oportunidades de mellora que poden xerar na vida das persoas, pois, aínda que España se alza como o país con mellor madurez dixital⁶⁸, a provisión de especialistas é pequena, segundo o enunciado no informe DESI 2022.

Finalmente, en consonancia coa cultura política do mediterráneo, España tamén experimentou a entrada da extrema dereita, tanto a nivel autonómico como estatal, o que retoma a pouca salvagarda de modelo democrático de fragmentación despolarizada, é dicir, sen graves impulsos centrífugos que impliquen unha tendencia cara ás ideoloxías de extremos⁶⁹, idea avalada no informe *A court sandoff in Spain leads to wild talk of a "coup"*, no cal se sostén que España vive unha tesitura institucional débil⁷⁰.

3 A CONVIVENCIA XERACIONAL EN GALICIA

Unha vez declaradas de maneira xeral as valoracións sobre a prosperidade da convivencia xeracional en Portugal, Italia e España, é hora de afondar sobre a situación do indicador proposto en Galicia.

En materia urbana, a comunidade autónoma destacou, no ano 2010, pola súa iniciativa local de cohesión social, a través do reequilibrio urbano das súas sete cidades máis representativas, proposta ralentizada pola complexidade dos requisitos presentes no procedemento de elaboración e aprobación dos plans urbanísticos⁷¹ e o tamaño

medio das cidades⁷². Adicionalmente, únese aos supostos inconvenientes galegos o crecemento poboacional irregular, que se manifesta ascendente en Vigo e A Coruña, nesa orde, igual que en Lugo, Pontevedra e Santiago de Compostela, mentres que decrece tanto en Ferrol como en Ourense⁷³. Polo tanto, de cara a dirimir os altibaixos demográficos, procúrase con este traballo expor a validez das cidades medias galegas ao enumerar as súas vantaxes intrínsecas: estilo de vida aparentemente pausado grazas ás distancias curtas para acceder a servizos básicos, acceso á vivenda factible⁷⁴ e rendición de contas de carácter veciñal, ante a proximidade dos poderes públicos, situación que incrementa a participación cidadá tanto a nivel social como político. Deste xeito, para conservar e atraer novos residentes, á marxe de demandar unha reconsideración da normativa urbanística, este traballo propón dotar dunha serie de mecanismos de reforzo cos que ocasionar unha convivencia xeracional en todas elas. Resulta imprescindible, para iso, solucionar as desavinzas detectadas e que se fan eco entre a poboación residente, como sería a regulación do sector turístico, pois en Santiago de Compostela, a causa do Camiño de Santiago, ou en Vigo, durante o Nadal, o fluxo de turistas levou consigo unha cesión do dereito á cidade pola afluencia de persoas nas zonas de valor monumental ou no centro, a conversión de vivendas da zona urbana en apartamentos vacacionais ou a multiplicación de negocios cuxos destinatarios directos son os turistas, non a poboación local. Todo iso congrega unhas características que deterioran a calidade de vida que se desexa proxectar sobre as cidades medias.

Máis alá da disposición urbanística, variables como o mercado laboral, a sanidade, a inclusión de toda a poboación no espazo público ou o desenvolvemento tecnolóxico e dixital son considerados para analizar e avaliar a calidade de vida nas cidades. En correspondencia con eles, faise mención á situación sanitaria galega, cuxo modelo sanitario experimenta un período de desavinza, xa que poboación e Administración non consensúan sobre a desaparición da atención primaria en localidades de tamaño inferior ao das cidades medias. Nelas concéntranse as prestacións sanitarias e, malia iso, existe escaseza de médicos de familia e especialistas. Este contexto conduce a que o pouco persoal en activo se vexa sobrecargado, tal como sentenza o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, en decembro de 2022, na súa ST 05354/2022 da Sala do Social, como tamén sinala a necesidade de revisar as medidas relativas á prevención de riscos laborais do sector para non descoidar a principal entrada do sistema sanitario, a atención primaria. Como se mencionou no apartado de convivencia xeracional sanitaria, o cambio do pensamento sanitario debe xirar cara aos coidados da poboación. Por iso, a Consellería de Sanidade publicou no ano 2014 a chamada *Estratexia Sergas 2014*. A sanidade pública ao servizo do paciente, pois o envellecemento da poboación galega lidera *rankings* nacionais e internacionais desde hai anos. Desta forma, confírmase a actitude proactiva dos poderes públicos da comunidade autónoma ao detectar a demografía de pirámide invertida como un futuro prexuízo ao benestar, aínda que a persistencia do peche dos centros primarios, froito da despoboación rural, orientou o sistema sanitario cara a unha crispación protagonizada polos profesionais sanitarios,

os cales atenden un número indebido de pacientes durante longas xornadas. Esta situación deriva nun desgaste xa non só da calidade do servizo, senón tamén do benestar dos especialistas.

En consonancia coas variables onde se detecta unha perda de calidade, Galicia é un dos territorios que se atopan por debaixo da media estatal en canto a materia dixital, segundo o exposto polo Consello Xeral de Economistas no seu informe sobre a competitividade e dixitalización das rexións españolas en 2022. As áreas que evidencian a baixa cualificación obedecen á insuficiencia de persoas, dentro da comunidade autónoma, con habilidades dixitais por enriba das básicas, variable pola cal existe, pola súa vez, pouco persoal con habilidades de comunicación avanzadas ou con capacidade de resolución de problemas tecnolóxicos/dixitais complexos⁷⁵. Á marxe da carencia de especialistas TIC, os recursos materiais dixitais tamén mostran un déficit, xa que o acceso á banda larga fixa por redes de cable ou de fibra óptica, tanto en fogares como en empresas, é limitado. Ademais, a creación e uso de páxinas web para comercializar ou dar a coñecer un negocio son baixos, posiblemente porque, igual que sucede coa comunicación cidadanía-Administración pública, os medios dixitais son de reducida aplicación.

4 CONCLUSIÓNS

As valoracións referentes á instauración dunha convivencia xeracional nos países do sur de Europa son particulares. En Portugal resultan ambiguas, xa que diversos índices postulan conclusións aparentemente dispares. Por un lado, a UE proclama Lisboa cidade verde europea en 2020. A ese feito engádenselle os positivos informes acerca da súa esfera dixital, como o informe DESI 2022. Desde outro ángulo, pero baixo o mesmo prisma, o índice mundial sobre a innovación na saúde de FREOPP sitúa Portugal dentro dos países cunha boa calidade en sanidade e dixitalización, pero as análises da OCDE ou mesmo as diversas mobilizacións sociais realizadas durante a época de austeridade dan a entender outro punto de vista. Non obstante, ao afondar na lectura da bibliografía consultada, considerouse que se pode enunciar como os avances e ideas chegan a pórse en práctica, razón que avala as súas boas valoracións nos índices nomeados, pero existe un factor humano que non acaba de terse en conta á hora de deseñar as políticas públicas, xa sexa en materia urbana ao orientar as medidas principalmente cara ao impacto da pegada ecolóxica, desconsiderando o desigual dereito á cidade que subsiste entre xeracións. O mesmo acontece en materia sanitaria por enfocarse soamente na súa dixitalización e en materia dixital pola súa omnipresenza, pero con limitada disposición cara á cidadanía. Considérase oportuno enunciar un tímido desenvolvemento da convivencia xeracional en Portugal, cuxos avances se presumen intermitentes se se continúa desprazando o factor humano.

No caso italiano, en virtude das valoracións dos diferentes axentes, a convivencia xeracional identifícase coa carencia de medios e recursos, tanto materiais como humanos.

As medidas que se chegaron a aplicar con algunha clase de principio que se asemelle á convivencia xeracional son puntuais e de alcance, na súa maioría, local, polo que se advirte unha ausencia de cooperación entre os diferentes niveis de goberno, punto que debe ser resolto para o desempeño dos indicadores propostos. No diagnóstico italiano, a diferenza do portugués, os avances e ideas directamente non chegan nin a realizarse e no suposto contrario fano de forma tardía e incompleta, como sería a dixitalización, cuxa operatividade segue, a grandes trazos, suspendida desde a entrada en vigor da reforma da Administración dixital e electrónica. Do mesmo xeito, o deseño de políticas públicas é desorganizado, xa sexa en materia urbana, onde se observou un abano de plans que non acaban de complementarse entre si, ou en materia sanitaria, onde os progresos se mostran desiguais entre as rexións norte e sur. En definitiva, examínase unha suspensión da convivencia xeracional se non se resolve, baixo o meu criterio, a comunicación primeiro entre as administracións públicas e en segundo lugar coa poboación.

En continuación coas valoracións mediterráneas e a xulgar polo detallado no apartado sobre a aplicación da convivencia xeracional en España, a conclusión extraída no país presenta similitudes con Portugal, xa que os indicadores consultados verifican a disposición de medios pero unha alta indiferenza ao factor humano por non comprendelo como pilar do benestar nos ámbitos propostos. É así como en materia urbana a integración da vellez e a infancia non é obxecto de debate e todo se reduce ás implicacións sobre o medio ambiente, valoración que se extrapola á materia sanitaria pola descubertura da atención primaria, a causa do descenso de persoal. O mesmo sucede en materia dixital, pois malia os avances aínda se deben reforzar certos aspectos.

Finalmente, a convivencia xeracional en Galicia dispón dunha visión alentadora para a súa instauración desde un punto de vista urbano, pero non sanitario nin moito menos dixital. A disposición das cidades medias e medidas, por parte do Goberno autonómico, como a Estratexia Galicia Retorna, ao abordar o envellecemento da poboación, son grandes puntos de partida para a aplicación da convivencia xeracional no territorio. Non obstante, nos próximos anos deberase dotar de máis especialistas para evitar agravar a crispación do sector sanitario e inverter nun progreso dixital que polo menos cumpra cos estándares da media nacional en áreas como o capital humano instruído en tecnoloxía e dixitalización e porcentaxe de instalacións rede, as cales resultan hoxe por hoxe insuficientes.

5 BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Madrid. 2008. *Aislamiento social de personas mayores en el municipio de Madrid: Aspectos preventivos y asistenciales*. Disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Mayores/Publicaciones/Aislamiento%20social%20de%20mayores.pdf>.

- Banco de Desarrollo de América Latina. 2020. *Portugal: La transformación digital a pasos agigantados*. Disponible en: https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1759/Portugal_La%20transformaci%C3%B3n%20digital%20a%20pasos%20agigantados.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Beck, U. 2008. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bénédicte, D.M. 2010. «What Are Human Rights? Four Schools of Thought», en *Human Rights Quarterly*, 32(1): 1-20. Disponible en: https://www.vedicascholars.com/pdf/liberal-arts-track/Human%20Rights_four%20schools%20of%20thought.pdf.
- Cáceres, C.R., Colom, S.M., Catalá, V.B. e Martín, T.T. 2015. «La profesionalización del sector de los cuidados», en *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria - Revista de servicios sociales*, 60: 179-190. Disponible en: http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/La_profesionalizacion_sector_cuidados.pdf.
- Câmara Municipal de Lisboa. 2020. *Strategic vision for mobility 2030*. Disponible en: https://www.lisboa.pt/fileadmin/cidade_temas/mobilidade/documentos/Lisbon_Mobility_Strategic_Vision_MO VE_2030_EN.pdf.
- Campos Venuti, G. 2003. «El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano», en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, 7: 83-92. Disponible en: <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1670/1450>.
- Carro, C.F. 2018. «¿Hacia la “desfamiliarización” del cuidado predilecto? Un análisis del contexto español (1997-2009)», en *Revista Española Investigación Social*, 164: 57-72. Disponible en: https://reis.cis.es/REIS/PDF/Reis_164_041529581804106.pdf.
- Cascini, F., Contenti, M., Scarpetti, G., Gelli, F. e Ricciardi, W. 2020. «Patient safety and medical liability in Italy», en *Eurohealth Systems and Policies*, 26: 34-37. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332484/Eurohealth-26-1-34-38-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Cebrián Abellán, F. 2020. *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores. ¿Hacia un urbanismo más urbano?* Valencia: Tirant Humanidades.
- Cingolani, L. 2010. «Partidos políticos y sistemas de partidos», en L. Aznar e M. De Luca (eds.), *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Chinchilla, I. 2020. *La ciudad de los cuidados*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Comisión Europea. 2018. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_es.
- Comisión Europea. 2020. *Asistencia social para todos y en todas partes*. Disponible en: https://wayback.archive-it.org/12090/20220517090556/https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe/recovery-coronavirus-success-stories/eu-values-and-citizens-rights/social-support-everyone-no-matter-where-you-live_es.
- Comisión Europea. 2021. *El apoyo social lidera la salida de la crisis*. Disponible en: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220517123841/https://ec.europa>.

- eu/info/strategy/recovery-plan-europe/recovery-coronavirus-success-stories/eu-values-and-citizens-rights/social-support-leading-way-out-crisis_esm.
- Comisión Europea. 2021. *Libro Verde sobre el envejecimiento: Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*. Dispoñible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_50_f1_green_paper_es.pdf.
- Comisión Europea. 2022. *eGovernment Benchmark 2022 Synchronising Digital Governments*. Dispoñible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>.
- Comisión Europea 2022. *Digital Economy and Society Index 2022*. Dispoñible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/desi>.
- Consejo General de Economistas. 2022. *Informe de la competitividad regional en España 2022, competitividad y digitalización*. Dispoñible en: <https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/Informe%20CGE.%20Competitividad%20Regional%20en%20Espa%C3%B1a%202022.pdf>.
- Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia. 2022. *Telecomunicaciones y audiovisual, informe económico sectorial 2021*. Dispoñible en: <https://www.cnmec.es/sites/default/files/4253037.pdf>.
- Del Panta, L. e Bacci, M.L. 1990. *La cuestión demográfica*. Barcelona: Oikos-tau. Colección el mundo contemporáneo.
- Domingo, A. 2018. *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población*. Barcelona: Icaria.
- Dumont, G.F. 2001. «Problemas y políticas demográficas en Europa. El papel de las ciudades», en A.P. Ledo (ed.), *Los problemas demográficos en el cambio de siglo*. A Coruña: Instituto de Estudos Económicos Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- Etxezarreta, M. e Iglesias, J.L. 2019. *El cuento de las pensiones. Érase una vez*. Barcelona: Icaria.
- Fernández, G.A. 2022. «La influencia de la vivienda pública en la formación y transformación de la periferia de las ciudades gallegas», en *VAD: veredes, arquitectura e divulgación*, 7: 22-34. Dispoñible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8501935>.
- Fortes, M.A. 2021. «Movilidad Sostenible y otros aspectos ambientales», en R.M. Mora (dir.), *Smart Cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FREOPP. 2021. Índice mundial de innovación en la salud 2021. Dispoñible en: <https://freopp.org/key-findings-from-the-freopp-world-index-of-healthcare-innovation-cda78938c047>.
- García, P.O. e Blancafort, J. 2021. *Retos para la transformación de las ciudades post covid 19*. Valencia: Tirant Humanidades.
- González, R. e Concepción, M. 2021. *Los indicadores como herramienta de evaluación de los programas sociales. Algunas propuestas de aplicación en el ámbito del bienestar*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

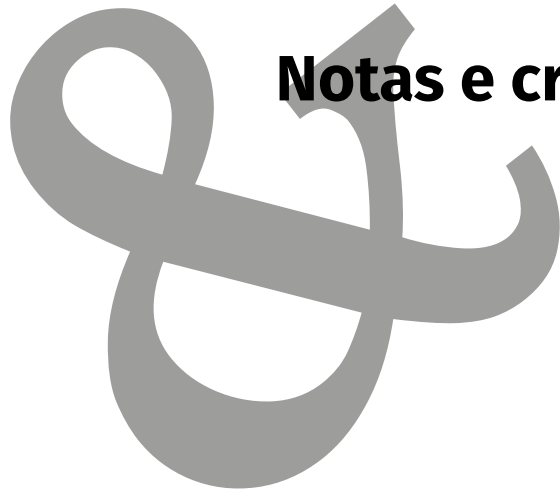
- Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico. 2022. Dispoñible en: <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/>.
- Ministerio de Sanidade. 2021. *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea. Características e indicadores de la salud 2019*. Dispoñible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/presentaciones.pdf>.
- Moran, M. 2021. «En Portugal's Sardine Capitalism Is a Model for the World», en *Foreign policy*, Setembro de 2021. Dispoñible en: <https://foreignpolicy.com/2021/09/12/portugals-sardine-capitalism-is-a-model-for-the-world/>.
- Moreno, L. 2001. «La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo», en *Papers*, 63/64: 70-71. Dispoñible en: <https://www.ugr.es/~javera/pdf/DOC%209.%20poli.PDF>.
- OCDE. 2021. *Government at a Glance*. Dispoñible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1667478399&id=id&accname=guest&checksum=5B6B9D21B9B394A5430FFB3CC35F1CBC>.
- Oficina Nacional de Prospectiva e Estratexia do Goberno de España. 2021. *Informe: España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Dispoñible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.
- ONU. 2022. *Perspectivas de la Población Mundial*. Dispoñible en: <https://news.un.org/es/story/2022/07/1511502>.
- ONU-Habitat. 2022. *World Cities Report 2022 Envisaging the Future of Cities*. Dispoñible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.
- Portal da transparencia. 2022. Dispoñible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html.
- Ribeiro, J.T., Vieira, A.R., Rosado, S. e Serdoura, F. 2021. «Urban plannign revolution for increasing pedestrian mobility in Lisbon, Portugal», en *Transactions on Ecology and the Environment*, 253: 73-82. Dispoñible en: <https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/253/38076>.
- Rodríguez, L.A, Varela-López, A.D. e Gómez, A.G. 2021. «La nueva extrema derecha en Portugal: el caso de Chega!», en *Administración e Cidadanía*, 16(2): 143-159. Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4732/8005>.
- Rodríguez, V.M.^ªJ. 2022. «La anulación de planes urbanísticos en el ámbito de la comunidad autónoma de Galicia: Principales causas apreciadas por los tribunales», *Revista de Derecho, agua y sostenibilidad*, 6: 1-31. Dispoñible en: http://redas.webs.uvigo.es/images/redas6/estudios/estudios_es_1.pdf.
- Rosa Jiménez, C.J. 2019. «Envejecer en comunidad. Un enfoque arquitectónico de la convivencia para personas mayores», en Y. García Calvente (dir.), *Mayores y vivienda. Innovaciones sociales desde el derecho financiero y tributario*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ruiz-Rico, G. 2000. *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Sagrado, S.T. 2018. «La atención primaria en Portugal», en *Semergen. Revista española de medicina de familia*, 3: 207-210. Disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-familia-semergen-40-articulo-la-atencion-primaria-portugal-S1138359317302824>.
- Sentencia de la sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. 2022. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.
- The Economist*. 2022. *A court standoff in Spain leads to wild talk of a "coup"*. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2022/12/20/a-court-standoff-in-spain-leads-to-wild-talk-of-a-coup>.
- Torres, J.J. 2018. «De generaciones a escuelas una nueva forma de concebir los derechos humanos», en *Revista hojas y hablas*, 16: 97-112. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6749409>.
- Unesco/UIA. 2019. *Charter Built Environment Education For Children and Young People*. Disponible en: https://www.uia-architectes.org/wp-content/uploads/2022/01/BEE-Charter_2019_english.pdf.
- World Meteorological Organization. 2022. *Global Annual to Decadal Climate Update*. Disponible en: https://hadleyserver.metoffice.gov.uk/wmolc/WMO_GADCU_2022-2026.pdf.

NOTAS

- 1 Del Panta, 1990.
- 2 Beck, 2008.
- 3 Comisión Europea, 2018.
- 4 Comisión Europea, 2018.
- 5 Moreno, 2001.
- 6 Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico, 2022.
- 7 1.ª xeración, relativa aos dereitos civís e políticos; 2.ª xeración, comprende os dereitos sociais, económicos e culturais; 3.ª xeración, dereitos de carácter colectivo, é dicir, que benefician a todos no seu conxunto, como o dereito á paz ou ao medio ambiente; e finalmente unha 4.ª xeración, aínda en construción, que atinxe aos dereitos tecnolóxicos e dixitais.
- 8 Torres, 2018.
- 9 Bénédicte, 2010.
- 10 Millán Jiménez *et al.*, 2021.
- 11 Aqueles que no caso español son enunciados no capítulo terceiro do título I da CE.
- 12 Ruiz-Rico, 2000.
- 13 É dicir, atenden tanto a accións desenvolvidas desde o nivel máis concreto, como sería o municipal, ata o máis xenérico, a UE.
- 14 ONU, 2022.
- 15 González e Concepción, 2021.
- 16 ONU-Habitat, 2021.
- 17 Aqueles con máis de 1.500 habitantes por km2 segundo ONU-Habitat.
- 18 Chinchilla, 2020.
- 19 Fortes, 2021.
- 20 Unesco/UIA, 2019.
- 21 Chinchilla, 2020.
- 22 Rosa Jiménez, 2019.
- 23 Comisión Europea, 2021.
- 24 Concello de Madrid, 2008.
- 25 Comisión Europea, 2021.
- 26 Chinchilla, 2020.
- 27 García e Blancafort, 2021.
- 28 Llamazares *et al.*, 2020.
- 29 Rosa Jiménez, 2019.
- 30 Oficina Nacional de Prospectiva e Estratexia do Goberno de España, 2021.
- 31 Dumont, 2021.
- 32 Comisión Europea, 2021.
- 33 Instituto Nacional de Estadística, 2020.
- 34 Oficina Nacional de Prospectiva e Estratexia do Goberno de España, 2021.
- 35 Comisión Europea, 2021.
- 36 Carro, 2018.
- 37 Cáceres *et al.*, 2015.

- 38 Portal da transparencia, 2022.
- 39 DESI, 2022.
- 40 Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia, 2022.
- 41 Comisión Europea, 2022.
- 42 OCDE, 2021.
- 43 Cámara Municipal de Lisboa, 2020.
- 44 Ribeiro *et al.*, 2021.
- 45 Ribeiro *et al.*, 2021.
- 46 Instituto Nacional de Estatística de Portugal, 2021
- 47 Metalocus, 2022.
- 48 Banco de Desenvolvemento de América Latina, 2020.
- 49 Moran, 2021.
- 50 FREOPP, 2021
- 51 Sagrado, 2018.
- 52 Ministerio de Sanidade, 2021.
- 53 Dise do sistema de partidos baixo o cal existen partidos antisistema, oposicións bilaterais, un centro métrico ocupado e fortes impulsos centrífugos.
- 54 Cingolani, 2010.
- 55 Campos Venuti, 2003.
- 56 Campos Venuti, 2003.
- 57 World Meteorological Organization, 2022.
- 58 Rede Española de Cidades polo Clima, 2021.
- 59 Cascini *et al.*, 2020.
- 60 Guisado e Gil, 2021.
- 61 Consello Europeo, 2019.
- 62 Oficina Nacional de Prospectiva e Estratexia do Goberno de España, 2021.
- 63 Cebrián Abellán, 2020.
- 64 Domingo, 2018.
- 65 Ministerio de Sanidade, 2015.
- 66 Ministerio de Sanidade, 2015.
- 67 Medina, 2021.
- 68 Comisión Europea, 2022.
- 69 Cingolani, 2010.
- 70 *The Economist*, 2022.
- 71 Fernández, 2022.
- 72 Rodríguez, 2022.
- 73 Instituto Galego de Estatística, 2022.
- 74 Galicia presenta como prezo medio da vivenda 128.000 € e, de prezo máximo que se pode permitir pagar un traballador medio 182.237 €, fronte ao prezo medio da vivenda en comunidades autónomas como Madrid ou Cataluña, que roldan entre os 160.000-154.000 € no segundo trimestre de 2022; Cohispania, 2021 <https://www.cohispania.com/mapa-interactivo-de-precios-de-la-vivienda-en-espana>
- 75 Consello Xeral de Economistas, 2022.



Notas e crónicas



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 1_2023 | pp. 139-146

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5079>

© Armand Desprairies

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

Recibido: 04/04/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

O 150 aniversario do *arrêt Blanco* Que máis podemos aprender desta sentenza fundamental para o dereito administrativo francés?

El 150 aniversario del *arrêt Blanco*
¿Qué más podemos aprender de
esta sentencia fundamental para
el derecho administrativo francés?

The 150th anniversary of the *Arrêt Blanc*.
What more can we learn
from this fundamental ruling
for French administrative law?

ARMAND DESPRAIRIES

Maître de conférences

Universidade de Reims Champagne Ardenne

armand.desprairies@univ-reims.fr

Resumo: Con ocasión do 150 aniversario do *arrêt Blanco*, seguimos analizando cal é a súa achega. Aínda que o seu alcance na época foi relativo, non debe pasarse por alto a importancia do seu papel no dereito administrativo francés, lexitimando o forte poder do Estado central.

Palabras clave: Mito, dualismo xurisdiccional, dualismo xurídico, servizo público, ideoloxía republicana, historia oficial.

Resumen: Con ocasión del 150 aniversario del *arrêt Blanco*, seguimos analizando cuál es su aportación. Aunque su alcance en la época fue relativo, no debe pasarse por alto la importancia de su papel en el derecho administrativo francés, legitimando el fuerte poder del Estado central.

Palabras clave: Mito, dualismo jurisdiccional, dualismo jurídico, servicio público, ideología republicana, historia oficial.



Abstract: On the 150th anniversary of the Blanco judgment, its contribution and mythical nature are still being discussed. However, even if its significance at the time is relative, its important role in the national novel of French administrative law legitimising strong central state power should not be overlooked.

Key words: Myth, jurisdictional dualism, legal dualism, public service, republican ideology, official history.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 A evolución gradual dunha decisión irrelevante a unha decisión esencial 2.1 Unha decisión confirmatoria. 2.2 Unha decisión xurisprudencial consagrada. 3 Unha sentenza que lexitima o dualismo xurisdiccional. 3.1 Unha imaxe ideal do dereito administrativo francés. 3.2 Unha sentenza republicana. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Pode parecer anacrónico preguntarse 150 anos despois do *arrêt Blanco* sobre o seu alcance, sobre todo porque se publicaron numerosos traballos² para resaltar o seu gran significado como decisión fundacional do dereito administrativo francés. Non obstante, sempre resulta interesante reexaminar esta sentenza con recentes escritos e reflexionar sobre a realidade da influencia que tradicionalmente se lle asocia sobre o dualismo xurisdiccional e o dualismo xurídico (vínculo de competencia e fondo), en particular a resaltar o contexto histórico e a vontade de lexitimar unha competencia “natural” do xuíz administrativo a través dun simple accidente de estrada.

Lembremos rapidamente os feitos coñecidos por todos: o vagón da manufactura de tabacos de Bordeos, que era imprudentemente empurrado por catro empregados na rúa, atropelou en novembro de 1871 unha nena de cinco anos e medio, pasándolle por enriba da coxa, o que obrigou a amputarlle a perna. Esta nena, que quedou prexudicada por esta actuación atribuída á Administración, é Agnès Blanco, aínda que o seu verdadeiro nome era Ignacia³. O seu pai, Juan Blanco, intenta presentar unha acción legal ante o Tribunal Xudicial de Bordeos en xullo de 1872. O prefecto aborda unha denegación de xurisdición porque, segundo el, está prohibido que os tribunais ordinarios coñezan das demandas que pretenden constituír o Estado debedor. O tribunal declárase competente⁴. O prefecto emite unha orde de conflito e o caso remítese ao Tribunal de Conflitos recentemente creado⁵. Este organismo atribúelles a competencia aos tribunais administrativos para impugnar a responsabilidade extracontractual da Administración e dispón que esta responsabilidade se rexe por normas especiais que non entran no eido do Código civil de 1804.

Dúas cuestións merecen ser resaltadas. A primeira é o nacemento progresivo do “mito” do *arrêt Blanco*, que pasa de ser unha decisión común a unha decisión fundamental. E, en segundo lugar, as razóns para elixir esta decisión como punto de partida de nacemento do dereito administrativo ao lexitimar o dualismo xurisdiccional en construción e sobre todo difundir a idea de que o dereito administrativo tería sido fundado para estar ao servizo dos cidadáns.

2 A EVOLUCIÓN GRADUAL DUNHA DECISIÓN IRRELEVANTE A UNHA DECISIÓN ESENCIAL

Ao principio, a sentenza *Blanco* aparece como unha decisión sen importancia que vén confirmar unha posición xurisprudencial coñecida, pero co tempo será consagrada como unha decisión esencial na xurisprudencia administrativa francesa.

2.1 Unha decisión confirmatoria

É unha decisión corrente, tanto no plano xurisprudencial como doutrinalmente.

A nivel xurisprudencial, esta é unha das primeiras sentenzas ditadas polo Tribunal de Conflitos recentemente recreado. No fondo, a sentenza *Blanco* pode parecer, en retrospectiva, unha sentenza de banalidade confusa: limitase a reiterar o principio derivado da sentenza *Rothschild* de 1855⁶, segundo o cal a Administración obedece a regras especiais no marco da súa responsabilidade polos danos cometidos na xestión pública do poder público (actividade cualificada de servizo público) e non nos artigos 1382 a 1384 do Código civil. Ao abeiro destas normas especiais, é polo tanto a xurisdición administrativa a competente para aplicalas.

A nivel doutrinal, os autores non citan ou citan moi pouco a sentenza *Blanco*. Por exemplo, o *Tratado* d'Edouard Laferrière, considerada como a obra de referencia en dereito administrativo, na súa primeira edición publicada catorce anos despois da sentenza *Blanco*, o autor menciona tres veces a sentenza sobre mil cincocentas páxinas e, sobre todo, sinala que “o seu motivo está tomado case literalmente da sentenza do Consello de Estado do *arrêt Rothschild* de 1855”⁷.

Polo tanto, *Blanco* parece unha sentenza menor nos seus primeiros 40 anos.

2.2 Unha decisión xurisprudencial consagrada

Cobrará máis importancia coa escola de servizo público, cuxos principais representantes son os profesores Léon Duguit⁸ e Gaston Jèze⁹. Eles falan de *Blanco* como a sentenza que dá orixe ao movemento da competencia do xuíz administrativo, baseada no servizo público. Pero, realmente, as sentenzas *Terrier* do Consello do Estado de 1903¹⁰, *Feutry* do Tribunal de Conflitos de 1906¹¹ e de *Thérond* de 1910¹² coas alegacións dos ministerios públicos [*conclusions du commissaire du Gouvernement*] teñen moita máis importancia que a sentenza *Blanco*¹³.

En realidade, *Blanco* convértese nunha sentenza fundacional do dereito administrativo francés grazas especialmente ao profesor Marcel Waline, quen a considera esencial (“pedra angular de todo o dereito administrativo”¹⁴) e quen a difunde no libro titulado *As grandes sentenzas da xurisprudencia administrativa*, coñecido como o GAJA¹⁵, que iniciou Marcel Waline con René Cassin, vicepresidente do Consello de Estado¹⁶.

Neste libro, a sentenza *Blanco* está á cabeza das sentenzas maiores, como se quixésemos situar aquí a xénese da disciplina que é o dereito administrativo. Con este xesto,

buscaremos converter a sentenza nun pilar fundamental do dereito administrativo, e iniciar o seu nacemento nesa data.

Este libro é un *best-seller* xurídico grazas ao importante aumento do número de estudantes a partir da década de 1960, á obriga de traballos tutelados a partir da lei do 30 de outubro de 1940¹⁷ e á reforma da licenciatura en Dereito en 1954¹⁸. Marcel Waline, membro do grupo de reforma, ofrece unha especialidade ao ensino do dereito administrativo: o estudo da xurisprudencia¹⁹. Un trazo moi característico de Marcel Waline é o seu gusto pola xurisprudencia e o comentario de sentenzas. A sentenza *Blanco*, grazas á súa mención no GAJA, coñecerá entón unha mítica posteridade por xeracións de estudantes. En realidade, este é o único libro de dereito administrativo que a maioría dos estudantes durante varias décadas compran, porque o ensino do dereito administrativo en Francia faino a xurisprudencia e existe un libro único, a diferenza dos manuais de profesores de moitas universidades, que non se actualizan anualmente, sobre todo debido ao seu falecemento.

3 UNHA SENTENZA QUE LEXITIMA O DUALISMO XURISDICCIONAL

A decisión *Blanco* reúne todas as condicións para converterse nun pilar do dereito administrativo francés.

3.1 Unha imaxe ideal do dereito administrativo francés

O *arrêt Blanco* reflicte unha imaxe ideal do dereito administrativo. Lévese a cabo unha inversión total da esencia do dereito administrativo ao século XIX²⁰, reducíndose o seu carácter desorbitado en favor dunha lóxica de servizo público e de reparación dos danos sufridos polos cidadáns.

O vagón da manufactura de tabacos de Bordeos, actividade monopolística do Estado, convertida logo en “servizo público” (aínda que en realidade é máis a expresión do poder estatal), atropelou unha nena de cinco anos e medio, o que obrigou a amputarlle un membro do seu corpo. Este litixio mostra un rostro humano do dereito administrativo a través do sangue, as bágoas e a violencia²¹. Deixamos a imaxe dun dereito administrativo burocrático, expresión dunha irresponsabilidade administrativa en nome do poder público sen ter en conta os dereitos dos cidadáns coa reparación dun terceiro e non usuario do acto de axente administrativo. É a afirmación dun principio máis fundamental propio do Estado do dereito de responsabilidade especial desvinculado da concepción contractualista e civilista da culpa coa aparición das nocións de risco que se consagrarán a través da noción de responsabilidade sen culpa²². Instáurase unha lóxica da indemnización, en consecuencia, da solidariedade pública.

A mensaxe que se difunde está clara: existe unha xustiza para unha modesta familia de traballadores inmigrantes españois de Huesca con 7 fillos vivindo en Bordeos. Juan Blanco, que non fala francés, obterá un ano despois a condena do Estado polo Consello

de Estado, que lle exixirá ao Estado pagar anualmente á súa viúva 500 francos ata a súa morte²³, que corresponde ao salario dunha obreira²⁴.

Esta competencia administrativa conságrase nunha nova xurisdición do dualismo xurisdiccional.

O Tribunal de Conflitos existiu durante un período curto da Segunda República (1848-1852). Co golpe de Estado de Napoleón III en 1852, decídese eliminar o Tribunal de Conflitos en beneficio do Consello do Estado ata a caída do seu imperio en 1870 coa derrota contra Prusia, que se converte en imperio alemán (1871-1918). Máis tarde, co nacemento da Terceira República, o Tribunal de Conflitos reactívase coa Lei do 24 de maio de 1872. *Blanco* é unha das primeiras sentenzas do novo réxime. E esta nova xurisdición caracterízase por unha composición conxunta de xuíz de Tribunal Supremo privado (Corte de Casación) e do Consello do Estado (Tribunal Supremo do Contencioso-Administrativo), pero tamén dunha presidencia ao ministro de Xustiza, que ten un papel determinante en caso de empate a favor da xurisdición administrativa.

Existe o mito segundo o cal o voto do ministro de Xustiza Sr. Jules Dufaure sería decisivo pola igualdade de votos (os xuíces xudiciais votan en contra da competencia administrativa)²⁵. Este dato, recollido pola maioría dos profesores, non está comprobado polos arquivos²⁶. Unha lenda máis arredor da decisión *Blanco*.

3.2 Unha sentenza republicana

Estamos nunha época na que a Terceira República aínda non está consolidada porque hai un presidente da República Mac-Mahon e un parlamento que están a favor de restablecer a monarquía despois do imperio bonapartista.

Ademais, nesta época, o Consello de Estado converteuse en xurisdición republicana, gobernando dun xeito supremo segundo o principio de xustiza delegada²⁷, pero necesita unha lexitimidade republicana de competencia. Co *arrêt Blanco* dun tribunal imparcial e paritario, o criterio de servizo público permitirá á doutrina atopar a base orixinaria da xurisdición contencioso-administrativa.

Así, a decisión *Blanco* ten unha función disciplinaria nesta época de dualismo xurídico emerxente. Marca os límites da competencia xudicial privada e afirma a autonomía da xurisdición administrativa. Despois, o Tribunal Supremo xudicial privado (Corte de Casación) deixará de rebelarse e admitirá gradualmente a competencia da xurisdición contencioso-administrativa para coñecer das accións de responsabilidade contra a Administración.

O *arrêt Blanco*, como acta de nacemento do dereito administrativo a través do servizo público, permite borrar o período imperial (1852-1870) onde se estruturou o contencioso-administrativo vixente aínda hoxe: a separación de funcións administrativas e xudiciais, o requisito dunha decisión administrativa previa antes da petición ao xuíz administrativo²⁸, o recurso por exceso de poder [*recours pour excès de pouvoir*]²⁹. Por exemplo, a sentenza *Rothschild* de 1855 ten o inconveniente de que foi adoptada só polo Consello do Estado como xuíz de conflitos en nome do emperador Napoleón

III, que simboliza a derrota contra Alemaña e o golpe de Estado contra a Segunda República. Esta xurisdición é sospeitosa aos ollos de liberais e republicanos.

Para ocultar o período imperial anterior e negar tamén a orixe monárquica da xustiza administrativa³⁰, Edmond David, ministro público [*commissaire du Gouvernement*] do *arrêt Blanco*, intentará atopar fundamentos revolucionarios para a competencia do xuíz administrativo. É unha reescritura total da historia³¹. El afirma que o Congreso Constituínte de 1789 é o que creara a xurisdición administrativa para pór en práctica a concepción francesa da separación dos poderes. Os textos republicanos aparecen como o fundamento “natural” dunha incompetencia do xuíz privado para o litixio da Administración. Ocúltase entón totalmente a orixe monárquica e a consolidación imperial. O paradoxo é que o seu principal autor, Edmond David, será destituído do Consello de Estado durante a purga de 1879 polas súas conviccións católicas³².

No fondo, á marxe da verdade “arqueolóxica”, o que conta é o imaxinario colectivo que desata esta sentenza: o servizo público³³ e a competencia administrativa como fonte da lexitimidade estrutural ao Estado. Todos os cidadáns e administracións se adheriron a esta crenza. Neste imaxinario colectivo, o discurso da historia é unha ficción³⁴. Esta é a gran forza da historia. Parafraseando a Fontaine: “a moralidade núa trae aburrimiento, mentres que a narración trae consigo o precepto [*Une morale nue apporte de l'ennui: le conte fait passer le précepte avec lui*]”³⁵.

Non importa que as fábricas de tabaco pasasen a ser un servizo público industrial e comercial³⁶ e, polo tanto, de competencia da xurisdición privada. Non importa que agora xa non sexa un servizo público. Afianzouse o dualismo xurisdiccional “total”³⁷. Igualmente, o *arrêt Blanco* permitiu o desenvolvemento da futura política xurisprudencial do Consello do Estado. Este último pode seguir representando o poder central durante séculos e manter unha constitución administrativa ante a inestabilidade política constitucional que viviu Francia tras a Revolución Francesa.

Ao final, a simple historia dun vagón de tabaco permitiu consolidar o Consello de Estado, institución de orixe monárquica e imperial, pero tamén reforzar os fundamentos xurídicos dun poder estatal coa especificidade das súas misións de servizo público. Detrás do Estado de dereito administrativo, existe unha lóxica imperial do poder público que segue moi presente en Francia.

4 BIBLIOGRAFÍA

- Benoit, F.-P. 1968. *Droit administratif français*. París: Dalloz.
- Benoit, F.-P. 1974. «Les fondements de la justice française», en *Mélanges offerts à Marcel Waline: le juge et le droit public*. París: LGDJ.
- Bigot, G. 2000. «Les mythes fondateurs du droit administrative», en *Revue française de droit administratif*, 3: 527-536.
- Bigot, G. 2003, «Les bases constitutionnelles du droit administratif avant 1875», en *Revue française de droit administratif*, 2.

- Blanco, F., Gilbert, S. e Jacquemet-Gauché, A. (dirs.). 2023. *Autour de l'arrêt Blanco*. París: Dalloz.
- Bosvieux-Onyekwelu, C. 2019. «Revenir sur une légende en sociologue: l'arrêt *Blanco* et le mythe de la "naissance" du droit administratif français», en *Droit et société*, 101: 159-178.
- Chapus, R. 1954 (reimpr. 2010). *Responsabilité publique et responsabilité privée. Les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*. París: Editions La Mémoire du Droit.
- Chevallier, J. 2022. *Le service public*. París: Presses Universitaires de France (Colección Que sais-je?).
- Duguit, L. 1913. *Les transformations du droit public*. París: Armand Colin.
- Gonod, P. 2022. «L'arrêt Blanco a-t-il été rendu sur partage?», en *Revue française de droit administratif*, 2.
- Hachemi, A. 2023. «Une crise, un grand arrêt? A propos de Marcel Waline et de l'arrêt Blanco», en Blanco et al. (dirs.), *Autour de l'arrêt Blanco*. París: Dalloz.
- Jèze, G. 1904. *Les principes généraux du droit administratif*, 1.^a ed. París: Berger-Levrault.
- Laferrière, E. 1887. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, T. 1, 1.^a ed. París: Berger-Levrault.
- La Fontaine (de), J. 1668 (reimp. 1874). *Fables. Le Pâtre et le Lion*. París: Ed. Bernardin-Béchet (Livre VI).
- Levallois, P. 2023. «Célébrer l'arrêt Blanco?», en *La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 12.
- Long, M., Weil P. e Braibant G. 1956 (reimp. Dalloz 2006). *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 1.^a ed. París: Sirey.
- Luchet, J. 1935. *L'arrêt Blanco. La thèse de la compétence administrative en matière de responsabilité civile de l'Etat*. París: Sirey.
- Melleray, F. 2023. «Les lectures doctrinales de l'arrêt Blanco», Blanco et al. (dirs.), *Autour de l'arrêt Blanco*. París: Dalloz.
- Plessix, B. 2023. «Blanco & moi», en Blanco et al. (dirs.), *Autour de l'arrêt Blanco*. París: Dalloz.
- Rolin, R. 2021. «Elle s'appelait Ignacia», en *Revue française de droit administratif*, 3.
- Touzeil-Divina, M. 2019. *Dix mythes du droit public*. París: LGDJ.
- Touzeil-Divina, M. 2023. «Des réceptions divisées de la décision Blanco par la doctrine administrative de la fin du XIXe siècle: des continuités sans révolution?», en Blanco et al. (dirs.), *Autour de l'arrêt Blanco*. París: Dalloz.
- Veyne, P. 1983. *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes? Essai sur l'imagination constituante*. París: Seuil.
- Waline, M. 1936. *Manuel élémentaire de droit administrative*. París: Sirey.
- Wright, V. 1972. «L'épuration du Conseil d'Etat en juillet 1879», en *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 19-4.

NOTAS

- 1 Este artigo é unha versión reescrita dunha presentación oral nunha conferencia organizada pola Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela o 8 de febreiro de 2023 polo 150 aniversario do *arrêt Blanco*. Agradézolle ao profesor Marcos Almeida Cerredá a súa invitación.
- 2 Ver en particular: Luchet, 1935; Chapus, 1954; Bosvieux-Onyekwelu, 2019; Bigot, 2000: 527; Touzeil-Divina, 2019: 115; Blanco *et al.*, 2023; Levallois, 2023: 2095.
- 3 Rolin, 2021: 413.
- 4 Bosvieux-Onyekwelu, 2019: 165-166.
- 5 Art. 25 de la loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat. O *arrêt Blanco* é a duodécima decisión ditada polo Tribunal de Conflitos.
- 6 CE, 6 déc. 1855, *Rothschild*, Lebon: 707.
- 7 Laferrière, 1887: 382.
- 8 Duguit, 1913: 173.
- 9 Jèze, 1904: 157.
- 10 CE, 6 févr. 1903, *Terrier*, Lebon: 94, concl. J. Romieu
- 11 29 févr. 1908, *Feutry*, Lebon: 208, concl. G. Teissier.
- 12 CE, 4 mars 1910, *Thérond*, Lebon: 193, concl. G. Pichat.
- 13 Melleray, 2023: 163.
- 14 Waline, 1936: 60.
- 15 Long *et al.* 1956.
- 16 Prefacio do GAJA, 1956: V-VIII.
- 17 Hachemi, 2023: 190.
- 18 Décret n. 54-343 du 27 mars 1954 modifiant le régime des études et des examens en vue de la licence en droit.
- 19 Hachemi, 2023: 189-191.
- 20 Bigot, 2000: 527.
- 21 Touzeil-Divina, 2023: 106.
- 22 CE, 21 juin 1895, *Comes*, Lebon: 509, concl. J. Romieu
- 23 CE, 8 mai 1874, *Branco*, Lebon: 416.
- 24 Rolin, 2021: 413.
- 25 Laferrière, 1887: 382.
- 26 Gonod, 2022: 301.
- 27 Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat.
- 28 Art. 7 du décret impérial du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le Conseil d'État en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses.
- 29 Bigot, 2003: 218.
- 30 Benoît, 1968: 4-5; Benoît, 1974: 283.
- 31 Plessix, 2023: 355.
- 32 Wright, 1972: 621.
- 33 Chevallier, 2022.
- 34 Veyne, 1983.
- 35 La Fontaine, 1874: 177.
- 36 TC, 28 février 1966, *Manufacture des tabacs de Tonneins c/ Teulie*, Lebon T: 899.
- 37 Ao contrario de España descrito como "mixto" porque se limita unicamente à primeira instancia.



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA