

# 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](mailto: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.

A&C publicarase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Non obstante, poderanse publicar anualmente un ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano. O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

### **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: Universidad Nacional de Rosario (Isalud Argentina)

UBA: Universidad de Buenos Aires (Argentina)





VOL.18\_nº1\_2023\_revista de la Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

- ECHEGOYEMBERRY, María Natalia. (Universidad Nacional de Rosario (UNR-CEI)), «**Reglamento Sanitario Internacional: Implicancias, obstáculos y desafíos pensados desde el sur global**» International Health Regulations: Implications, obstacles and challenges from the Global South [155-198]
- 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**» Age and capacity in citizen participation: a comparison of the provisions in the laws of the autonomous communities [199-221]
- TOST PARDELL, Sophie. (Dirección General de Industria de la Generalitat de Cataluña), «**Aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad industrial**» Application of the precautionary principle in the field of industrial safety [223-245]
- 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**», Fidelity as an explanatory element of electoral results in Spain [247-262]
- CREGO FREIJIDO, Marisol. (Universidad de Vigo), «**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 [263-283]

## **\_ NOTAS / NOTES**

DESPRAIRIES, Armand. (Universidad de Reims Champagne Ardenne), «**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?

[287-294]



# Artículos





*Revista Administración & Cidadanía*, EGAP  
Vol. 18\_núm. 1\_2023 | pp. 155-198  
Santiago de Compostela, 2023  
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5043>  
© María Natalia Echegoyemberry  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 29/12/2022 | Aceptado: 22/06/2023

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Regulamento 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**

Universidad Nacional de Rosario (UNR-CEI)

<https://orcid.org/0000-0001-9049-8233>

[echegoyemberry2014@gmail.com](mailto: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 contribuir 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” en materia do dereito internacional 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 viventes 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, sinalábase 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 emerxencias 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, derecho administrativo global, derecho 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 Desarrollo. 2.1 ¿Qué es el RSI desde el punto de vista jurídico? 2.2 Hacia la institucionalización de los instrumentos sanitarios. Dependencia y colonialismo. 3 Implicancias. 3.1 ¿Qué implicancias tuvo y tiene el RSI en los países del sur global?

3.2 El Estado de derecho y/o la excepcionalidad como regla. 3.3 Matriz de respuesta ante la pandemia: “Crónica de una muerte anunciada”. 4 Problemas. 4.1. ¿Cuáles son los problemas de implementación del RSI? 4.2 Fallas identificadas en la aplicación del RSI por parte de la OMS. 4.3 Falta de liderazgo sanitario global y fallas en la gobernanza. 4.4 Problemas con la evaluación de las capacidades básicas de los Estados en el marco del RSI. 4.5 Implementación de políticas unilaterales nacionalistas. 4.6 Falta de incorporación del RSI a la legislación nacional y omisión de regulación del derecho a la salud. 4.7 Determinantes legales y económicos de las políticas sanitarias. Rol de los actores no estatales. 4.8 El RSI en el marco del derecho administrativo global. 5 Refundación de los sistemas de salud. 6 Visión crítica de la narrativa de derechos humanos. 7 Aportes finales. 8 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

La situación de pandemia actual provocada por el COVID-19 es considerada una catástrofe mundial que podría haberse evitado y que 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 acarreo problemas sanitarios, sociales, económicos y jurídicos sin que los países contaran con herramientas, procedimientos e instituciones coordinadas a nivel nacional y global<sup>1</sup>.

Por ello, este artículo tiene por objetivo contribuir a la generación de conocimiento para el desarrollo de una perspectiva conceptual y metodológica sobre el Reglamento Sanitario Internacional<sup>2</sup>. A tal fin, se analiza cómo se institucionalizó el RSI y 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<sup>3</sup>, este no es suficientemente conocido, no se ha cumplido e implementado en 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.

Según la OMS<sup>4</sup>, la pandemia por COVID-19 puso “a prueba la aplicación de prácticamente todas las disposiciones del reglamento, que fueron concebidas y elaboradas para el manejo colectivo de eventos de este tipo”<sup>5</sup>.

En la elaboración del RSI y en la modificación –del año 2005–, se omitió el debate sobre la cooperación administrativa internacional y los condicionantes –administrativos internacionales– de los ordenamientos jurídicos nacionales. También se omitió el debate sobre los determinantes políticos y legales de la salud.

Recientemente, se abrió un nuevo escenario de discusión, creando para ello un Órgano de Negociación Intergubernamental (INB)<sup>6</sup> que tiene por función redactar y negociar un convenio, acuerdo o tratado internacional (AMS/22). Si bien puede considerarse una ventana de oportunidad, existe un riesgo claro, pues estas negociaciones se dan en un contexto de securitización de la salud pública, con preeminencia del

paradigma de seguridad nacional, con profundización en las desigualdades sociales y marcada asimetría norte-sur. Además, aún no existen consensos sólidos –regionales o internacionales– sobre lo que sería necesario hacer para prevenir, controlar y dar respuesta a las pandemias<sup>7</sup>.

Por este motivo, se considera relevante volver a traer estas viejas discusiones vinculadas a la gobernanza sanitaria, sobre las relaciones entre políticas públicas y el derecho administrativo globalizado y entre modelos sanitarios y el rol de los Estados en la organización de las respuestas.

Se señala que el problema de la gobernanza internacional sanitaria sigue siendo un tema en el que aún se requiere de amplios debates y consensos<sup>8</sup>.

Por ello, este artículo se propone establecer un diálogo en común entre actores que pertenecen al campo jurídico (derecho internacional de los derechos humanos, derecho administrativo internacional y acceso a la justicia) y al campo sanitario (salud internacional, epidemiología crítica, salud colectiva latinoamericana), que actualmente se encuentran escindidos.

## 2 DESARROLLO

### 2.1 ¿Qué es el RSI desde el punto de vista jurídico?

El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es un instrumento legal vinculante para los Estados, aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en 2005 (Resolución WHA58.3,1, que entró en vigor en junio de 2007). Este instrumento faculta a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para coordinar las respuestas en materia sanitaria frente a una pandemia y tiene como propósito prevenir la propagación internacional de enfermedades<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, el RSI es una legislación secundaria de la OMS, no es un tratado de derecho internacional, por lo que su incumplimiento no acarrea sanciones, y no es exigible directamente por la ciudadanía, ni judicializables los derechos que de él emanan. Tampoco suele ser directamente aplicable en los ámbitos jurídicos nacionales y no contiene normas autoejecutables –*self executing norms*–<sup>10</sup>.

Por otro lado, si bien el RSI ha sido presentado como un instrumento vinculante, las recomendaciones que se emiten en el marco de este son “opiniones no vinculantes” (art.1 RSI) que los países pueden (o no) cumplir. Ello podría implicar en la práctica un menor grado de acatamiento de las recomendaciones que emanan del instrumento, por lo que, en el futuro, podrían pensarse mecanismos de incentivos para la aplicación uniforme, normalizada e institucionalizada de las recomendaciones.

A la vez, es necesario identificar aquellas situaciones en las que los países, aun queriendo cumplir las recomendaciones de la OMS, se encuentran imposibilitados a hacerlo, por la existencia de determinantes estructurales, económicos, políticos y legales y por fuertes condicionamientos internacionales, entre otros.

En el RSI se establece el marco jurídico de actuación de los países en materia sanitaria, a partir de la creación de procesos y procedimientos para la vigilancia, detección y control de emergencias de salud pública de importancia internacional (ESPII). La identificación de la ESPII implica, o debería implicar, el desarrollo de acciones internacionales coordinadas.

El RSI tiene por objetivo *“prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública, y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias en el tráfico y el comercio internacional”* (art. 2). Se establecen en un mismo artículo dos objetivos, uno vinculado a la salud pública y otro al comercio, que la pandemia actual mostró incompatibles o antagónicos. En cambio, el RSI no se posiciona al respecto, no fija criterios, parámetros y prioridades entre estos dos objetivos.

En el RSI se establece la finalidad, alcances, obligaciones y principios que orientan las acciones de los Estados nacionales. Sin embargo, a la par permite establecer reservas al cumplimiento de lo acordado en el instrumento, lo que en la práctica desvirtúa y permite eludir responsabilidades que emanan de este<sup>11</sup>. El RSI trabaja en relación con siete áreas las cuales se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Áreas de trabajo del RSI

Áreas de trabajo del RSI (2005)	
ALIANZAS MUNDIALES	
1.-	Fomento de las alianzas globales.
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD NACIONAL	
2.-	Fortalecimiento de los sistemas nacionales de prevención, vigilancia, control y respuesta.
3.-	Fortalecimiento de la seguridad en salud pública en viajes y transporte.
PREVENCIÓN Y RESPUESTA A LAS EMERGENCIAS DE SALUD PÚBLICA	
4.-	Fortalecimiento de los sistemas de alerta y respuesta.
5.-	Fortalecimiento de la gestión de riesgos específicos.
ASPECTOS JURÍDICOS Y VIGILANCIA	
6.-	Mantenimiento de derechos, obligaciones y procedimientos.
7.-	Realización de estudios y monitoreo del progreso.

Fuente: *Elaboración propia en base a RSI (2005)*

El RSI establece la obligación de fijar para los países puntos de enlace; generalmente funciona en los ministerios de salud de los Estados. Además, determina la obligación de brindar información, algoritmos de toma de decisiones y plazos de notificación de ESPII, y se enuncian las respuestas que deberían proporcionar los países. Estas obligaciones extraterritoriales vinculadas con el deber de cooperación fueron incumplidas desde el inicio de la pandemia (por ejemplo, retrasos en la notificación de la ESPII por parte

de la República Popular China y demoras excesivas en la declaración de la emergencia internacional por la OMS).

La Asamblea de la Salud examina periódicamente el funcionamiento del RSI y realiza el seguimiento de las recomendaciones que se formulan en el marco de este, pero, como fue mencionado, no tiene poder sancionatorio ante la verificación de incumplimientos de las recomendaciones. Fue señalado que el trabajo de implantar y afianzar las capacidades básicas previstas en el RSI es un proceso continuo y que estas son las funciones esenciales de la salud pública (FESP) (Comité de Examen, WHA 68.5).

Se puede mencionar que el RSI establece la compatibilidad del Reglamento Sanitario Internacional con otros tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por los Estados partes (art. 57)<sup>12</sup>. Sin embargo, cada tratado o reglamento va generando sus propios mecanismos, procesos e institucionalidad, no necesariamente articulados dentro de la arquitectura sanitaria global.

Desde el punto de vista del derecho internacional, el RSI establece un marco de actuación para la cooperación de la gestión sanitaria internacional en tiempos de crisis<sup>13</sup>. Actualmente, se encuentra suscrito por 196 países, incluidos los 194 miembros de la OMS, y estos están obligados a fortalecer sus capacidades básicas para prevenir, controlar y responder ante una pandemia.

Además, en el instrumento se definen cuáles son las *capacidades básicas* que los Estados están obligados a fortalecer; estos reportan el cumplimiento mediante autoevaluaciones o evaluaciones externas, que tienen seguimiento por parte de la OMS/OPS. Consideramos que existieron problemas de sobreestimación de las capacidades estatales por parte de los países, pero también problemas vinculados con la matriz misma de evaluación que propone la OMS/OPS.

El RSI también establece una débil relación entre el derecho a la salud, el deber de proteger de los Estados, la obligación de realización progresiva de derechos humanos y la consecuente obligación de incrementar o fortalecer las capacidades básicas estatales. Cada país tiene que elaborar planes de acción nacionales para aplicar el RSI. Además, deben contar con planes de preparación interagencias para la gestión del riesgo. Estos planes suelen no ser tratados en el congreso de los Estados nacionales, ni son conocidos ni publicados, y en general son elaborados por técnicos/as sin participación social. Tampoco estos planes se encuentran consensuados con los gobiernos subnacionales, regionales, ni figuran con partidas presupuestarias nacionales específicas.

## 2.2 Hacia la institucionalización de los instrumentos sanitarios. Dependencia y colonialismo

Es necesario señalar que el interés por prevenir y controlar las enfermedades infecciosas no es nuevo, y en cada país se fueron creando distintas normativas de orden público vinculadas con la higiene y la sanidad de las personas y de los espacios.

Foucault señala que el origen de este control está vinculado a la biopolítica, donde los cuerpos se convierten en el primer objeto de normalización y disciplinamiento por parte del Estado, siendo esto esencial para el desarrollo del capitalismo, ejerciendo este poder a través de instituciones totales como la escuela, la fábrica y las instituciones de salud.

La expansión capitalista requirió de nuevos mercados, y del sistema colonial. La expansión colonial europea en territorios del sur generó el miedo a las enfermedades exóticas, lo que llevó a la necesidad de regular las cuarentenas y las medidas en un marco de cooperación internacional.

Las necesidades del comercio, el traslado de mercaderías y el incremento del flujo migratorio, así como la idea de que ciertas enfermedades no se limitaban al espacio nacional y que estas traspasan las fronteras, requirieron de ciertos acuerdos entre distintos Estados para la regulación de las acciones transfronterizas sanitarias.

La prioridad de proteger la circulación de mercaderías y las necesidades del mercado es la impronta que se refleja en las distintas conferencias sanitarias y se materializa en el Convenio Sanitario Panamericano y ejerce influencia en la configuración de los sistemas de salud de Latinoamérica, a través de lo que Basile<sup>14</sup> señala como “panamericanismo en salud y salud global liberal”, siendo estos aparatos de reproducción de una geopolítica de poder del sistema-mundo en las diversas etapas y ciclos del capitalismo los que reproduce la colonialidad.

Así, en 1874, 1881, 1892 y 1897 tuvieron lugar las primeras conferencias sanitarias internacionales. En 1903 se realizó el primer Convenio Sanitario Internacional y se creó en Europa la Oficina Internacional de Higiene Pública.

En 1924 se dicta el Código sanitario panamericano, que es el primer tratado de sanidad internacional ratificado por 18 países de la región. En este instrumento se establece que la salud humana es fundamental para el progreso económico de los países y el intercambio comercial, y se destaca el papel llamado a cumplir por la higiene portuaria. Desde el origen se establece una doble finalidad de “fortalecer las relaciones comerciales y proteger la salud pública”.

Actualmente, podemos leer el paradigma de la salud global como una continuidad de lo que se conoce como medicina colonial<sup>15</sup>. Este paradigma es fuertemente impulsado por la OMS y asociado al norte global. Según Basile<sup>16</sup>, este paradigma “coloniza los programas de posgrados, maestrías y departamentos universitarios en las líneas de formación, investigación y producción académico-sanitaria”.

En 1951 se acuerda el Primer Reglamento de Salud Internacional, y el antecedente del RSI actual se encuentra en el RSI de 1969 (la Asamblea Mundial de 1995 encargó la revisión del RSI de 1969, WHA 48.7).

Este reglamento contenía una lista de seis “enfermedades cuarentenables” –fue modificado en 1973 y 1981 (reduce el número de enfermedades cuarentenables, quedando la fiebre amarilla, la peste y el cólera)– frente a la erradicación mundial de la viruela.

A continuación, se presenta una matriz para analizar el RSI teniendo en cuenta: bases conceptuales, enfoque, actores, financiamiento, cooperación internacional, agenda de prioridades, tipo de instrumento y participación social.

Cuadro 2. Matriz para analizar el RSI

<b>Bases del reglamento sanitario Internacional (2005)</b>	
<b>Bases conceptuales</b>	Salud global-seguridad sanitaria global.
<b>Enfoque</b>	Derechos humanos. Preeminencia modelo médico hegemónico. Técnica biomédica.
<b>Actores (mencionados explícitamente)</b>	OMS, Estados miembros, organismos intergubernamentales. Naciones Unidas, OIT, Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Marítima Internacional, Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Asociación de Transporte Aéreo Internacional, Federación Naviera Internacional y Office International des Epizooties, Estados miembros. Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).
<b>Financiamiento</b>	Países aportantes a la OMS. Alianzas públicas-privadas-corporaciones. Organizaciones de la sociedad y filantrópicas.
<b>Cooperación internacional</b>	Liderazgo formal OMS –débil–. Relación Norte-Sur –asimetría–.
<b>Agenda de prioridades</b>	Enfermedades de salud pública de importancia internacional (ESPII).
<b>Tipo de instrumento</b>	Instrumento legal vinculante para los Estados. No es un tratado de derecho internacional.
<b>Participación sociedad civil</b>	No tiene mecanismo de consulta ni participación.

*Fuente: Elaboración propia en base a la propuesta metodológica de Basile (2020).*

### 3 IMPLICANCIAS

#### 3.1 ¿Qué implicancias tuvo y tiene el RSI en los países del sur global?

El RSI institucionalizó “una nueva política pública de emergencia de salud global”, construyó una institucionalidad y un marco jurídico internacional para enfrentar las pandemias, pero en la elaboración existieron desequilibrios de fuerza entre los países del norte y los del sur. Estos desequilibrios continúan presentes en la actual discusión de la reforma del RSI.

El RSI se formuló a partir de la globalización jurídica desde arriba (*top-up*) y tiene efectos en centenares de Estados nacionales y en la legislación doméstica de estos. Pérez Vera<sup>17</sup> se hace dos preguntas:

- 1) ¿No es acaso la globalización jurídica “desde arriba” uno de los principales problemas que tiene el diseño del RSI?, y
- 2) ¿Son la institucionalidad creada por este y la preexistente derivada de tratados internacionales las que fracasaron ante la gestión de la pandemia?

Cada uno de los organismos intergubernamentales tiene sus propios mecanismos de rendición de cuentas, de toma de decisiones, de alcance temático, de competencia y de revisión. Todos los organismos generan un sistema de acción institucional, lógicas de poder, operacional y normativo-jurídico. Operan en base a legitimidad autoconferida “*legitimidad de los de arriba y precariedad de los de abajo*”<sup>18</sup>.

Desde una perspectiva crítica, el RSI es considerado una herramienta geopolítica en manos de los Estados del norte<sup>19</sup>, estrechamente vinculado con la seguridad sanitaria global<sup>20</sup>. En efecto, estas políticas que se elaboraron y se plasmaron en el RSI fueron pensadas y centradas en la defensa de los intereses de los Estados occidentales del norte.

En este sentido, Basile<sup>21</sup> señala, además, que es necesario discutir y problematizar quiénes administran el RSI, quiénes son los gestores/as de la diplomacia sanitaria en América Latina y en el Caribe, cómo impacta la matriz *securitaria* en los tomadores de decisiones y también cómo fue colonizada la academia a partir del paradigma de seguridad sanitaria global.

### **3.2 El Estado de derecho y/o la excepcionalidad como regla**

Durante la pandemia, la mayoría de los países de Latinoamérica adoptaron medidas de excepción constitucional que impactaron en la división de poderes de los Estados<sup>22</sup>, se dio un proceso de acumulación de funciones de los poderes ejecutivos y en algunos países se suspendieron las funciones de los poderes legislativos<sup>23</sup>.

En efecto, señala García Mejía<sup>24</sup> que, si bien la justicia es uno de los servicios más importantes de los Estados, este se ha visto suspendido prácticamente en todos los países de la región<sup>25</sup>. Lo dicho concuerda con diferentes estudios realizados recientemente<sup>26</sup>. Esta nueva institucionalidad emergente de la crisis sanitaria impacta en la garantía de derechos y en el acceso a la justicia.

Durante el estado de emergencia se establecieron restricciones a los derechos individuales civiles y políticos (prohibición de circular, toque de queda, estado de sitio, militarización de la seguridad)<sup>27</sup>. Esto fue señalado como un proceso de securitización de la salud pública a nivel global, donde los problemas de salud se presentan vinculados con la agenda militar y se va incorporando como marco conceptual en las academias<sup>28</sup>, que ha impactado –con distinto alcance– en otros derechos fundamentales de las personas, entrando en tensión la dimensión individual y colectiva del derecho a la salud y el deber de proteger de los Estados.

En este sentido, se señala que se dio un proceso de retorno al neohigienismo y a la militarización de la salud pública a nivel global, lo que aparejó respuestas limitadas desde el sector de la salud<sup>29</sup>. Se acentuó el proceso de securitización que ya se venía desarrollando en la región<sup>30</sup>.

Lo dicho hace surgir nuevos interrogantes en el sentido de ¿quién pone límite a la acción estatal?<sup>31</sup>.

La declaración de excepción constitucional plantea el desafío para los Estados de armonizar la realización de los derechos humanos con la imposición de medidas restrictivas para el control y prevención de la pandemia; estas medidas pueden afectar tanto a derechos individuales como colectivos<sup>32</sup>.

En contexto de crisis, se producen colisiones, tensiones e interferencias de distintos tipos de derechos que la madurez del sistema jurídico/político debe poder resolver y armonizar con criterios uniformes, que doten de seguridad jurídica aun en contextos excepcionales.

Durante el estado de excepción, se produce la colisión de intereses de derechos fundamentales, indivisibles<sup>33</sup>, que no admiten supresión, y, de igual jerarquía, los poderes judiciales deberán recurrir a la ponderación de derechos para armonizarlos acudiendo al principio de proporcionalidad, evaluando los costos y beneficios de una medida<sup>34</sup>.

Rivera<sup>35</sup> señala las tensiones generadas a partir de la implementación de las medidas de cuarentena con un fuerte impacto en las poblaciones y en la institucionalidad del Estado<sup>36</sup>. En el plano internacional, se establecieron ciertos contenidos mínimos indelegables de los derechos, y de tutela, que permiten poner límites a la acción estatal.

Alé<sup>37</sup> propone que para la armonización y protección de derechos fundamentales se tiene que realizar una lectura integrada de los Principios de Siracusa, sobre la limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Observación General sobre los estados de emergencia (OG 29, CESCR, 2001), sobre la libertad de movimiento (OG 27, CESCR, 1999).

La ONU<sup>38</sup> señaló que las declaraciones de emergencias durante la pandemia “no deberían usarse como excusa para atacar a grupos, minorías o individuos particulares. No deberían utilizarse como una tapadera para acciones represivas con el pretexto de proteger la salud (...) y no deberían usarse simplemente para sofocar la disidencia”.

Basile<sup>39</sup> señala que existe una política de la excepcionalidad como nueva regla a las emergencias de salud pública, con un avance de la biomedicalización y disciplinamiento de la vida cotidiana de la ciudadanía.

Además, este autor menciona que predomina un enfoque neohigienista con preeminencia de la ciencia biomédica como respuesta, dejando de lado factores sociales, económicos y políticos del proceso salud y enfermedad. Se produce, como ya fue mencionado, un retorno a la doctrina del contagio, donde “la medida en general se transforma en un sistema de creencias (secularización), primera narrativa dualista del miedo y de la excepcionalidad (“esto o la muerte”); tiende a una extrema biomedicalización de enfermedad de afectación poblacional, se identifican factores considerados peligrosos y punibles, necesita la división de la sociedad para aislar, inspeccionar y controlar”<sup>40</sup>.

Durante la pandemia, el enemigo se corporiza –en el extranjero/migrante/el otro enfermo/el anormal– y ello conduce a abordajes sanitarios bajo el paradigma de seguridad nacional y a la circulación y construcción de relatos a partir de metáforas militares

o de guerra, basadas en el miedo y en la extrema biomedicalización. Se establecen narrativas basadas en la visión binaria de la sociedad y de los espacios con lógicas de control y vigilancia sobre los cuerpos y territorios. Según Mbembe, en los estados de excepción se apela constantemente a una idea ficticia del enemigo.

Estos relatos ya estuvieron presentes en otras pandemias como la del ébola, donde se comparaban los preparativos para las epidemias con los preparativos para las guerras. Actualmente asistimos a una narrativa de la securitización basada en el miedo<sup>41</sup>.

De esta forma, se justifican intervenciones basadas en el supuesto de guerra, con supresión, limitación y represión de la protesta social y con la consecuente restricción de otros derechos fundamentales más allá de lo estrictamente sanitario. Podemos encontrar una matriz de comunicación de riesgo que generó miedo, desinformación y falsas noticias que fueron utilizadas con fines geopolíticos<sup>42</sup>.

Existe un discurso de la excepcionalidad circulando como hegemónico en Latinoamérica, que comienza a producir una normalización del uso de las fuerzas de seguridad, lo que va a conducir a un cambio sistemático hacia la securitización de la salud pública<sup>43</sup>.

Durante la “excepcionalidad”, se ha identificado un incremento de la violencia institucional, sin que se hayan adecuado las acciones o estrategias de seguridad a los estándares y principios internacionales<sup>44</sup>.

Finalmente, se puede mencionar que la narrativa de seguridad nacional va configurando un régimen de gobernanza<sup>45</sup>.

### **3.3 Matriz de respuesta ante la pandemia: “Crónica de una muerte anunciada”**

Algunos autores establecen una cierta continuidad en la matriz de respuesta a las pandemias. Así, Basile<sup>46</sup> analiza el abordaje de la pandemia a partir de la matriz crítica que se activó como respuesta a la pandemia del SARS en América latina y en el Caribe, que denomina: “las 3 D” (determinación, dependencia y descoordinación). Esta matriz de respuesta se sustenta en ciertos presupuestos conceptuales como metodológicos que ya estuvieron presentes en otras epidemias y desastres (sida, ébola, SARS N1 H1).

En este marco, junto con respuestas basadas en la biomedicalización y en la tecnoasistencia, se da un proceso de securitización de la salud pública; esto se comprende internacionalmente como el concepto de seguridad sanitaria global.

Este concepto se viene instalando en la región desde hace más de treinta años por parte de organismos internacionales y responde a razones geopolíticas. Comienza a dar cuenta de un conjunto de amenazas internacionales donde se van ubicando las nuevas patogenicidades como “un problema de seguridad sanitaria, de seguridad nacional”<sup>47</sup>. Esto trae aparejado que “*los problemas de salud internacional sean problemas de seguridad nacional*”.

Se produce una biomedicalización de las relaciones internacionales, y se va a plantear cómo esta securitización está haciendo readecuar a los países del Sur a partir de las necesidades de los países del norte<sup>48</sup>. Es decir, no es una agenda solo de EE. UU., de la agenda de seguridad sanitaria y agenda militar vinculada a la salud, sino que esto se va a estar incorporando como marco conceptual en las academias”. Se va instalando la excepcionalidad como regla, y es esta la que crea el aparato de seguridad sanitaria global y estructura el andamiaje que le da sustento ideológico y político a esta idea fuerza.

Se puede mencionar que la narrativa de seguridad nacional va configurando un régimen de gobernanza<sup>49</sup>. Esta gobernanza se asienta en un determinado régimen jurídico que le sirve de andamiaje y de autolegitimación.

Encontramos estudios previos –realizados en contextos de anteriores pandemias–, concordantes con estas visiones, en los que destacan los aspectos geopolíticos de la salud y seguridad sanitaria global a partir de la instrumentalización de la salud por parte de la política exterior de los Estados Unidos<sup>50</sup>, donde aparece la salud global como una herramienta del *soft power* (poder blando) de Estados Unidos<sup>51</sup>. Coincidentemente, se señala que la seguridad sanitaria global en el orden mundial tiene su genealogía<sup>52</sup> determinada por la división geopolítica entre Estados Unidos y el sur global<sup>53</sup> y que expresa las tensiones entre el sur global y el norte. Estas tensiones se vieron plasmadas en el proceso de elaboración del RSI, donde Estados Unidos instaba a una mayor seguridad sanitaria internacional.

En este sentido, se considera que la seguridad sanitaria mundial concierne el proteccionismo del norte y que reinscribe el orden mundial geopolíticamente, impactando también en la gobernanza del orden mundial<sup>54</sup>.

Según Weir<sup>55</sup>, existe una genealogía del término “seguridad sanitaria”, que no solo responde al momento en el que la OMS hace uso rutinario de este en 2001, casi como sinónimo de “alerta mundial y respuesta”, sino que responde a razones de prácticas y estrategias geopolíticas entre el norte y el sur global. La seguridad sanitaria une “los actores, los objetos, las declaraciones y los dispositivos técnicos en redes formadas a través de la experiencia autorizada”.

La OMS definió la seguridad sanitaria global como “*el conjunto de actividades proactivas y reactivas necesarias para reducir todo lo posible las vulnerabilidades a incidentes agudos de salud pública capaces de poner en riesgo la salud colectiva de poblaciones que se extienden por diversas regiones geográficas y a través de las fronteras internacionales*”<sup>56</sup>.

El contexto de pandemia ha puesto en tela de juicio el concepto y el paradigma de la seguridad sanitaria global<sup>57</sup>. Así, se ha señalado que “*las estructuras asimétricas del poder dominan el concepto de salud global (...) donde el legado del colonialismo es particularmente pesado*”<sup>58</sup>. Se mencionó que los problemas sanitarios se plantean como problemas de seguridad sanitaria internacional (*health global security*) en los países del norte, y que el RSI fue diseñado como un instrumento para ser utilizado contra los países del sur global.

Honigsbaum menciona que se movilizan recursos recién cuando una enfermedad se transforma en amenaza para el norte global<sup>59</sup>.

A su vez, señalaron expertas/os que en el proceso de discusión los países del sur no tienen la misma voz, y los informes elaborados<sup>60</sup> en el marco de discusión de la reforma del RSI no tuvieron el mismo peso en la discusión del RSI<sup>61</sup>.

Las políticas de seguridad sanitaria se elaboraron “diseñadas, pensadas, y centradas en la defensa de los intereses de los Estados occidentales del norte”<sup>62</sup>.

Es posible pensar las relaciones de poder solamente como relaciones asimétricas norte-sur. ¿Es posible pensar el poder de manera monolítica localizado en el Estado o gobierno de un país o región? ¿Es necesario comprender qué otros actores intervienen en el sur global que facilitan el diseño geopolítico desde el norte?, ¿qué mecanismos intervienen? (ideología, cooptación, coacción, etc.). Aquí encontramos un aspecto en el que es preciso profundizar en relación con las discusiones que hay que retomar para dar cuenta de la complejidad de la teoría del poder y de los sistemas políticos y económicos, teniendo en cuenta que el Estado no es el único actor en el que se concentra todo el poder. Se pueden recuperar los enfoques decoloniales latinoamericanos y postestructurales sobre discurso, poder y subjetividad.

## 4 PROBLEMAS

### 4.1 ¿Cuáles son los problemas de implementación del RSI?

En torno al RSI se generan dos fuertes tendencias en las discusiones actuales: una que menciona que el RSI no tuvo problema de diseño, aunque sí problemas de implementación evidenciados en el excesivo poder centralizado en el director de la OMS y en la burocracia del secretariado. Esta tendencia es la que se venía manteniendo en el abordaje de las distintas pandemias como la del ébola<sup>63</sup>, donde se señalaba que no era necesario modificar el RSI (Foro Permanente CEJA/GIZ, 2021).

Una segunda posición sostiene que el RSI tuvo tanto problemas de diseño como de implementación, a la vez que se señala que todo problema de implementación implica siempre un problema de diseño, ya que el derecho debería crear las condiciones adecuadas para su aplicabilidad y, por lo tanto, toda falla de aplicabilidad de los derechos es siempre una falla de diseño. Estas fallas implican una fragilidad institucional para el manejo de la crisis, a la vez que visibilizan la incapacidad de proteger, controlar y responder integralmente a la población. Vinculado con el problema de diseño se encuentra de manera transversal el paradigma de seguridad sobre el que se asienta el RSI en general y la respuesta sanitaria a las pandemias, en particular (Foro Permanente CEJA/GIZ, 2021).

A continuación, se presenta una caracterización del RSI, y un análisis crítico sobre las principales problemáticas observadas.

Cuadro 3. Caracterización del RSI. Análisis crítico, diseño e implementación

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<b>Autoridad responsable del RSI</b>	Organización Mundial de la Salud. Asamblea Mundial de la Salud. Director general de la OMS.	Actualmente se designó un órgano intergubernamental para la revisión o elaboración de un nuevo acuerdo, tratado o convención. Se identificaron problemas vinculados al rol de la OMS (legitimación, recomendaciones, demoras, evaluación de las capacidades básicas, opacidad en la conformación de los comités de expertos y de evaluación, problema de gobernanza económica de la OMS y de financiamiento de las acciones en el marco del RSI y en relación con el rol que ocupa el sector privado en la definición de la agenda y gastos extrapresupuestarios). Se discute si es necesario crear órganos rectores de la política sanitaria independientemente de la OMS (UE).
<b>Objetivo normativo</b>	"Prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública, evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias en el tráfico y el comercio internacional" (art. 2).	El objetivo no es preciso, no está claramente jerarquizado. Podría resultar incompatible el cumplimiento sanitario con la protección del tráfico y del comercio. Sería conveniente que tenga criterios o reglas de decisión para favorecer el cumplimiento de los objetivos normativos. En el RSI no contiene enumeración de actividades consideradas esenciales para el desenvolvimiento de un país que no pueden detenerse en el tránsito transfronterizo.
<b>Ámbito de aplicación. Países</b>	El RSI es de cumplimiento obligatorio en 196 países, incluidos los 194 miembros de la OMS.	El incumplimiento no genera sanción para los Estados miembros ni en el ámbito internacional ni nacional.
<b>Autoridad competente en los Estados miembros. Interlocutor del RSI</b>	Ministerios de salud. Centro Nacional de Enlace para el RSI: designado por cada Estado parte articula con los puntos de contacto de la OMS.	No dispone claramente el interlocutor (menciona centros de enlaces y Estados miembros). Las autoridades competentes para entender en el RSI deberían ser de los tres poderes del Estado, estableciendo mecanismos de notificación, interpelación, reporte y rendición de cuentas. Los centros nacionales de enlaces no definen la política sanitaria de un país, no tienen injerencia, no tienen autonomía respecto de los poderes estatales, son designados por el PE, responden políticamente a este. Además, no tienen continuidad ni estabilidad sus técnicos; generalmente funciona con equipos reducidos o unipersonales, con carencia de personal, escasa injerencia en los procesos de toma de decisiones de los Estados a nivel nacional y provincial. Otros problemas se encuentran en la inexistencia de entidades nacionales especializadas que lideren el proceso de implementación del RSI de manera integrada. La aplicación del RSI no involucra a todas las instancias gubernamentales de un mismo país ni a todos los poderes (legislativo, judicial, ejecutivo) ni jurisdicciones. Debería contemplarse que las pandemias generan declaraciones de estado de excepción constitucional, por lo que el instrumento debería prever límites a la acción estatal.

Reglamento Sanitario Internacional	Caracterización. Diseño del RSI	Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI
<b>Mecanismos de gobernanza. Toma de decisiones y nivel de acatamiento</b>	No dispone de normativa sobre gobernanza nacional-subnacional. No cuenta con un plan global estratégico sanitario ni con planes regionales.	El RSI no se expide sobre la toma de decisiones a nivel país ni realiza seguimiento del nivel de acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones sanitarias adoptadas. Falta de un mecanismo de gobernanza claro y existe fragmentación de toma de decisiones. Es necesario pensar mecanismos de gobernanza (nacional-regional-global). Pero la existencia de un plan global-regional no debería implicar el establecimiento de obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros en la medida en que no se asegure una representación amplia del sur global.
<b>Evaluación del impacto de las medidas</b>	No dispone de un sistema de evaluación y monitoreo de medidas adoptadas en el marco de una emergencia sanitaria.	El RSI no establece un sistema de evaluación del impacto de las medidas sanitarias adoptadas en el marco de una emergencia. No regula sobre el seguimiento del desvío de las recomendaciones por parte de los Estados miembros.
<b>Tipo de instrumento</b>	Instrumento legal vinculante para los Estados. No es un tratado de derecho internacional, por lo que su incumplimiento no acarrea sanciones, y no es exigible directamente por la ciudadanía, ni judicializables los derechos que de él emanan. Tampoco suele ser directamente aplicable en los ámbitos jurídicos nacionales y no contiene normas autoejecutables – <i>self executing norms</i> –.	No menciona sobre la obligación de los Estados de incorporar y armonizar en el ámbito doméstico el RSI. No contiene normas autoejecutables. Debilidad en el diseño del instrumento, un instrumento “sin dientes”. Es necesario que se supere la dicotomía entre el derecho duro y el derecho blando; se busca mayor flexibilidad y la posibilidad de que contemple distinto tipo de normativa (directrices, compromisos, protocolos y recomendaciones).
<b>Alcance</b>	Enfermedades de salud pública de importancia internacional (ESPII). Se establece el procedimiento para la determinación de una emergencia de salud pública de importancia internacional. El director de la OMS determina si el evento constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional, mantiene consultas con el Estado parte donde se está produciendo el evento. Solicitará opinión del comité de emergencia y emitirá recomendaciones temporarias. Dentro de las 48 horas, el director debe determinar si el evento constituye una ESPII. No dispone distintos niveles de alerta.	La aceptación de la asistencia técnica depende del país donde sucede el evento. China no aceptó la colaboración de la OMS.  Se discute si es necesario incorporar distintos niveles de alerta (alerta intermedio-frente a amenaza de pandemia) donde la decisión no esté en manos del director general de la OMS.

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<b>Actores expresamente enunciados en el RSI</b>	Naciones Unidas, OIT, Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de Aviación Civil Internacional, Organización Marítima Internacional, Comité Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Asociación de Transporte Aéreo Internacional, Federación Naviera Internacional y Office International des Epizooties, Estados miembros. Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).	No menciona ni regula sobre la intervención de actores económicos (como el complejo fármaco-industrial).  No regula sobre la captura corporativa.  No se expide sobre instrumentos internacionales que operan como determinantes legales y económicos de las soberanías sanitarias nacionales (patentes, medicamentos, vacunas, insumos críticos).
<b>Intervención en la elaboración y control</b>	Comité de expertos, comité de evaluación, <i>roster</i> de expertos del RSI. El comité de expertos es elegido por el director general de acuerdo con pautas establecidas en el RSI (art. 48) (representación geográfica, experiencia).  El comité de examen es elegido por el director general en base a principios de representación geográfica, paridad de género, equilibrio de expertos, distintas corrientes de pensamiento científico, enfoques y experiencias prácticas, equilibrio interdisciplinario adecuado (art. 50 pto. 6).	Sin participación social, ni de organizaciones de la sociedad civil, ni colegios profesionales, sociedades médicas, sociedades científicas, sindicatos, academias. En relación con el comité de expertos, se podrían tener en cuenta otros criterios como género, campo de <i>expertises</i> . Es necesario que participen en la elaboración e implementación del RSI sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de usuarios/as y academia. No regula sobre ausencia de conflictos de intereses de los expertos/as que integran los comités. Se puede notar una divergencia significativa en los criterios normativos establecidos para elegir representantes en el comité de examen. Las personas que controlan y supervisan no deberían depender ni ser nombradas por el director de la OMS. Se podrían implementar concursos de oposición y antecedentes, públicos, abiertos y transparentes tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
<b>Medidas en el marco del RSI</b>  <b>Recomendaciones</b>	Recomendaciones permanentes son opiniones no vinculantes con respecto a determinados riesgos continuos para la salud pública que emite la OMS sobre medidas sanitarias (art. 16). Responde a riesgos específicos y continuos.  Recomendaciones temporales: opiniones no vinculantes que emite la OMS respecto de medidas sanitarias frente a riesgos concretos (art. 15) pueden ser dejadas sin efecto en cualquier momento.	Las recomendaciones no son vinculantes. No se toman por medio de procesos abiertos y participativos. No establece medidas compensatorias de medidas sanitarias recomendadas. No se minimiza la posibilidad de incumplimiento o apartamiento de las recomendaciones en el proceso de implementación y no se estipulan sanciones e incentivos para superar la resistencia a implementarlas. No contiene mecanismos de notificación a los otros poderes estatales sobre el incumplimiento de la recomendación y del RSI. Actualmente, se discute la necesidad de establecer la vinculación y la activación automática a partir de la declaración de emergencia y una implementación flexible. Faltan mecanismos de seguimiento de la aplicación de recomendaciones por los Estados.

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<b>Principios</b>	<p>Respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 3).</p> <p>Cada Estado es soberano de legislar sus políticas de salud, pero tiene que respetar el RSI.</p>	<p>Ni en la elaboración ni en la ejecución se articulan ni mencionan organismos internacionales de DH existentes.</p> <p>No se evalúa el nivel de ajuste y congruencia de las medidas tomadas con los derechos humanos.</p> <p>Falta una enunciación más clara de los principios rectores de las obligaciones sustantivas.</p> <p>Se discute la incorporación del principio precautorio frente a la incertidumbre de la ciencia en relación con nuevos patógenos.</p> <p>No contiene normativa vinculada con el principio de acceso a la justicia para las poblaciones sobre las que recaen medidas farmacológicas o no farmacológicas que afecten a otros derechos fundamentales.</p> <p>Debería mencionar expresamente el derecho a la salud como interdependiente de los otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.</p> <p>Debería mencionar y regular sobre los actores no estatales, vincular con directrices de empresas y derechos humanos.</p>
<b>Financiamiento de las acciones en el marco del RSI</b>	<p>No dispone de mecanismos específicos de financiación para responder a la emergencia.</p> <p>Se financia la estructura con fondos de la OMS.</p>	<p>El RSI no dispone de normativa sobre mecanismos de financiación o la regulación sobre un fondo para responder a la emergencia.</p> <p>Se financia con fondos presupuestarios y extrapresupuestarios de la OMS y con partidas presupuestarias de los Estados miembros.</p> <p>El RSI no contempla mecanismos de financiamiento para asegurar y garantizar las acciones que se recomiendan.</p> <p>Opacidad en relación con los gastos extrapresupuestarios, insuficientes gastos para responder a la pandemia.</p> <p>Falta de creación de un fondo de redistribución de emergencia.</p> <p>En los ámbitos nacionales no se cuenta con presupuestos con etiquetado RSI, falta de transparencia en relación con las partidas asignadas en el marco del RSI (capacidades básicas estatales), aunque existieron países que realizaron etiquetado del presupuesto para COVID-19.</p> <p>Se discute la necesidad de pensar mecanismos para garantizar un financiamiento sostenible de la OMS.</p> <p>No menciona en el reglamento mecanismos como los fondos de contingencia para emergencias de la OMS, fondo de emergencia para pandemias del Banco Mundial e iniciativas como GAVI, CEPI o COVAX a pesar de que en la práctica se han utilizado en distintas pandemias.</p>
<b>Reservas y entendimientos al instrumento</b>	<p>El instrumento permite efectuar reservas en la medida en que no sean incompatibles con el objetivo y la finalidad (art. 62).</p>	<p>Se realizaron reservas en relación con la aplicación del principio de federalismo, en relación con las fuerzas armadas que desvirtúan el instrumento.</p> <p>No tiene contemplado un sistema de todo o nada.</p>

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<b>Funciones y responsabilidades de la OMS</b>	<p>Realizar acciones estratégicas para implementar el RSI y lograr que los países puedan detectar y evaluar las emergencias de salud pública y adoptar las medidas de respuesta.</p> <p>Cooperación y asistencia técnica a los Estados miembros.</p> <p>Colaborar con la movilización de recursos financieros para prestar apoyo para crear, fortalecer y mantener las capacidades básicas.</p>	<p>Carece de mecanismos de incentivos e influencia para que los países apliquen el RSI (prescripción, incentivo, disuasión, sanción).</p> <p>Deben estar claramente definidas las obligaciones extraterritoriales, incluida la prohibición de regresión en materia de derechos y presupuesto en salud.</p>
<b>Funciones y responsabilidades de los Estados miembros</b>	<p>Crear, reforzar y mantener capacidades básicas estatales, disponiendo recursos al efecto.</p> <p>Colaborar en la aplicación del RSI.</p> <p>Adoptar medidas para la aplicabilidad del RSI, adopción de disposiciones jurídicas y administrativas.</p> <p>Promoción del uso del instrumento.</p> <p>Elaboración en conjunto con OMS de directrices para pasos transfronterizos terrestres.</p> <p>Designar centros de enlaces con los puntos de contacto designados por la OMS.</p> <p>Elaborar un plan de acción nacional para aplicar el RSI y contar con planes de preparación interagencias para gestión del riesgo.</p>	<p>Los Estados incumplieron la obligación de mantener y reforzar las capacidades básicas. Se realizan autorreportes de las capacidades básicas que hacen los centros de enlaces dependientes del PE, y estos informes no tienen control de otros poderes estatales.</p> <p>Se sobreestiman las capacidades básicas en los informes. La matriz usada para medir las capacidades básicas es insuficiente y/o los indicadores utilizados no miden lo que dicen medir.</p> <p>Los Estados no crearon estructura jurídica y administrativa suficiente.</p> <p>Los planes de acción nacionales para aplicar el RSI y los planes de preparación interagencias para gestión del riesgo no son conocidos en los ámbitos nacionales, no son transparentes, no se deciden en el poder legislativo, no tienen partida presupuestaria asignada. Algunos países incluso incumplieron con el deber de presentar planes de acción.</p>
<b>Intervinientes en la elaboración y control</b>	<p>Comité de expertos.</p> <p>Comité de evaluación.</p> <p>Roster de expertos del RSI.</p>	<p>Quienes integran el comité de expertos pertenecen casi exclusivamente al campo de la medicina, clínico, sin integrar otras profesiones y disciplinas.</p> <p>No se cuenta con información sobre antecedentes relevantes y existencia (o no) de conflictos de intereses.</p> <p>No intervienen expertos en derecho internacional de los derechos humanos, miembros de la Comisión Interamericana de DH, Corte ID y/o de otros tribunales de DH, ni organizaciones de la sociedad civil ni comunidades.</p>

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<b>Información, comunicación urgente, notificación</b>	<p>El proceso de comunicación y de notificación ante una ESPII es el siguiente:</p> <p>Cada Estado parte debe desarrollar, reforzar y mantener capacidad de detectar, evaluar y notificar eventos (art. 5).</p> <p>La OMS recopiló información sobre eventos y evaluará el potencial de provocar una propagación internacional (art. 5 pto. 4).</p> <p>Los centros nacionales de enlaces deberán notificar antes de que transcurran 24 horas desde que haya evaluado la información concerniente a la salud pública y deben facilitar información de eventos imprevistos o inusuales (art. 7).</p> <p>La OMS puede utilizar múltiples fuentes de información y pedirá la verificación del evento por parte del Estado donde se está produciendo presuntamente el evento (art. 9). La información que posee la OMS es confidencial hasta que se declare que es una ESPII (arts. 11 y 12) y la OMS haya confirmado la información.</p> <p>La OMS pone a disposición la información de los Estados partes y del público.</p>	<p>Los plazos de notificación durante la pandemia de COVID-19 no fueron cumplidos por el país en el que se presentó el evento (China).</p> <p>Tampoco se cumplió el plazo en relación con la declaración de emergencia por parte de la OMS.</p> <p>El RSI no contiene lineamientos sobre la comunicación de riesgos a las poblaciones ni pautas para la comunicación de la prensa sobre los eventos de salud pública.</p> <p>Sería conveniente que cuente con pautas que permitan evitar enfoques comunicacionales vinculados a la "politización del virus" y de los tratamientos y las noticias falsas.</p> <p>Sobre la información que recopila la OMS, se puede señalar que no regula sobre los determinantes transnacionales y sobre la interfaz ambiente, animales, humanos.</p> <p>No refiere al modelo de desarrollo del cual emergen las problemáticas.</p> <p>La información que se recopila no tiene por objeto establecer alertas tempranas o prevención (por ejemplo, desfinanciamiento de políticas públicas estratégicas, subejecución de programas vinculados a las capacidades básicas, laboratorios, insumos críticos) o regresión en términos de derechos sanitarios.</p>
<b>Colaboración internacional y capacidad regulatoria y sancionatoria de la OMS</b>	<p>La OMS podrá ofrecer colaboración con organizaciones normativas y movilizar asistencia internacional para prestar apoyo a las autoridades nacionales y realizar evaluaciones <i>in situ</i> (art. 10, pto. 3).</p> <p>También procederá a ofrecer la realización de una evaluación de la gravedad del riesgo internacional y la idoneidad de las medidas de control (art. 13 pto. 4) brindando una respuesta coordinada.</p> <p>No tiene capacidad regulatoria.</p> <p>No tiene capacidad sancionatoria de los Estados miembros.</p> <p>No se expide sobre sanciones previas que pesan sobre los Estados miembros que afectan a la capacidad de respuesta a una emergencia.</p>	<p>La aceptación de la asistencia técnica depende del país donde sucede el evento; por ejemplo, la República Popular China no aceptó la colaboración de la OMS.</p> <p>Actualmente los países no poseen incentivos para notificar ni responsabilidad por la no notificación o por la notificación extemporánea.</p> <p>El temor a represalias o la denegación de beneficios comerciales tiene mayor peso.</p> <p>La declaración de emergencia tiene impactos en la gobernabilidad de los Estados que tiene que ser abordada.</p> <p>En el marco de una declaración de pandemia deberían suspenderse temporalmente todo tipo de medidas económicas o sanciones unilaterales o bloqueos que pesan sobre ciertos países.</p>

<b>Reglamento Sanitario Internacional</b>	<b>Caracterización. Diseño del RSI</b>	<b>Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI</b>
<p><b>Cooperación de la OMS</b>  <b>Respuesta de salud pública.</b>  <b>Prevención y control</b></p>	<p>La OMS cooperará y coordinará actividades con organizaciones intergubernamentales u órganos internacionales competentes. Puede concluir acuerdos o disposiciones similares. Declarada la emergencia, si el Estado acepta, la OMS podrá ofrecer una respuesta coordinada, asistencia y orientación (art. 13 pto. 6).</p>	<p>Esta atribución de la OMS es relevante en relación con la conclusión de acuerdos por ejemplo vinculados al comercio de insumos críticos, producción de vacunas, introducción y distribución de elementos de diagnóstico y tratamiento. Sin embargo, no apeló a esta atribución para la regulación, suspensión de patentes y propiedad intelectual del complejo fármaco-industrial. Es necesario incluir mecanismos de cooperación intra e interestatal (bilateral, multilateral). Las respuestas que brinda la OMS (asistencia, orientación) quedan en el margen de discrecionalidad y voluntarismo de esta; no son exigibles por los Estados ni la OMS puede imponerlas en los territorios nacionales. Es necesario contar con indicadores de viabilidad política de las respuestas, factibilidad técnica y económica. Se discute si es necesario incorporar disposiciones vinculadas a mejorar la bioseguridad en los laboratorios y prevenir patógenos resistentes a los agentes antimicrobianos. Además, la incorporación de promoción de sistemas de salud integrados y medidas para prevenir daños transfronterizos.</p>
<p><b>Trato al viajero</b></p>	<p>Regula sobre el trato al viajero: cuando aplique medidas sanitarias de cuarentenas o aislamiento, deberán los Estados partes ocuparse de proporcionar alimentos, agua, instalaciones, vestimenta, proteger el equipaje, ofrecer tratamiento médico, medios para comunicarse y traductor. Los Estados tienen que tener en cuenta las consideraciones de género, socioculturales, étnicas y religiosas, deben ser tratados con cortesía y respeto, deben brindar consentimiento informado. Los países pueden imponer condiciones para el ingreso de viajeros; pueden exigir examen médico, vacunación u otra medida profiláctica frente a un riesgo inminente de salud pública.</p>	<p>En los distintos países se omitió el cumplimiento de estos deberes acordados en el RSI. La situación de los migrantes pandémicos fue crítica en algunos países de Latinoamérica. No contiene seguimiento de las medidas adoptadas para las y los viajeros ni mecanismos en los que estos puedan reclamar en relación con el trato digno, libre de discriminación y torturas.</p>

Reglamento Sanitario Internacional	Caracterización. Diseño del RSI	Análisis crítico. Diseño e implementación del RSI
<b>Resolución de controversia</b>	El RSI dispone que, si existe controversia entre dos o más Estados sobre la interpretación del RSI, tratarán de resolverla negociando, podrán utilizar buenos oficios, la mediación, la conciliación (art. 56) o podrán someter la controversia al director general (pto. 2) reconociendo como obligatorios el arbitraje y el laudo arbitral.	Este mecanismo se encuentra infrautilizado. A pesar de lo dispuesto sobre resolución de controversia, algunos estados de Estados Unidos iniciaron demandas contra la República Popular China por responsabilidad por el inicio de la pandemia.
<b>Derecho administrativo internacional. Compatibilidad del RSI</b>	No dispone normativa.	No se encuentra analizado el nivel de compatibilidad del RSI con normativa interna de los países y del RSI con otros instrumentos internacionales (tratados comerciales suscritos u otros compromisos internacionales nacionales o regionales). El RSI debería contener normas expresas que propongan la armonización interna doméstica con el ámbito internacional y claros mecanismos de coordinación y cooperación. Actualmente no posee normativa vinculada con intercambio de muestras de patógenos entre países.
<b>Mecanismos de rendición de cuentas</b>	El RSI establece el comité de examen, que actúa <i>a posteriori</i> de la intervención para evaluarla. Este comité se encuentra designado por el propio director de la OMS.	Falta un mecanismo de evaluación del cumplimiento y rendición de cuentas independiente. Falta de independencia del comité de evaluación en relación con el director general de la OMS; es designado por este.
<b>Apoyo a la investigación e innovación</b>	No dispone normativa.	El RSI actual no tiene normativa sobre el apoyo a la investigación, financiamiento, transferencia de conocimiento y tecnologías, ni sobre participación equitativa de los beneficios de ciencia. No contiene regulación específica sobre bienes públicos mundiales (BPM) ni menciona la garantía de acceso a vacunación, diagnóstico, tratamiento, insumos críticos. No se expide sobre la propiedad de los descubrimientos.
<b>Derecho de propiedad intelectual relacionado con BPM</b>	No dispone normativa.	El RSI no dispone normativa alguna vinculada con la regulación de insumos críticos, vacunación y acceso a tratamiento ni establece vinculación o posible articulación con tratados de comercio. No menciona aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio en el marco del ADPIC –aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio–. Es un acuerdo multilateral sobre propiedad intelectual (*).
<b>Determinantes legales de la salud</b>	No dispone normativa.	El RSI no se expide sobre los determinantes legales de la salud, este condiciona las posibilidades de los Estados miembros de cumplir el instrumento.

Fuente: Elaboración propia.

(\*) Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_trips\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_trips_s.htm)

A continuación, se presenta una caracterización del RSI, y un análisis crítico sobre las principales problemáticas observadas.

Las problemáticas identificadas también coinciden con otros estudios y autores que identifican las falencias del derecho sanitario internacional basado en el RSI, demostrando que este ha sido incapaz de mitigar la amenaza de COVID-19<sup>64</sup>.

Seguidamente, se analizan algunas problemáticas de implementación y aplicación del RSI vinculadas a la debilidad de la arquitectura global para prevenir, controlar y responder a la pandemia.

## **4.2 Fallas identificadas en la aplicación del RSI por parte de la OMS**

En este sentido, podemos señalar que se verificaron fallas en el sistema establecido en el RSI para los abordajes de las enfermedades de importancia internacional (ESPII). Según el RSI, los Estados tienen que tener la capacidad de detectar, evaluar, notificar y dar respuesta a un brote según surge del RSI. Sin embargo, se evidenciaron demoras en la detección, en la notificación y en la capacidad de dar respuestas.

Específicamente, se pueden mencionar excesivas demoras en el proceso de convocar al Comité de Emergencia en la notificación, declaración de emergencia y elaboración de recomendaciones por parte del director de la OMS.

En efecto, en diciembre de 2019 se registra el primer caso de síndrome respiratorio por Coronavirus en Wuhan, República Popular China, recién a fines de enero de 2020 la OMS declaró la situación como una emergencia en salud pública de interés internacional y el 11 de marzo de 2020 declaró la pandemia<sup>65</sup>, proponiendo una serie de recomendaciones para los países.

La República Popular China (país donde se estaba produciendo el evento que constituía una ESPII) debía notificar dentro de las 24 horas (art. 6). El director general de la OMS tenía 48 horas para determinar si el evento constituía una emergencia de salud pública de importancia internacional (arts. 11 y 12). Estos plazos no fueron cumplidos, teniendo ello graves consecuencias en la propagación de la enfermedad.

## **4.3 Falta de liderazgo sanitario global y fallas en la gobernanza**

La falta de liderazgo sanitario global por parte de la OMS interacciona con los problemas de la arquitectura global en materia sanitaria y de gobernanza. Lo señalado coincide con informes previos realizados por el Consejo de Europa<sup>66</sup> sobre la actuación de la OMS en la gripe A<sup>67</sup> que han llamado la atención acerca de las formas de comunicación de decisiones sensibles, alertando sobre la falta de transparencia en la gestión, la falta de liderazgo de la OMS y la influencia de las empresas farmacéuticas en las decisiones de compra y procedimientos de aprobación de vacunas.

Además, el sistema de prevención y control fue débil y se dio una ausencia de coordinación global de la respuesta. También se identificaron problemas en relación con el funcionamiento y liderazgo de la OMS, excesivas demoras y burocracia, opacidad,

falta de transparencia en la conformación de *roster* de expertos, problemas de financiamiento de la OMS previos a la pandemia<sup>68</sup> y definición de la agenda sanitaria por parte de actores del sector privado<sup>69</sup>.

Este problema de gobernanza de la OMS estuvo presente en otras pandemias, como la del ébola, donde también se consideró que la OMS no cumplió con sus responsabilidades de liderazgo para el control de la enfermedad. Incluso la OMS emitió un comunicado de disculpa abierta, y un panel de evaluación resaltó el fracaso<sup>70</sup>.

#### 4.4 Problemas con la evaluación de las capacidades básicas de los Estados en el marco del RSI

El problema de fortalecimiento de las capacidades básicas estatales se puede analizar tanto desde la perspectiva de los países que deben cumplir con la obligación como con la acción u omisión de la OMS en el control y seguimiento de este proceso y como un problema del diseño de la matriz de evaluación.

Así, se identificaron problemas vinculados con la forma y con los resultados de la evaluación de las capacidades básicas de los Estados. Las capacidades básicas evaluadas por la OMS se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Capacidades básicas estatales en el marco del RSI (2005)

Capacidades básicas estatales
Número de informes anuales presentados
Legislación y financiamiento
Coordinación del RSI y funciones de los CNE para el RSI
Eventos zoonóticos y la interfaz entre los seres humanos y animales
Inocuidad de los alimentos
Vigilancia
Recursos humanos
Marco nacional para la emergencia sanitaria
Prestación de servicios de salud
Comunicación de riesgo
Punto de entrada
Eventos químicos
Emergencia por radiación

*Fuente: Elaboración propia en base a RSI..*

El RSI establece un cronograma de implementación progresivo de las capacidades básicas; para el año 2016 debía tener cumplimiento pleno, pero, según señala Madies<sup>71</sup>, no todos los Estados miembros han logrado cumplirlo.

Consideramos que el no cumplimiento de las capacidades básicas constituye una necropolítica, en la medida en que va creando de manera sistemática las condiciones para la desprotección de poblaciones.

Así, la OMS<sup>72</sup> informó sobre el estado de la aplicación e implementación del RSI (durante el período del 1 de julio al 30 de junio de 2020). En este informe la OMS analizó la actividad realizada por los Estados partes y por la OPS (oficina) para responder a los eventos agudos de la salud pública, incluidas las emergencias de salud pública de importancia internacional (ESPII) y las actividades para fortalecer las capacidades básicas reportadas de los Estados.

En el informe de la OMS se presentan los resultados de las evaluaciones de las 13 capacidades básicas reportadas por los propios Estados<sup>73</sup> y por evaluaciones externas a estos en aquellos países que las realizaron. Para las 13 capacidades básicas evaluadas, los puntajes regionales están cerca o por encima del 60%. Esta información, sin embargo, debería ser atenuada debido a la baja presentación de informes por los países durante el año 2020. En efecto, fue el año en el que más países incumplieron con el deber de reportar las capacidades básicas<sup>74</sup>.

Se halló que el promedio más alto de capacidades básicas en las subregiones se encuentra sistemáticamente en América del Norte y el promedio más bajo está en la subregión del Caribe, en relación con seis capacidades básicas, y en Centroamérica, en relación con dos de sus capacidades básicas (coordinación del RSI y funciones de los centros nacionales de enlaces) (CD 58/INF/I, 2 de septiembre de 2020).

Los datos deberían permitir inferir que aquellos países con mayores capacidades básicas reportadas deberían haber generado una mejor respuesta para el COVID-19, con menos morbilidad<sup>75</sup>, con menos sobrecarga en los servicios sanitarios, etc. Es decir, los países del norte, que estaban por sobre el promedio de capacidades básicas tendrían que haber tenido un mejor desempeño y resultados en términos sanitarios y de gestión, y sin embargo algunos estuvieron al borde del colapso de los servicios sanitarios, con exceso de mortalidad atribuida al COVID-19.

Por ello, es necesario analizar y profundizar en el conocimiento de posibles causas de estas diferencias. Algunas hipótesis sobre estas diferencias podrían ser:

1. La matriz de evaluación no evalúa lo que dice medir: “las capacidades básicas de los Estados”.

Sería necesario generar un robusto sistema de indicadores que cuente con validez, confiabilidad, especificidad, sensibilidad, representatividad, claridad y utilidad, entre otros. Esto nos lleva a pensar qué elementos se utilizan para evaluar las capacidades de los Estados, qué dimensiones se evalúan y qué otros indicadores –estructura, proceso, resultados– sería preciso tener en cuenta para esa evaluación.

2. Los países sobreestiman las capacidades básicas estatales<sup>76</sup> y estas no concuerdan con la realidad de la organización de las respuestas estatales ante la pandemia. En este sentido, es necesario pensar en mecanismos de responsabilidad por la información proporcionada por los Estados, de control interno, validaciones y rendición de cuentas, publicidad y transparencia.

En la matriz propuesta por el RSI, no tiene en cuenta los determinantes socioeconómicos, demográficos, ambientales y laborales, entre otros. Tampoco contempla otros aspectos fundamentales como la estructura sociodemográfica previa, las necesidades básicas insatisfechas de la población, alfabetización (fundamental para comprender medidas y para desarrollar prácticas de autocuidado); indicadores de organizaciones; recursos del sistema de salud; gasto y coberturas de la población; infraestructura de los servicios de salud; capital humano, mecanismos regulatorios e institucionalidad jurídica, recursos financieros y endeudamiento preexistente, entre otros. No contempla el sector privado.

Además, sería necesario que la matriz de evaluación contenga elementos que permitan el seguimiento y/o monitoreo de presupuesto del gasto destinado a salud y su distribución (según privado, público, de seguridad social, estableciendo el porcentaje del PBI de cada uno) a la luz de la progresión en materia de realización de derechos humanos y tenga alertas en cuanto a la regresión del presupuesto destinado a salud y/o al desfinanciamiento o subejecución de programas relativos a enfermedades infecciosas.

Actualmente, el 38% de los países analizados en el informe antes mencionado señalaron que sus presupuestos se distribuían oportunamente y se ejecutaban de manera coordinada y “el 62% (29 países) indicaron que contaban con mecanismos de financiamiento público para emergencias que permitirían recibir fondos de manera estructurada y distribuirlos con rapidez para responder a emergencias en salud pública”.

Nuevamente, se puede observar que contar con mecanismos de financiamiento público para recibir fondos no es suficiente como evaluación de la capacidad básica financiera de un Estado, debiendo tenerse en cuenta las formas en las que se obtienen recursos por parte de los Estados (impuestos, emisión de deuda, endeudamiento externo), la forma y los criterios con los que se distribuyen y el impacto del presupuesto en los derechos humanos, máxime teniendo en cuenta que varios países de Latinoamérica se encontraban con altos niveles de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito (como el FMI).

A continuación, se puede observar un cuadro comparativo de las regiones sobre la evaluación de capacidades básicas de los Estados partes, según los informes remitidos a la OMS (promedios regionales y subregionales)<sup>77</sup>.

Cuadro 5. Capacidades básicas reportadas por países según subregión, promedio expresado en porcentajes. Año 2020. OMS

	Subregión				
	Caribe (n = 10)	Centroamérica (n = 7)	América del Sur (n = 9)	América del Norte (n = 3)	Región de las Américas (n = 29)
Legislación y financiación	63	79	77	91	74
Funciones de los CNE para el RSI	78	64	82	100	78
Eventos zoonóticos y la interfaz entre humanos y animales	68	69	78	80	72
Inocuidad de los alimentos	82	63	80	93	78
Laboratorio	79	81	72	93	79
Vigilancia	65	79	83	100	78
Recursos humanos	64	71	71	80	70
Marco nacional para las emergencias sanitarias	71	78	65	96	73
Prestación de servicios de salud	64	60	56	96	64
Comunicación de riesgo	72	66	58	93	68
Puntos de entrada	69	67	67	93	70
Eventos químicos	50	54	67	87	60
Emergencias por radiación	34	74	64	87	59

Fuente: Reelaboración propia según CD58/INF/I-ANEXO.

Se considera necesario problematizar la forma de evaluación, valoración e interpretación de las capacidades básicas estatales. Estas capacidades tienen que ser entendidas en un contexto más amplio, que constriñe o posibilita la preparación y la respuesta de los Estados e interpretarse teniendo en cuenta el deber de los Estados de no dañar y de prevenir. Es decir, pensarla a partir del tamiz de los principios de derechos humanos. Como fue mencionado, la no preparación para responder a una pandemia constituye la necropráctica del “dejar morir”, al crear de manera sistemática las condiciones de desprotección de las personas, colectivos y comunidades.

En relación con el puntaje de los puntos de entrada, podemos ver que debían en todo momento asegurar el acceso a servicios médicos, transporte de viajeros enfermos, inspección de naves y control de vectores, y, para responder a un evento como la pandemia, debían contar con un plan de contingencias, capacidad de aislamiento de personas, espacios para entrevistas o cuarentenas y aplicar medidas de control. En los puntos de entrada existieron serias fallas que no conciben tampoco con la capacidad reportada por los Estados e informada por la OMS en el informe analizado.

Los planes de acción nacionales para fortalecer las capacidades básicas que elaboran los Estados partes no tienen suficiente grado de institucionalidad jurídica y normativa;

los elabora un órgano dependiente del poder ejecutivo, sin intervención o control de los otros poderes del Estado.

#### **4.5 Implementación de políticas unilaterales nacionalistas**

En la región latinoamericana, varios países implementaron, con distinto alcance, las medidas<sup>78</sup> recomendadas por los organismos internacionales (OMS, OPS) y autoridades sanitarias nacionales en el marco del Reglamento Sanitario Internacional, como el aislamiento preventivo o la cuarentena<sup>79</sup>, y se establecieron diferentes estrategias de abordaje de la pandemia (control transfronterizo, prohibiciones de ingreso, prohibiciones de circulación, suspensión de clases presenciales, restricción en el uso del transporte público o priorización de actividades esenciales, entre otras)<sup>80</sup>.

Estas estrategias, si bien pueden ser efectivas desde la perspectiva sanitaria (para preservar la salud, evitar la transmisión del virus o la saturación de los servicios de salud), en los hechos implican la emergencia de nuevos y graves problemas sociales y económicos y la profundización en otros problemas preexistentes en la región. A su vez, las medidas se implementaron con fuertes restricciones de derechos, lo que generó tensiones entre el derecho a la salud –dimensión individual y colectiva– y otros derechos fundamentales, por lo que recibieron fuertes cuestionamientos desde el campo jurídico, de las organizaciones de la sociedad civil y de organismos intergubernamentales de derechos humanos que expresaron su preocupación. En particular, se señaló la necesidad de tomar medidas compensatorias de las medidas sanitarias de aislamiento.

Sin embargo, podemos distinguir que no solo en Latinoamérica predominan los enfoques unilaterales, nacionalistas y con excesiva acumulación de funciones en el poder ejecutivo. Esto ocurrió aun en contra de las obligaciones extraterritoriales establecidas en el RSI.

En efecto, se incumplió con los deberes de solidaridad, cooperación y asistencia internacional. Así, por ejemplo, algunos países de la UE procedieron a la confiscación, acaparamiento e incautación de insumos destinados a otros países; otros, como Estados Unidos, establecieron la prohibición de exportar insumos críticos sanitarios.

También se refleja este enfoque nacionalista en la estrategia de inmunización, generando y amplificando las desigualdades en la distribución de vacunas. Fueron los países del sur los más afectados por la distribución inequitativa de vacunas, a pesar del mecanismo COVAX implementado por la OPS/OMS para asegurar una distribución equitativa entre los países. Muchos países, para acceder a vacunas, se vieron compelidos a establecer negociaciones por fuera de este sistema.

#### **4.6 Falta de incorporación del RSI a la legislación nacional y omisión de regulación del derecho a la salud**

Como fue señalado, el RSI es un instrumento débil en términos jurídicos y, a su vez, los países no lo han incorporado a su legislación doméstica, o, si lo incorporaron, han hecho

aplicaciones heterogéneas de sus disposiciones. El RSI en cada país es aplicado por organismos del PE sin independencia ni autarquía (generalmente ministerios de salud o secretarías) y sin que el sector salud tenga suficiente injerencia en relación con otros sectores y otros ministerios. En definitiva, queda sujeto en su aplicación a la política partidaria del gobierno de turno.

A la vez, el RSI no brinda una definición legal de salud, con lo cual el diseño y la aplicación de las obligaciones dependen del modelo de salud que prevalezca en cada Estado, y el alcance de las obligaciones estatales solo tiene una mirada basada en los servicios de salud (tecnoasistencial/hospitalocéntrica), con preeminencia del modelo biomédico en la forma de organizar la atención y respuesta a la pandemia.

En efecto, se carece de propuestas de marcos legislativos y regulatorios del sector salud que puedan facilitar el abordaje de la crisis sanitaria, incorporando la dimensión colectiva del derecho a la salud y de reconocimiento legislativo y judicial.

Es necesario que un nuevo instrumento pueda armonizarse con los tratados de derechos humanos y que estos puedan definir el alcance, la conceptualización y la delimitación del núcleo mínimo de derechos que deben ser garantizados por los Estados aun en tiempos de crisis, donde pueden colisionar intereses (individuales y sociales) y jerarquías normativas, con disparidad normativa a nivel subnacional y reconocimiento no uniforme del derecho a la salud.

En efecto, aún falta una perspectiva crítica sanitaria que se exprese en la regulación del derecho a la salud y en los fallos judiciales.

Hasta aquí se presentaron las falencias del derecho sanitario internacional basado en el RSI, demostrando que este ha sido incapaz de mitigar la amenaza de COVID-19.

Como se señaló, las problemáticas identificadas no dan cuenta solo de un problema del instrumento jurídico como tal, lo cual podría resolverse con una reforma del RSI, sino también y en principal medida de los paradigmas y modelos con los que se piensa la respuesta sanitaria ante la pandemia. Se vincula también con los múltiples condicionantes con los que se encuentran los países para implementar una respuesta sanitaria integral e integrada, algunos de los cuales son preexistentes a las pandemias (conformación del sistema de salud bajo una agenda neoliberal, segmentación, fragmentación, desconocimiento o invisibilización de la determinación de los procesos de salud y enfermedad, falta de abordajes preventivos y promocionales de la salud, ocultamiento de otras epidemias, excesivo endeudamiento, condicionantes políticos económicos y presencia de determinantes legales).

Esto se visualiza, entre otras cosas, en que los Estados basaron casi de manera exclusiva su respuesta durante la pandemia en la vacunación (medida farmacológica), lo que llevó a abordajes limitados, no integrales y reduccionistas<sup>81</sup>, sin tener en cuenta la determinación del proceso de salud, enfermedad, atención y cuidado de las poblaciones.

## 4.7 Determinantes legales y económicos de las políticas sanitarias. Rol de los actores no estatales

Se ha señalado que los países<sup>82</sup> recurrieron al endeudamiento externo como forma de afrontar la crisis y como forma de asumir los gastos extraordinarios que demandan las medidas sanitarias, sociales, previsionales y jurisdiccionales elaboradas en el marco de la pandemia. Esto surge de la revisión de estudios regionales de reciente publicación<sup>83</sup>.

En varios países se creó un fondo de emergencia para mitigar los efectos de la pandemia. Se elaboraron planes de austeridad estatal o leyes de emergencia económica y racionalización del gasto público, tomando medidas como la reducción del salario de los funcionarios públicos, la prohibición de contratar nuevos empleados o el recorte de gastos no prioritarios<sup>84</sup>.

También en la mayoría de los países de Latinoamérica se autorizó al poder ejecutivo a contraer empréstitos o emitir bonos en el mercado internacional. Así, recurrieron a préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Corporación Andina o del Banco Centroamericano de Integración Económica, entre otros<sup>85</sup>.

El endeudamiento de los países es un condicionante de todas sus políticas públicas. Por ello, se debe analizar de manera sistemática en qué medida los modelos de gobernanza sanitaria y económica promovidos en la región por la OPS y la OMS, y por otros organismos de financiamiento (FMI, BM), han impactado en relación con la conformación del sistema de salud, la organización de la respuesta sanitaria y, en particular, en relación con el derecho a la salud de la población antes y después de la pandemia.

Se tiene que analizar en qué medida las condiciones estructurales previas –que fueron reflejo de distintos financiamientos y políticas de incentivos, programas verticales– impactaron en relación con el modelo de atención, de gestión y de financiamiento que utilizan los Estados nacionales para organizar la respuesta sanitaria.

En este sentido, se puede mencionar que el empuje del neoliberalismo a la mercantilización, comercialización y privatización socava tanto el concepto como el goce del derecho a la salud<sup>86</sup>.

Así, deben visibilizarse las problemáticas económicas vinculadas a los efectos de los altos costos en salud, la defensa de la competencia, la fijación de precios máximos de comercialización de medicamentos esenciales<sup>87</sup> y vacunas<sup>88</sup> y de insumos esenciales para hacer frente a las crisis sanitarias y sociales, generando regulación específica sobre el abuso de la posición dominante producida por monopolios u oligopolios en materia de oxígeno, por ejemplo.

Dentro de las capacidades básicas de los Estados, sería necesario que se dé seguimiento al presupuesto estatal y subnacional de los países destinado al sector de la salud y al gasto público destinado a la reducción de desigualdades (regresión presupuestaria, subejecuciones, incumplimiento de metas físicas...).

Es necesario el seguimiento de la progresión del presupuesto destinado a salud en relación con el PBI, pero también en relación con el porcentaje del gasto en salud que se destina al primer nivel de atención, además de tener en cuenta el gasto de bolsillo que realizan las comunidades, y sistemas que permiten una asignación segura y eficiente de recursos. Puede promoverse la adopción de un sistema de etiquetado presupuestario para el control y monitoreo de las acciones de prevención, vigilancia, control, notificación y asistencia de enfermedades infecciosas y un sistema de alerta frente a la regresión<sup>89</sup>.

El problema para la realización del derecho a la salud es quién establece las prioridades sanitarias. Se ha señalado que ciertos actores económicos emergen en la escena como “autoridades sanitarias de hecho” y definen las prioridades de salud en base a una agenda neoliberal<sup>90</sup>.

Se ha señalado el peso que tienen las intervenciones sanitarias de distintas fundaciones (Bill and Melinda Gates Foundation, Rockefeller Foundation, Clinton Foundation, Soros Foundation) y la influencia que ejercen en el campo de la salud global y de la gobernanza sanitaria global, a través de iniciativas como la Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), y de los aportes que integran los gastos extrapresupuestarios de la OMS<sup>91</sup>. Así, Díez Cuevas expresa que los actores del sector privado ejercen influencia en un contexto en el que, además, el sistema de las Naciones Unidas se encuentra debilitado con un serio déficit de financiación que afecta aún más a la situación.

La OMS es uno de los organismos intergubernamentales que más influencia han ejercido en la configuración de los sistemas de salud en la región y en la definición del contenido del derecho a la salud. La OMS produce normas, procedimientos y políticas, y genera redes de vigilancia y respuestas, así como guías estandarizadas, para constituir un lenguaje común entre los países<sup>92</sup>. Sin embargo, la falta de financiamiento también afecta a la OMS.

Como fue mencionado, el sector privado ha tenido y tiene un gran impacto en la estructura del sistema de las Naciones Unidas y en la OMS y puede generar distorsiones en los objetivos de las políticas<sup>93</sup>, estableciéndose distintas formas de participación del sector; por ejemplo, a través de alianzas público-privadas<sup>94</sup>.

Gran parte del presupuesto aportado por estas alianzas se destina a programas verticales de intervención contra enfermedades infecciosas (VIH/SIDA, TBC, malaria) y se efectiviza a través de contribuciones voluntarias que integran los fondos extrapresupuestarios de los organismos intergubernamentales.

La OMS recibe tanto contribuciones obligatorias de los Estados miembros como contribuciones voluntarias (de Estados miembros o sector privado).

Los Estados miembros señalaron que el 51 % del presupuesto de la OMS debe ser financiado con contribuciones obligatorias de los países. Esta suma fue disminuyendo; en 2014 estas cuotas representaban el 23 % del presupuesto total de la OMS<sup>95</sup>. Estos datos podrían evidenciar el peso del sector privado y la pérdida de independencia y autonomía para manejar una agenda sanitaria, y cobran relevancia en la definición de la agenda sanitaria del sector privado. La falta de financiación y contribución de los Estados

miembros en la OMS ha hecho que cobre protagonismo el sector privado a través de organizaciones de filantropía (como Bill and Melinda Gates, Ted Turner, Soros Foundation, Rockefeller Foundation o Clinton Foundation).

Es necesario establecer mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) de los países para poder garantizar derechos y conocer y transparentar los mecanismos de financiamiento de los organismos intergubernamentales y más que nunca se tienen que discutir las formas en las que se toman las decisiones en la OMS, el rol del secretariado y los intereses en juego y qué sucede con los recursos críticos en salud (recursos humanos, vacunas, insumos, etc.) y los conocimientos de actores externos.

También se señaló como un desafío para la realización de los derechos la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil en estos.

La gobernanza económica es un aspecto fundamental a indagar y profundizar, teniendo en cuenta la estrecha vinculación con la agenda de seguridad global y las relaciones asimétricas norte-sur.

Se plantea como desafío asegurar la disponibilidad y distribución de insumos críticos; en particular se mencionó que es importante avanzar en la regulación de patentes, vacunas, insumos críticos, transferencia de conocimiento y tecnología, y que el ámbito donde se dan estas discusiones (OMC) no se encuentra abierto para representantes de la salud.

La gobernanza económica se vincula estrechamente con la equidad sanitaria global, la solidaridad internacional y la cooperación. Las soluciones individualistas, centralistas de los países, impiden avanzar en soluciones equitativas a nivel global. La cooperación y la solidaridad son aspectos poco abordados en la agenda y poco visibilizados. De cara a un tratado, deberían contemplarse expresamente estos enfoques.

## 4.8 El RSI en el marco del derecho administrativo global

Actualmente asistimos de manera paradójica a una ampliación del derecho administrativo global, proceso que tiene más de tres décadas; sin embargo, este cada vez se muestra más limitado para estructurar jurídica y coordinadamente la actuación de la Administración sanitaria en tiempos de pandemia.

En efecto, se dio un fenómeno de “surgimiento inadvertido del derecho administrativo global” que ha moldeado los modelos de gobernanza global<sup>96</sup> sin suficiente debate y análisis de sus implicancias, condicionantes y consecuencias. Se establecen relaciones que estos autores mencionan como de dependencia globalizada de múltiples administraciones globales, transnacionales, que generan instituciones regulatorias administrativas que rigen a los Estados, individuos, empresas y ONG. Lo paradójico de estas creaciones es que existe acción administrativa sin un poder ejecutivo internacional, y se van creando en la práctica regímenes regulatorios surgidos en la esfera de la regulación económica<sup>97</sup>. Estos autores señalan que, cada vez más, los programas regulatorios a nivel global condicionan las decisiones de las administraciones domésticas de los países, dándose un déficit de legitimidad y de democracia, con implicancias políticas y normativas.

Para Pérez Vera<sup>98</sup>, el RSI implicó un cambio de paradigma en los Estados en el marco de la globalización jurídica. Este instrumento se adoptó en pleno debate sobre la globalización del derecho. Se recurre cada vez más al derecho administrativo internacional, sin que exista un tratamiento doctrinal mínimamente armonizado sobre su contorno y sus principales contenidos<sup>99</sup>.

Esta falta de armonización sobre el contenido y alcance del derecho administrativo internacional aparejó consecuencias al momento de la implementación en el escenario de la pandemia de COVID-19.

Ello, sumado a la falta de discutibilidad social de RSI en los ámbitos nacionales, subnacionales e internacionales, como la falta de actores intergubernamentales y de derechos humanos que participen en la elaboración o modificación del RSI, llevó a un diseño limitado y a que el instrumento se implemente de manera deficiente en cada Estado nacional.

El derecho a la salud se encuentra condicionado por el modelo de sistema de salud en el que se asienta, por el grado de reconocimiento del derecho a la salud en la esfera interna y por la jerarquía que se le asigna al derecho internacional sanitario en la esfera doméstica y los compromisos internacionales asumidos por los distintos países de la región.

El RSI fue pensado para poner de relieve la apertura de los Estados hacia el exterior y la creciente relevancia del derecho administrativo más allá de las fronteras estatales. La pandemia mostró lo contrario<sup>100</sup>.

Ahrens<sup>101</sup> señala, incluyendo el análisis del régimen jurídico de la actuación de las instancias administrativas internacionales (derecho de acción), el derecho condicionante de los ordenamientos jurídico-administrativos nacionales (derecho de determinación) y el derecho de la cooperación administrativa internacional, todo basado en el derecho internacional público.

El derecho de acción de la organización internacional abarca la gestión interna y la acción externa.

El derecho de determinación es el término utilizado para describir aquellas normas de derecho internacional público que establecen requisitos para el contenido del derecho administrativo nacional. El derecho administrativo de los Estados debe cumplir los requisitos unificados en determinados ámbitos políticos; esto incluye el sector sanitario y el RSI.

Mientras que el derecho internacional consuetudinario es de por sí un componente de las normas jurídicas nacionales, los tratados internacionales, para ser vinculantes para la Administración nacional, suelen requerir una orden de aplicación mediante un acto jurídico estatal (ley o reglamento). De acuerdo con la doctrina de aplicación que prevalece en la práctica internacional, las normas de los tratados conservan su carácter de derecho internacional –aunque este no siempre es aceptado a nivel nacional–. Sin embargo, este no es el caso del RSI, ya que no es un tratado internacional, sino el llamado derecho secundario. Es “hijo” de la doctrina de gobernanza global y, por ello, parte del *soft law*<sup>102</sup>.

En este sentido, menciona Ahrens<sup>103</sup> que las consecuencias del planteamiento de la doctrina sobre el derecho administrativo internacional señaladas anteriormente requieren

una mayor consideración para llegar tanto a un convenio pandémico equilibrado como a un adecuado ajuste o modificación del RSI.

Se señala que las cortes nacionales pueden ser el foro para encontrar remedios efectivos cuando la acción de los órganos administrativos globales tiene incidencia directa en los particulares<sup>104</sup>.

## 4.9 Problemas identificados en relación con el Reglamento Sanitario Internacional

A continuación, se presenta de manera esquemática una síntesis no exhaustiva de los problemas identificados en relación con el diseño e implementación del RSI.

Cuadro 6. Problemas identificados en relación con el RSI. Año 2021

<p><b>Problemáticas vinculadas a la debilidad de la arquitectura global para prevenir, controlar y responder a la pandemia</b></p>	<p><b>Problemas relacionados con el rol de la OMS:</b></p>	<p>Fracaso de la gobernanza sanitaria global regional-nacional. Demoras excesivas en determinar la emergencia y declarar la pandemia. Deficiente control y seguimiento del fortalecimiento de las capacidades básicas estatales. Falta de transparencia y opacidad en la conformación de los comités asesores y de evaluación. Deficiente gobernanza económica de la OMS y de financiamiento de las acciones en el marco del RSI. Cuestionable rol que ocupa el sector privado en la definición de la agenda. Opacidad en la utilización de gastos extrapresupuestarios.</p>
	<p><b>Problemas relacionados con los Estados</b></p>	<p>Incumplimiento en la obligación de establecer las capacidades básicas de los Estados. Centralidad de los Estados, nacionalismos en la organización de la respuesta sanitaria durante la pandemia. Establecimiento de políticas unilaterales generando consecuencias transfronterizas. Indeterminación e invisibilización de la responsabilidad de los Estados ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el RSI. Falta de cooperación y coordinación en la organización de las respuestas de los Estados, preeminencia de un enfoque “estatista” para elaborar los planes de contingencia y control, sin asegurar la participación social. Problemas de ausencia de un Plan global estratégico sanitario. Armonización del derecho doméstico con normas del derecho internacional. Desvíos en la implementación del RSI como forma de gobernanza local. Desarticulación de los Estados nacionales y subnacionales para la aplicación del RSI. Segmentación, inequidad y fragmentación en el sistema de salud. Preeminencia del sector privado en salud.</p>
<p><b>Relacionada con el derecho administrativo sanitario internacional</b></p>	<p><b>Problemas relacionados con el diseño del RSI</b></p>	<p>Problema de armonización normativa de los mecanismos de coordinación, cooperación y de los determinantes legales de la salud. Debilidad del RSI como instrumento jurídico, participación en la elaboración, en la revisión, recomendaciones –temporales– y proceso de toma de decisiones, fuentes de información, notificación, comunicación, mecanismos de respuestas, procedimientos de supervisión.</p>

<p><b>Problemas identificados en la aplicación del RSI</b></p>	<p><b>Problemas relacionados con la estructura y con el proceso de implementación del RSI</b></p>	<p>En el campo jurídico y sanitario no es conocido o no tiene suficiente credibilidad como instrumento jurídico, lo que dificulta la implementación y el acatamiento del RSI.                  Existe una debilidad en el diseño y en la implementación de los centros nacionales de enlace para el RSI (carencia de personal, escasa injerencia en los procesos de toma de decisiones de los Estados).                  Inexistencia de entidades nacionales especializadas que lideren el proceso de implementación del RSI de manera integrada.                  La aplicación del RSI no involucra a todas las instancias gubernamentales de un mismo país ni a todos los poderes (legislativo, judicial, ejecutivo) ni jurisdicciones.                  Falta un mecanismo de evaluación del cumplimiento y rendición de cuentas.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

## 5 REFUNDACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SALUD

Desde la corriente de pensamiento crítico latinoamericano y de salud internacional proponen *la refundación del sistema de salud* y, en consecuencia, del derecho a la salud y del andamiaje jurídico normativo que respalda el actual sistema. La propuesta de refundar el sistema de salud –propuesta transicional– quiere alejarse de las propuestas de “reformas del sector salud” más propias o instrumentalizadas por el panamericanismo y por los organismos internacionales como el Banco Mundial o la OMS<sup>105</sup>.

Para poder refundar un sistema, será necesario que el andamiaje jurídico –normativo– deje de responder a una racionalidad neoliberal<sup>106</sup>.

La refundación implica pensar en un nuevo paradigma decolonial y antipatriarcal desde el sur global; la propuesta implica reconfigurar el Estado, implica recuperar la centralidad del Estado y la construcción de lo público<sup>107</sup>. Para ello, se requiere la construcción y promoción de una ciudadanía que incorpore a aquellas personas que han sido impactadas por los procesos de “desciudadanización por mercantilización y desciudadanización por desposesión”; esta refundación sería posible mediante un proceso emancipatorio, intercultural y decolonial.

Desde la perspectiva jurídica, implica un cambio en la materialidad e institucionalidad sanitaria, y democratizar y colectivizar los procesos de cambios hacia un nuevo constitucionalismo social<sup>108</sup>. Refundar implica “una lucha por una nueva hegemonía”, pensar en la refundación implica pensar en un nuevo andamiaje jurídico-legal que permita reimaginar nuevos sistemas de salud<sup>109</sup>. Para contrarrestar la hegemonía, es necesario avanzar hacia una verdadera construcción sanitaria regional, como señala Basile<sup>110</sup>, que no sea expresión de la afirmación exclusiva de las soberanías nacionales o del centralismo de los Estados.

Para una refundación del sistema de salud, se tendrá que considerar la dimensión de determinantes políticos de la salud –DPS– y el abordaje de los determinantes legales del sistema sanitario (DLSS). Estas dimensiones implican considerar el endeudamiento de los países, las medidas de ajuste estructural, la forma de regular el acceso a la

investigación y a datos, los acuerdos comerciales y la gobernanza global, junto con “las cadenas de historia que incluyen expresiones de colonialismo y colonialidad”<sup>111</sup>.

El factor clave es cómo avanzar en la generación de un nuevo andamiaje jurídico normativo en el contexto de endeudamiento, con una estructura administrativa sanitaria y económica internacional que condiciona las posibilidades legislativas en el ámbito doméstico. Para la refundación será fundamental contar con una masa crítica de profesionales que, junto con comunidades, puedan incidir para desencadenar cambios en los sistemas jurídicos, en las instituciones y en la trama de la vida cotidiana.

## 6 VISIÓN CRÍTICA DE LA NARRATIVA DE DERECHOS HUMANOS

La refundación de los sistemas de salud conduce necesariamente a debatir sobre la refundación del sistema jurídico en general y los derechos humanos en particular.

En este sentido, es necesario preguntarse si los derechos humanos son el andamiaje jurídico normativo necesario para los cambios sociales requeridos en contextos críticos o si estos funcionan en la práctica como corsé que constriñe el surgimiento de un nuevo andamiaje para repensar el sistema jurídico y el estado de derecho; ¿será necesario cambiar el discurso de los derechos humanos? En su caso, ¿cómo lograr una reapropiación crítica de la narrativa de derechos humanos y cómo lograr la reinversión o refundación de los derechos humanos?

Desde un pensamiento crítico, se plantea que el discurso de los derechos humanos son ficciones de dominación.

En este sentido, Gándara Carballido<sup>112</sup> señala que el discurso de los derechos humanos es utilizado casi de manera paradójica por “actores que se proponen la reproducción del actual sistema de relaciones en la sociedad, como por sujetos sociales que llevan adelante diversas luchas en contra de esta lógica y de sus efectos sobre vastos sectores de la población”. Frente a esto, su propuesta se basa en una reapropiación creativa de la narrativa de los derechos que permita recuperar el potencial emancipador a partir de lo que Herrera Flores<sup>113</sup> señaló como “reinventar los derechos humanos”.

Además, el autor mencionado señala que los derechos humanos tienen que contribuir a la emancipación y a la construcción de nuevas prácticas sociales, basadas en nuevas narrativas, y ello contribuirá a generar nuevas subjetividades. Las nuevas prácticas deberán superar las contradicciones propias de la perspectiva liberal y contribuir, a la vez, a la lucha anticapitalista y anticolonial. Este autor señala que es necesario abordar los derechos humanos desde tres dimensiones: ética, política y epistémica.

En este marco, se pueden identificar, cuando menos, una concepción tradicional de los derechos humanos (ahistórica, acontextual, eurocéntrica y etnocéntrica) y una concepción crítica. Esta última incorpora los procesos históricos como parte del campo disciplinar y reconoce y hace explícitas las condiciones de producción de conocimiento, y también se explicitan los puntos de partida políticos, éticos e ideológicos a partir de

los cuales se analiza la realidad y se proponen cambios en pos de la realización material de los derechos y no solo nominal.

La perspectiva crítica de derechos humanos no es solo una perspectiva teórica, sino que reivindica y exige *“la construcción de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que permiten a las personas, tanto a nivel individual como colectivo, empoderarse para poder establecer y garantizar la permanencia del conjunto de condiciones que posibilitan el acceso igualitario y no jerarquizado a priori a los bienes”*<sup>114</sup>.

Este autor, además, expresa que, si se consideran los derechos humanos como algo previo y separado de la acción social, eso puede tener consecuencias conservadoras, restringidas en lo político, en el sentido de mantener el *statu quo* y, en consecuencia, el orden injusto imperante<sup>115</sup>.

En este sentido, se considera que Latinoamérica necesita una nueva narrativa de derechos humanos, basada en nuevas epistemologías, que permitan generar nuevas praxis jurídicas y sanitarias, con actores disputando sentidos y saberes.

Así, Gándara Carballido<sup>116</sup> expresa que hay que *“dejar de pensar en el lenguaje como mero medio de representación y comunicación, para entenderlo como medio de acción e intervención, de construcción de la realidad”*. Es necesario, por lo tanto, cambiar la forma de producir conocimiento, se requiere de nuevas narrativas y estas devendrán en cambios de prácticas, en términos de Foucault<sup>117</sup>.

En Herrera Flores<sup>118</sup>, los derechos humanos aparecen como un producto cultural occidental; son construcciones ideológicas que contribuyeron a la expansión colonial y, a la vez, a la necesidad de hacer frente a las consecuencias de esa misma expansión globalizadora de occidente en el resto del mundo.

En este mismo sentido, encontramos a Medina<sup>119</sup>, que señala que el discurso de derechos humanos es una fuerza que sirve para legitimar relaciones de poder y dominación y que se expresa como un campo de batalla (tensión entre derechos y necesidades de las personas).

En efecto, se señala que *“una explicación plenamente ‘crítica’ del discurso de los derechos humanos requeriría una teorización y una descripción tanto de los procesos y de las estructuras sociales en las cuales los individuos o los grupos, en tanto que sujetos históricos, crean sentido en su interacción en el marco de relaciones desiguales y excluyentes de poder. Por consiguiente, tres son los conceptos que, de manera indispensable, han de figurar en el análisis del discurso de los derechos humanos (...): el concepto de historia (contexto), el concepto de poder (conflicto) y el concepto de ideología (cultura)”*<sup>120</sup>.

Por ello, desde la corriente crítica latinoamericana se formula la necesidad de pensar los derechos humanos desde procesos de luchas reales, situadas y contextuales, que suceden en un marco cultural que las dota de sentidos y significados.

Herrera Flores<sup>121</sup> expresa que *“los derechos humanos son respuestas jurídicas, económicas, políticas y culturales a relaciones sociales rotas o en constitución, que es preciso reconstruir o apoyar desde una idea plural, diversificada y contextualizada de dignidad humana”*.

Algunos autores plantean que los derechos humanos son un medio eficaz para producir cambios sociales<sup>122</sup> y se plantea si aún los derechos humanos son un medio eficaz para el cambio social<sup>123</sup>. Desde otras perspectivas se analiza la capacidad normativa y la eficacia de las instituciones internacionales de derechos humanos y los mecanismos y procedimientos especiales de protección. Se señala, incluso, que algunos mecanismos y procedimientos están pensados para que “no surtan efecto”<sup>124</sup>.

Moyn<sup>125</sup> resalta su preocupación en relación con los derechos humanos, pues considera que estos se ajustaron demasiado a la realidad y, en consecuencia, resultaron tan minimalistas que no cumplieron con la aspiración de cambiar el mundo; quedaron neutralizados e incluso fueron invocados como excusas para justificar guerras e invasiones.

También los derechos humanos fueron invocados por las grandes corporaciones, planteando el derecho a la propiedad como un derecho humano<sup>126</sup>. Sin embargo, la ONU<sup>127</sup> se manifestó en contra de esta interpretación y señala que las corporaciones no pueden ser portadoras de los derechos humanos (Observación General n.º 17, 2006, E/C 12/GC/17).

Por ello, Moyn<sup>128</sup> propone que es necesario “reorientar los derechos humanos para alejarlos de soluciones de compromiso históricamente específicas y políticamente minimalistas entre el utopismo y el realismo que representan los derechos humanos actualmente”.

## 7 APORTES FINALES

La pandemia y las brechas de desigualdades en salud en la región muestran las fallas en el sistema de protección social de los Estados y la falta o deficiencia en la implementación de medidas recomendadas por la OMS. Pero por sobre todo evidencia el desmantelamiento que han sufrido los sistemas de salud pública desde los años 90 en la región, promovidos por organismos internacionales de financiamiento que han tenido y tienen consecuencias graves y diferenciales en relación con la ciudadanía, con alto impacto en la equidad y justicia sanitaria.

Las medidas neoliberales aplicadas al sector salud, educación y trabajo crean las condiciones sistemáticas de desprotección de la población y, por lo tanto, delinean claramente biopolíticas de la precarización y necropolíticas sanitarias. La falta de organización de las respuestas oportunas o la imposibilidad de organizarla por parte de los Estados configuran “un dejar morir”.

Por ello, asumir los problemas de salud pública en el marco de los derechos humanos y hacerlo pensando desde el sur global se constituye en una decisión técnica y política, pero sobre todo ética.

Se necesita un debate profundo sobre cómo se debería avanzar en la institucionalización de un nuevo marco jurídico internacional para prevenir una nueva pandemia, y sindemias, tomando en cuenta reglamentaciones constitucionales y legales –nacionales, provinciales y municipales–, incluyendo los distintos sectores y subsectores del sistema (público, seguridad social, privado), para dar una respuesta efectiva, eficiente

y equitativa que garantice la concreción del derecho a la salud en el marco de los derechos humanos.

El sistema sanitario no puede dejar de pensarse sino en el marco de un Estado de derecho y a partir de los determinantes estructurales y legales.

El campo jurídico sanitario internacional desconoce, cuando menos, y ha invisibilizado el conocimiento producido por la medicina social latinoamericana, decolonial y anticapitalista. Por ello, se considera necesario construir puentes entre el campo jurídico y el campo sanitario a partir de una noción amplia de salud y de derecho a la salud, que incluya necesariamente la determinación de los procesos de salud/enfermedad/atención y cuidado; en caso contrario, corremos el riesgo de caer en una visión atomizada, fragmentada e individualista de la salud que condiciona y se expresa en prácticas judiciales, legislativas y sanitarias –nacionales e internacionales– que resultan restrictivas de derechos de las personas, colectivos y comunidades.

Es preciso pensar de manera crítica el rol de los Estados y de los organismos intergubernamentales en la garantía, promoción y extensión de los derechos humanos y en la provisión de servicios de salud universales, equitativos y accesibles para todas y todos.

Pero también es necesario analizar el rol y la responsabilidad que los organismos intergubernamentales tienen y han tenido en la configuración de los sistemas de salud estatales y en la definición de prioridades sanitarias.

El RSI da cuenta de una perspectiva de derechos humanos, pero no define, delimita y establece el alcance del derecho a la salud. Aún necesitamos generar amplios consensos con múltiples actores, para delinear una perspectiva propia desde el sur global, sin caer en esencialismos regionales, sino llegando a consensos mínimos teniendo en cuenta la heterogeneidad ideológica y política de las administraciones y de los gobiernos nacionales.

Es necesario superar las dicotomías que se plantean en relación con el derecho a la salud, generando nuevos y amplios consensos con una mirada regional. Aún se requiere la conformación de una visión crítica del derecho que surja con y desde el sur global, que avance desde la reapropiación de una nueva narrativa de derechos humanos hacia la reinención, como propone Gándara Carballido<sup>129</sup>.

## 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://revis-tascientificas.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. y 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 acesso á justiça e direitos nas Américas (Universidade de Brasilia y 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*, enero de 2021. Disponible 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. Disponible 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: Malpas Ediciones, S.L.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (CELS). 2019. *Informe*. Disponible 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*. Disponible 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*. Tesis doctoral. Disponible en: [https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/23127/TESIS\\_DIEZ\\_CUEVAS\\_GABRIEL.pdf?sequence=1](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*. Disponible 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 septiembre. Disponible 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*. Tesis doctoral (Programa de Doctorado en Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad 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 junio. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/justicia-y-covid-19-3-formas-de-impartir-justicia-durante-una-pandemia>.
- Gostin, L.O. y 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 Direitos 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 y 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. y 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.gob.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 de los derechos humanos en movimiento.
- 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](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 de los derechos humanos en movimiento.
- 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 y 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/>.

## Legislación citada

Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005, tercera 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 septiembre de 2020). Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/cd58inf1-aplicacion-reglamento-sanitario-internacional>.

## NOTAS

- 1 Pérez Vera, 2021.
- 2 Reglamento Sanitario Internacional, 2005.
- 3 OMS, 2021.
- 4 OMS, 2020.
- 5 OMS, 2020. CD58/INF/I: 7.
- 6 Se creó el Órgano de Negociación Intergubernamental por parte de la Asamblea Mundial extraordinaria de la salud mundial de la OMS (noviembre de 2021) con el objetivo de “redactar y negociar un convenio, acuerdo u otro instrumento internacional de la OMS sobre prevención, preparación y respuesta ante pandemias”, de cara a la Asamblea Mundial de 2024. Estará dirigido por Roland Driece de Holanda y Precious Matsoso de Sudáfrica (AMS/22).
- 7 Echegoyemberry, 2022.
- 8 Ahrens, 2021.
- 9 ESPI: es un evento extraordinario que, de conformidad con el RSI 2005, se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada.
- 10 Ahrens, 2021: 7.
- 11 Así, por ejemplo, Estados Unidos se reservó el derecho de asumir las obligaciones emanadas del RSI basándose en los principios del federalismo. Según lo señalado por Irán, las reservas formuladas por Estados Unidos resultan incompatibles con el objetivo y la finalidad del RSI, socavan las bases del RSI al establecer un criterio selectivo de aplicación del instrumento, por lo que propone que no se consideren jurídicamente vinculantes las reservas y los dos entendimientos (federalismo y en relación con la intervención de las fuerzas armadas) formulados por el Gobierno de Estados Unidos (RSI, 2005: 79-80). Estados Unidos realizó un tercer entendimiento en relación con que el RSI no crea derechos individuales que puedan imponer coercitivamente por vía jurídica.
- 12 Los Estados partes reconocen que el RSI y demás acuerdos internacionales pertinentes deben interpretarse de forma que sean compatibles. Las disposiciones del RSI no afectarán a los derechos y obligaciones de ningún Estado parte que deriven de otros acuerdos internacionales.
- 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 y 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 La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Proclamación de Teherán, afirma que todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales (Resolución 32/130, AG 16/12/1977). También igual criterio se estableció en la Resolución 39/145 (AG. 14/II/1984), en la que se dispone que “la promoción y la protección de una categoría de derechos no debería jamás eximir o dispensar a los Estados de la promoción y protección de los otros”.
- 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 la investigación realizada sobre las noticias durante la pandemia en Brasil. Encontraron 329 noticias falsas relacionadas con la pandemia de COVID-19, de las cuales 76 fueron generadas por el propio Ministerio de Salud de Brasil. Esas noticias se divulgaron principalmente por medio de WhatsApp y Facebook. Las categorías temáticas más frecuentes fueron política (por ejemplo, falsificación de la vacuna contra la COVID-19 por los gobernantes, 20,1%), epidemiología y estadística (proporción de casos y muertes, 19,5%) y 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), Consideraciones y Consensos entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela con respecto al Documento A / IHR / IGWG / 2/2, de 24 de enero de 2005 (revisión y aprobación de las enmiendas propuestas al RSI - propuesta de la Presidencia).
- 61 RSI, 2005.
- 62 Basile, 2021.
- 63 En relación con esta posición, puede señalarse lo mencionado por el Comité de Examen: *“los fallos de la respuesta al ébola se debieron (sic) a defectos del RSI en sí mismo, sino a deficiencias en su aplicación (...) El RSI sigue siendo un importante y valioso marco jurídico internacional que vertebra cualquier respuesta futura a una amenaza para la salud pública. El comité ha concluido que no es necesario modificar el RSI”* (CD58/inf/1:9).
- 64 Gostin y Taylor, 2008.
- 65 Es necesario señalar que existe una diferencia entre la declaración de emergencia y pandemia. Para la determinación de una emergencia de salud pública de importancia internacional, se aplica el artículo 12, pto. 4. del RSI; y se tiene en cuenta: 1) la información proporcionada por los Estados; 2) los instrumentos de decisiones (anexo 2, RSI); 3), la opinión del comité de emergencia que se constituye al efecto; 4) los principios científicos; 5) la evaluación del riesgo para la salud humana, del riesgo de propagación internacional y del riesgo de trabas para el tráfico internacional.
- 66 Documento de trabajo de los servicios de la comisión relativo a las lecciones aprendidas con la pandemia de gripe N1H1 y a la seguridad sanitaria en la Unión Europea. SEC (2010) 1440. Comisión Europea, Bruselas, 18 de noviembre 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, no se puede acceder a los informes técnicos de cada uno de los países, no están en los anexos del informe elaborado por la OMS ni en plataformas digitales, lo que habla de cierta opacidad y falta de transparencia que impide el control y análisis. A su vez, no existe un mecanismo legislativo de aprobación previa de los informes por parte de los países que reportan de manera voluntaria.
- 74 Dentro del RSI existen compromisos de cumplimiento obligatorio como la presentación del informe sobre capacidades básicas y acciones de cumplimiento voluntarias (examen, simulacros, evaluación externa).
- 75 Ver mapa interactivo por país de la OMS. Mortalidad por COVID-19. Disponible en: <https://www.who.int/countries/arg/>.
- 76 Los informes de los países no resultan coherentes. Véase Hoffman, 2014: 239-251; Commission on a Global Health Risk Framework for the Future, 2016.
- 77 En datos abiertos se encuentra la información por país que permite la comparación de los promedios de las evaluaciones (2010-2017). Pero no contiene los informes que remitieron los países. Disponible en: [https://gamapserver.who.int/gho/interactive\\_charts/ihr/monitoring/atlas.html](https://gamapserver.who.int/gho/interactive_charts/ihr/monitoring/atlas.html).
- 78 Según CEPAL (2020), solo Nicaragua y México no han impuesto restricciones o prohibición de entrada de viajeros extranjeros (incluida la cuarentena). Disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1dFATLoa8ZAgT01RBYf9WKlaoAQCDg15qS9rEahYGfeY/edit#gid=106608522>.
- 79 La Universidad de Oxford presenta indicadores para medir el tipo de medida implementada y realiza un ranking de rigor normativo (*stringency index*). Honduras, Argentina y Perú lideran el índice de rigor normativo. Ver Maceira, 2020.
- 80 Ver restricciones a los derechos de la libertad de expresión e información en las respuestas estatales. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/cp-27-2020.html>. CIDH, Relatoría especial para la libertad de expresión, Comunicado de prensa R78/20, “CIDH y su RELE expresan preocupación por las restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información en la respuesta de Estados”.
- 81 Basile, 2020.
- 82 Países analizados en la encuesta sobre situación de acceso a la justicia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
- 83 ACIJ, 2020.
- 84 ACIJ, 2020.
- 85 CEPAL, 2020.
- 86 Yamin, 2021: 405.

- 87 Se consideran medicamentos esenciales los medicamentos que cubren las necesidades de atención de salud prioritarias de la población. Su selección se hace atendiendo a la prevalencia de las enfermedades y a su seguridad, eficacia y costo-eficacia comparativa. Se pretende que, en el contexto de los sistemas de salud existentes, los medicamentos esenciales estén disponibles en todo momento, en cantidades suficientes, en las formas farmacéuticas apropiadas, con una calidad garantizada y a un precio asequible para las personas y para la comunidad. Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/22a-lista-modelo-oms-medicamentos-esenciales-ingles>.
- 88 Puede observarse la situación de inmunización contra el COVID-19 en la región por países según cantidad de dosis y tipo de vacuna. Disponible en: [https://ais.paho.org/imm/IM\\_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp](https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion-es.asp).
- 89 Deberían establecerse sistemas de alertas y llamados de atención internacional frente a la regresión presupuestaria como la operada en Argentina durante 2015-2018. Así, se redujo el 56% destinado a prevenir enfermedades endémicas, el 20% destinado a hospitales nacionales), se subejecutan la mayoría de las partidas (ACIJ; 2019, CELS; 2019). Además, se generó faltantes de vacunas del calendario oficial y discontinuidad de programas (CELS, 2019). Ver Programa 20 de Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles –en 2018 la subejecución en relación con personas vacunadas es del 74% del presupuesto, siendo la vacunación uno de los pilares fundamentales de la salud pública con gran impacto en la garantía de derechos–; Programa 22 Lucha Contra el sida y Enfermedades de Transmisión Sexual e Infección contagiosas –en 2017 se reduce el presupuesto original y además se subejecuta hasta un 31% del presupuesto original–, en el caso de suministro de tratamiento para hepatitis viral en 2017 se subejecuta el 52%; Programa 26 de Políticas Alimentarias; Programa 37 de Prevención y control de enfermedades endémicas; Programa 44 de Acciones para la promoción y protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Ver informe Análisis de los desvíos presupuestarios y sus explicaciones. Propuestas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Presupuesto, ACIJ (2019). A su vez, podemos mencionar que se interrumpió la producción nacional de la vacuna (candid 1) para la fiebre hemorrágica argentina que producía el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas Dr. Julio I. Maiztegui, único productor mundial. Las sociedades científicas (SAVE), la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Expediente 3096-D-2019), el Concejo Deliberante Local y otras organizaciones de la sociedad civil (CELS) reaccionaron con preocupación por la grave decisión de interrumpir la producción de esta vacuna. En la actualidad (2021) se revirtió esta medida, se incrementó el presupuesto y se potenció el laboratorio para la producción incluso de la vacuna contra el COVID-19. Sin embargo, cuando analizamos la autoevaluación de capacidades que realiza Argentina en el año 2018 no se mencionan estas drásticas medidas económicas que pueden tener impacto en la emergencia de epidemias.
- 90 Basile, 2020.
- 91 Díez Cuevas, 2016: 17.
- 92 Díez Cuevas, 2016.
- 93 Díez Cuevas, 2016.
- 94 Las alianzas público-privadas fueron definidas como “relaciones de colaboración, que trascienden las fronteras nacionales, reuniendo al menos a dos partes, una empresa o una asociación de empresas y una organización intergubernamental, para alcanzar un objetivo que favorece la salud sobre la base de un reparto de tareas convenido de común acuerdo y definido con precisión. Luego, se elabora un Marco de Compromiso con los actores no estatales. Framework of engagement with non-State actors: FENSA (2016). Disponible en: [https://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/A69\\_R10-FENSA-en.pdf](https://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/A69_R10-FENSA-en.pdf).
- 95 Díez Cuevas, 2016.
- 96 Kingsbury, Krisch y Stewart, 2010.
- 97 Kingsbury, Krisch y Stewart, 2010
- 98 Pérez Vera (cp., enero, 2021)
- 99 Ahrens, cp., enero, 2021.
- 100 Ahrens, cp., enero, 2021.
- 101 Ahrens, cp., enero, 2021.
- 102 Ahrens, cp., enero, 2021.
- 103 Ahrens, cp., enero, 2021.
- 104 Kingsbury, Krisch y 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 y 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 es la orientación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dado a la interpretación del artículo 1 del Protocolo del Convenio Europeo de DH. Así queda protegido el derecho a la propiedad intelectual de las empresas, aspecto central en materia de patentes de los recursos críticos en salud (remedios, vacunas, tecnología sanitaria).
- 127 ONU, 2017.
- 128 Moyn, 2004.
- 129 Gándara Carballido, 2013.



Revista *Administración & Cidadanía*, EGAP  
Vol. 18\_núm. 1\_2023 | pp. 199-221  
Santiago de Compostela, 2023  
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5103>  
© Enrique Hernández Díez  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 24/05/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado bajo licencia 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 doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

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

[ehernandezdiez@unex.es](mailto: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: ¿qué cambia la edad en la participación ciudadana? 2 Normas estatales y supranacionales con (supuestos) efectos en los ordenamientos autonómicos. 2.1 Orientaciones en la legislación estatal sobre participación ciudadana. 2.2 Valores europeos e internacionales que deberían verse recogidos en la legislación autonómica. 3 Diversidad de enfoques sobre la edad en las leyes autonómicas de participación. 3.1 Silencios del legislador e irrelevancia de la edad en la normativa general. 3.1.1 País Vasco. 3.1.2 Principado de Asturias. 3.1.3 Cantabria. 3.1.4 La Rioja. 3.1.5 Región de Murcia. 3.1.6 Canarias. 3.1.7 Extremadura. 3.1.8 Castilla y León. 3.2 Sistemas explícitos de integración en la participación cívica general. 3.2.1 Cataluña. 3.2.2 Galicia. 3.2.3 Andalucía. 3.2.4 Comunitat Valenciana. 3.2.5 Aragón. 3.2.6 Castilla-La Mancha. 3.2.7 Comunidad Foral de Navarra. 3.2.8 Illes Balears. 3.2.9 Comunidad de Madrid. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ CAMBIA LA EDAD EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación ciudadana con perspectiva etaria (esto es, de la edad) es un objeto de estudio frecuente. Lo ha sido, en especial, desde disciplinas sociales más que jurídicas, aunque también existen análisis específicos sobre la regulación de la participación infantil y juvenil, tanto en el ordenamiento español como en el europeo<sup>1</sup>. El objetivo de las siguientes páginas no es, por tanto, reiterar la exposición de los cauces especializados que ya han sido abordados por otros estudios. Al contrario, se trata ahora de afrontar algo que ha quedado, en el mejor de los casos, apenas enunciado y sin desarrollar en obras monográficas previas: las previsiones concretas sobre la capacidad participativa en función de la edad de la ciudadanía en las normas generales sobre participación<sup>2</sup>.

Expongo en esta introducción el objetivo y las hipótesis del análisis, el objeto o asunto al que se ciñe, y el método junto a los conceptos clave que completan la premisa inicial de la que parte el resto del estudio. Este punto de partida es sencillo: la edad de las

personas, y qué sucede durante cierta edad, sí importa en la forma y en la orientación con la que participan las distintas generaciones de ciudadanos. No es una afirmación jurídica, sino una premisa acreditada por multitud de estudios de ciencias sociales que el derecho no debe ignorar. En el ejercicio de derechos cívico-participativos, por ejemplo, también se proyecta tanto el “efecto cohorte” como el “efecto cicatriz”<sup>3</sup>. De esta manera, empezar a participar a una edad u otra influye en cómo participa el individuo el resto de su vida, y quienes participan siendo niños o jóvenes lo hacen también de forma distinta a sus coetáneos de edad adulta: por la experiencia previa adquirida o por la falta de esta, por los lenguajes y marcos culturales en los que han crecido, por las distintas sensibilidades hacia realidades diversas, etc.

Una de las principales diferencias con trascendencia jurídico-pública es la propia capacidad natural para ejercer derechos en nombre propio. Pero, en este caso, al hablar de capacidad no se cuestiona la capacidad jurídica para ser titulares de derechos y obligaciones, en la esfera privada o pública. La edad biológica temprana (antes de la mayoría de edad general del artículo 12 de la Constitución española –CE– a los dieciocho años, en particular) ha supuesto, en la tradición jurídica occidental, el establecimiento de restricciones al ejercicio autónomo de los derechos, o a la exigibilidad personal de las obligaciones, aunque no existe una barrera etaria de incapacidad absoluta<sup>4</sup>. Me referiré, por tanto, solo a la capacidad de obrar en el sentido del autoejercicio posible (sin mediación de representantes o tutores) de derechos de participación administrativa (ni política en sentido estricto –artículo 23.1 CE– ni privada –delimitada en la legislación civil, en general–). Ello no impide que la cuestión de la mayoría de edad política única sea una cuestión merecedora de revisión en la legislación sobre fórmulas de participación política directa<sup>5</sup>.

El objetivo del análisis es identificar cómo afrontan los legisladores autonómicos las presunciones de capacidad de obrar en torno a la edad para el ejercicio de derechos de participación cívica general (no especializada sectorialmente, ni por razones subjetivas ni objetivas). El análisis no desciende al nivel reglamentario, se ciñe a las normas con rango de ley de las diecisiete comunidades. Estas leyes de participación ciudadana pueden encontrarse como normas autónomas o integradas como leyes también de transparencia o gobernanza abierta. La hipótesis primaria del estudio es que, en la mayoría de las comunidades autónomas españolas, se produce una desconexión entre los cauces participativos cívicos generales y aquellos especializados para quienes pueden ver modulada o matizada su capacidad por razón de su edad (infancia y juventud, principalmente, pero también la mayoría de los estudiantes del sistema educativo reglado). Como consecuencia de esta desconexión, la hipótesis derivada es que la ordenación de la participación ciudadana es ineficiente, al no integrar (o hacerlo de forma deficiente) los cauces generalistas y aquellos especializados que también existen por razón de la edad<sup>6</sup>.

Por el objetivo expuesto, el dato u objeto directo de estudio es el conjunto de leyes autonómicas de participación ciudadana, producidas especialmente en la última

década<sup>7</sup>. En particular, importan las cláusulas sobre la edad que estas contengan. Para evaluar el grado de coherencia o integración efectiva entre aquel contenido etario y las hipótesis antedichas, el dato secundario o de contraste es la legislación autonómica sobre la concreta participación juvenil, ya sistematizada en otros estudios<sup>8</sup>. Para comprender mejor el alcance de la normativa autonómica, esta debe ser contextualizada previamente por la ordenación jurídica estatal, aunque sea de forma sucinta.

En consonancia con el objeto (normas jurídico-públicas), el método del derecho público implica que se han aplicado las técnicas de heurística propias de la doctrina administrativa para la identificación de las cláusulas relevantes, su sistematización y su análisis exegético y hermenéutico (expuesto con el límite del espacio propio de un artículo de estas características).

Dado el objeto y los fines del análisis, los conceptos elementales sobre los que se construye el contenido de las siguientes páginas se agrupan en dos conjuntos principales.

De una parte, están aquellos conceptos jurídicos vinculados a la noción de participación ciudadana o cívica, como *tertium genus* entre la participación política representativa y aquella directa<sup>9</sup>, y dirigida a la intervención en los asuntos públicos a través de cauces institucionales, en su mayoría administrativos (orgánicos o funcionales-procedimentales)<sup>10</sup>. Me referiré, por tanto, a la participación ciudadana que incide en la esfera pública amparada (entre otros preceptos) por el artículo 9.2 CE, excluyendo la participación política estricta (electoral o referendaria estricta) derivada del derecho fundamental del artículo 23.1 CE. Por ello, tampoco interesan aquí las reglas de la participación social en esferas privadas (lo cual excluye abordar la edad en el asociacionismo o el voluntariado regulados en el ámbito autonómico, por ejemplo).

De otra parte, la condicionalidad de la capacidad de obrar marcada por la edad de las personas físicas solo opera como presunción automática en las primeras etapas de la vida. Es durante la infancia y la juventud cuando existen barreras genéricas de capacidad parcial, porque la incapacitación total o parcial de personas mayores es determinada por un juez según la situación cognitiva de cada cual, y, desde luego, sin presunciones automáticas restrictivas por la edad en la vertiente cívica. Por tanto, el concepto jurídico de joven y los grados de minoría de edad general o parcial son los que interesan para contrastar (de una parte) las cláusulas en la legislación genérica o no especializada de participación ciudadana, con (de otra parte) aquella sí orientada de forma expresa a incorporar progresivamente a esta ciudadanía al pleno ejercicio de sus derechos participativos (esta es la regulación sobre participación juvenil, *lato sensu*). La base constitucional mínima de la especialización participativa juvenil es el artículo 48 CE, y todas las comunidades autónomas tienen competencias sobre la política de juventud y sobre la participación ciudadana en su ámbito territorial<sup>11</sup>. En España, en general, el derecho reconoce como jóvenes a quienes tienen entre doce o catorce y hasta treinta años, viviendo un tiempo de adolescencia (conjunción de infancia y juventud, hasta los diecisiete años), y otro tiempo como juventud adulta (desde los dieciocho cumplidos)<sup>12</sup>. Distintos hitos intermedios marcan el reconocimiento paulatino de la

capacidad creciente (la responsabilidad penal a los 14 años, la edad laboral moderada o la autonomía del paciente a los 16 años, etc.).

## **2 NORMAS ESTATALES Y SUPRANACIONALES CON (SUPUESTOS) EFECTOS EN LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS**

La legislación autonómica es fruto y concreción de un marco constitucional complejo, sobre tres piezas principales (valores jurídicos de democracia participativa, mandato programático de la participación juvenil y sistema competencial). Como consecuencia del bloque de constitucionalidad, todos los poderes públicos territoriales tienen una cierta competencia propia, concurrente entre sí, en la promoción de la participación democrática general, y en particular ante sus propias autoridades y administraciones (por la permeabilidad del principio democrático en todo el sistema)<sup>13</sup>. La especialización sectorial de las políticas públicas de infancia y juventud son también materias de concurrencia relativa, a pesar de la exclusividad (no excluyente) de las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos de autonomía<sup>14</sup>.

En síntesis, de las normas supraautonómicas debemos anticipar tres ideas clave: a) existen unos mínimos jurídicos comunes en todo el Estado, dadas las bases de los procedimientos administrativos elementales; b) las bases estatales del régimen local no impiden una amplia discrecionalidad de los poderes autonómicos sobre la participación ciudadana local; y c) en la ordenación autonómica deberían traslucirse y concretarse una serie de valores y principios supranacionales, esencialmente europeos (pero también de ámbito internacional).

### **2.1 Orientaciones en la legislación estatal sobre participación ciudadana**

El legislador estatal no ha recogido apenas previsiones etarias en el marco normativo de la participación ciudadana general. Tampoco puede decirse que esta esté muy desarrollada, aunque conviene detenernos en dos normas esenciales.

Primero, encontramos una ley “preparticipativa”. Se trata de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Este carácter le corresponde porque crea condiciones de partida para una posterior participación, pero no recoge reglas específicas de participación procedimental u orgánica propiamente dichas. No contiene referencias alusivas a la capacidad de obrar matizada por la edad (algo que contrasta con limitaciones etarias al ejercicio de derechos de acceso a la información en diversas comunidades autónomas). Pero es una norma esencial, motivada por (y al mismo tiempo catalizadora jurídica) de la política de “Gobierno Abierto” de la Administración general del Estado<sup>15</sup>.

En segundo término, sobresale la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Esta incluye algunas reglas mínimas que

conectan los conceptos clave (la edad y la capacidad). Se contienen en tres preceptos fundamentales:

1. En el artículo 3.b) reconoce la capacidad de obrar de “los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela”. Es una remisión casi en blanco al resto del ordenamiento, pero confirma la capacidad parcial potencial previa a la mayoría de edad general.
2. El artículo 4.2 de la ley reconoce la capacidad colectiva de las “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales” (algo que permite incluir a las organizaciones etarias y exige reconsiderar la capacidad ejercida de forma colectiva, por ejemplo, a través de asociaciones juveniles, infantiles o de estudiantes, *ex* artículo 3 de la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación).
3. Finalmente, el artículo 42.2 recoge un límite indiciario sobre la capacidad de los mayores de catorce años, quienes son reconocidos como suficientemente maduros para hacerse cargo de notificaciones en papel entregadas en el domicilio. Coincide esta barrera de presunción, además, con lo dispuesto para el asociacionismo juvenil de ámbito estatal<sup>16</sup>. Se trata, en todo caso, de una presunción mínima, y que no impide otras capacidades naturales con efectos jurídicos previas a tal edad (como veremos *ad infra* que contempla la legislación de varias comunidades autónomas).

## 2.2 Valores europeos e internacionales que deberían verse recogidos en la legislación autonómica

No cabe duda de que la Constitución española confiere un importante valor jurídico (directo e interpretativo) a los tratados internacionales, con fuerza supralegal y capacidad de vincular a los poderes públicos constituidos, con independencia del reparto competencial de las potestades legislativas y reglamentarias (cfr. arts. 10.2 y 93 a 96 CE). La fuerza interpretativa, además, es mayor si cabe en el caso específico de las capacidades de la infancia y la juventud, en virtud de los principios rectores alusivos a tales rangos etarios: en los artículos 39.4 y 48 CE, respectivamente.

Para interpretar y modular la capacidad de obrar participativa de la infancia y la juventud, por tanto, es necesario acudir, entre otras fuentes, al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989<sup>17</sup>. Esta ha sido la piedra angular sobre la que se ha construido una sólida doctrina europea de la participación infantil y juvenil. Prueba de ello son, por ejemplo, los preceptos alusivos a esta materia en el derecho originario de la Unión Europea<sup>18</sup>, o la amplia producción de derecho indicativo (*soft law*)

del Consejo de Europa (entre la que destaca, especialmente, la Carta europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional<sup>19</sup>).

Finalmente, y al margen del derecho europeo, en España debería tenerse en particular consideración el artículo 21 (sobre participación) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, hecha en Badajoz el 11 de octubre de 2005<sup>20</sup>. Curiosamente, este precepto no es aludido por ninguna ley autonómica de participación ciudadana, ni general ni juvenil.

### **3 DIVERSIDAD DE ENFOQUES SOBRE LA EDAD EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PARTICIPACIÓN**

Desde los orígenes del Estado autonómico, las comunidades han hecho un uso heterogéneo de sus competencias para desarrollar la participación ciudadana más allá de las formas representativas y directas que la jurisprudencia constitucional ha vinculado tradicionalmente al derecho del artículo 23.1 de la carta magna. Surgieron primero iniciativas para desarrollar los regímenes electorales, y luego se generalizaron las normas sobre consultas referendarias. Pero no son estas disposiciones las que ahora nos interesan, sino aquellas que configuran una participación cívica sin carácter iusfundamental<sup>21</sup>. También excluyo, por los motivos antedichos, las leyes sectoriales de juventud o de infancia y adolescencia, que con frecuencia incluyen cláusulas participativas específicas, e incluso la participación constituye en no pocos casos su principal eje vertebrador<sup>22</sup>.

Las leyes sobre participación juvenil tienen precedentes en la primera etapa de la andadura autonómica, ya que la totalidad de ellas constituyeron cauces específicos (consejos de juventud), y luego se dotaron, progresivamente, de un marco más amplio de reconocimiento y fomento sectorial. De las actuales leyes de juventud de las diecisiete comunidades autónomas, no obstante, solo una contiene referencias a la legislación general de participación ciudadana (la Comunitat Valenciana)<sup>23</sup>. Por ello, no me detendré en evidenciar la ausencia de referencia cruzada en cada ordenamiento autonómico, puesto que sobre la complejidad (con sus debilidades y fortalezas) de esta normativa participativa juvenil ya existen estudios específicos previos<sup>24</sup>. El análisis de las leyes específicas de protección de la infancia y la adolescencia excede del espacio ahora disponible, aunque sobresalen las conexiones explícitas establecidas entre estas leyes y las generales de participación en Andalucía, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad de Madrid<sup>25</sup>.

Aunque existen algunas normas previas, hasta la década de 2010 no se generalizaron en todas las comunidades autónomas los nuevos instrumentos legales sobre la transparencia y la gobernanza abierta, en sintonía con la concepción “preparticipativa” del acceso a la información que se deduce de la Ley estatal 19/2013, ya mencionada. Desde entonces, las diecisiete comunidades se han dotado de un marco legislativo propio sobre participación ciudadana general, con un contenido muy reducido en algunos casos, más desarrollado en otros y en constante evolución en su gran mayoría.

En la actualidad, podemos diferenciar dos grandes grupos de comunidades autónomas en función de la técnica y alcance normativo elegido para afrontar la cuestión. De una parte, están las comunidades que han optado por incluir cláusulas participativas generales en las leyes de transparencia, concibiéndolas como leyes duales (de transparencia y de participación). De otra parte, algunas comunidades han preferido separar las normas sobre transparencia de aquellas sobre participación ciudadana. Esta legítima variedad de técnica legislativa dificulta la heurística y la actualización de un esquema general comparado. En cualquier caso, ahora importa otra diferenciación, de tipo sustantivo: la que permite aludir a ocho comunidades autónomas que ignoran el elemento etario en sus leyes de participación ciudadana general, y las otras nueve que sí incluyen referencias específicas, y con efectos claros para el ejercicio de derechos participativos por parte de la infancia, la adolescencia y la juventud. Son mayoría discreta, por tanto, las que sí incluyen el enfoque etario de alguna manera en estas disposiciones generales.

### 3.1 Silencios del legislador e irrelevancia de la edad en la normativa general

Como anticipaba, ocho comunidades autónomas no han incluido ninguna referencia o alusión específica sobre la edad a la que sus ciudadanos pueden ejercer los derechos participativos que los respectivos legisladores han incorporado en leyes centradas en la transparencia, la gobernanza abierta o la propia participación cívica general. A mediados de 2023, estas son (por orden de acceso a la autonomía) el País Vasco o Euskadi (con matices *ad infra*), el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, Canarias, Extremadura y finalmente Castilla y León.

Existe, en todo caso, una renovación intensa de las normativas aplicables a la participación ciudadana en los últimos dos años (2022 y 2023). Se puede apreciar esto con claridad con una revisión somera de la normativa vigente en todas estas comunidades autónomas y de las iniciativas legislativas de sus poderes públicos. Por motivos de espacio, este análisis no puede llegar a profundizar en la regulación que los legisladores autonómicos hayan dictado con efectos en el ámbito local, aunque sí se refiere a continuación la normativa vasca, a título ilustrativo de la brecha sobre el reconocimiento de una edad de participación cívica local, distinta de la participación ante las autoridades de ámbito autonómico. Es posible que esta diferenciación por nivel territorial se produzca también en otras comunidades.

#### 3.1.1 País Vasco

La regulación sobre la participación ciudadana general en Euskadi hoy vigente está limitada al ámbito local, por lo que se encuentra recogida en una norma de nombre poco intuitivo para este estudio: la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi<sup>26</sup>. Esta ley prevé el reconocimiento de los derechos de vecindad de un

municipio “a las personas menores de edad, en los términos que se prevean en esta ley, en la legislación sectorial y en las ordenanzas y reglamentos municipales” (art. 43.2)<sup>27</sup>. De hecho, asume que el fin de la participación ciudadana y el ejercicio del derecho de participación alcanza a las personas “menores de 18 años, y mayores de 16 años de edad, exclusivamente en los términos establecidos en la presente ley” [artículo 69.4.c)]. Para ello, las consultas populares o sectoriales podrán, “excepcionalmente” y en función de la materia objeto de la misma, estar abiertas a la participación de “las personas menores de edad que tengan al menos 16 años cumplidos en el momento de inicio de la votación” (arts. 80.5, 81.5 y 82.4).

Con la pretensión de dotarse de una regulación para la participación en el ámbito propiamente autonómico, existió en 2017 una primera proposición de ley, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que no llegó a ser adoptada por el Parlamento Vasco. En todo caso, aquella tampoco contenía alusiones relativas a la edad. En la actualidad, se encuentra en tramitación otra iniciativa legislativa, esta del Gobierno Vasco, como evidencia la Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de transparencia y participación ciudadana, de 2 de diciembre de 2022. No existe aún un texto disponible (en mayo de 2023), por lo que es imposible conocer si contiene alusiones sobre la edad<sup>28</sup>.

### **3.1.2 Principado de Asturias**

No existen referencias a la edad en la Ley [asturiana] 8/2018, de 14 de septiembre, de transparencia, buen gobierno y grupos de interés. Se encuentra en tramitación, en todo caso, un proyecto de Ley del Principado de Asturias de transparencia, aunque tampoco en él consta ninguna referencia etaria significativa para el objeto de este estudio, por el momento<sup>29</sup>. Sin embargo, en la consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto, el Ejecutivo señalaba que tenía entre sus objetivos trascender las limitaciones etarias inferidas (creo que erróneamente) del desarrollo estricto del artículo 23.1 CE, vinculando al ejercicio de todas las vertientes de este derecho fundamental con la mayoría de edad general del artículo 12 CE<sup>30</sup>.

### **3.1.3 Cantabria**

En Cantabria, la norma más parecida a las analizadas de otras comunidades autónomas es la Ley de Cantabria 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la comunidad autónoma. No contiene referencias etarias significativas. Tampoco en la más reciente Ley 1/2018, de 21 de marzo, de transparencia de la actividad pública. Sin embargo, sí se han incluido en el anteproyecto de Ley de participación ciudadana (por ejemplo, en su artículo 4, con un contenido similar al de otras normativas, es decir, abriendo los cauces de participación a partir de los dieciséis años)<sup>31</sup>.

### 3.1.4 La Rioja

La Rioja es una de las comunidades que han incluido las reglas generales de la participación ciudadana en el ámbito autonómico dentro de la disposición general centrada nominativamente en la transparencia y el buen gobierno. Así, le reserva el capítulo III de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja (arts. 17 a 20). Estos pocos preceptos no incluyen ninguna matización de la capacidad participativa en función de la edad.

### 3.1.5 Región de Murcia

A pesar de que la Región de Murcia sí se dotó de la Ley 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil<sup>32</sup>, esta regulación no ha sido integrada ni mencionada de ninguna forma que permita la complementariedad en la legislación más reciente y hoy vigente sobre participación cívica general. Me refiero a la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y, aunque ha sido modificada parcialmente en 2015, 2016 y 2017, ni antes ni ahora incluye alusión alguna a la edad, a la juventud, a la infancia o a la adolescencia<sup>33</sup>.

### 3.1.6. Canarias

Canarias, de forma semejante a La Rioja, se ha dotado también de leyes separadas para la transparencia y la participación ciudadana. Pero en ninguna de ambas se ha incluido una alusión etaria, ni en la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana (modificada de forma parcial en 2012 y 2020), ni en la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información. Además, y aunque anterior a estas dos, resulta especialmente llamativa la omisión de referencias a la juventud de la Ley canaria 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones: a pesar de su elocuente título, solo alude a las personas mayores.

### 3.1.7 Extremadura

Con una nomenclatura más genérica, encontramos la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno Abierto de Extremadura. Tampoco contiene cláusulas etarias explícitas en ninguna de sus disposiciones. Pero conviene subrayar que, de ella, nunca se ha desarrollado de forma efectiva el Consejo Extremeño de Ciudadanos, donde quizá sí podrían haberse incorporado (reglamentariamente) este tipo de reglas, y a diferencia de la exclusión indirecta que se dispone para el órgano similar a este en la Comunidad de Madrid, como veremos más adelante. Esta comunidad carece de ley sectorial de juventud.

### 3.1.8 Castilla y León

Finalmente, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (modificada de forma parcial en 2021), tampoco recoge concreciones etarias en ninguna de sus versiones (histórica o vigente).

## 3.2 Sistemas explícitos de integración en la participación cívica general

Prácticamente todas las comunidades autónomas cuentan hoy con órganos específicos de participación infantil, adolescente y/o juvenil en las leyes sectoriales sobre protección o promoción de estos grupos etarios. También existen algunos casos paradigmáticos de participación funcional propiamente juvenil contenida en las leyes, o de infancia<sup>34</sup>. Aquí interesan ahora, en todo caso, las alusiones desde la legislación general de participación ciudadana hacia esos rangos etarios. En este ámbito, por su enfoque más amplio y exhaustivo, destacan las disposiciones de la Comunitat Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra. A continuación, sintetizo cómo enfoca cada comunidad cuya legislación general de participación cívica sí incorpora el enfoque etario (por orden de acceso a la autonomía).

### 3.2.1 Cataluña

Cataluña se ha dotado de una norma específica para las formas de participación ciudadana que quedan fuera del ámbito de la participación política estricta y distinta de la legislación sobre transparencia. Se trata de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana.

La norma incluye una única regla general de participación basada en la edad, reiterada en varios preceptos, pero sin ninguna otra alusión: están legitimadas para ejercer los derechos participativos de la ley las personas mayores de dieciséis años. Así lo recoge en el artículo 5 (sobre personas legitimadas en las consultas populares no referendarias), en el artículo 36 (sobre recogida de firmas para estas iniciativas), en el artículo 41 (sobre el ámbito subjetivo en otros procesos distintos de las consultas antedichas) y en el artículo 44 (de iniciativa ciudadana ante la Generalitat y las entidades locales).

La norma no incluye cláusulas sí presentes en las leyes de otras comunidades autónomas: carece de reglas de integración explícita con la legislación sectorial de infancia, adolescencia y juventud; no señala deberes de educación para la participación; tampoco crea cauces específicos, ni permite la excepción a esta presunción de capacidad para asuntos de interés de la infancia menor de dieciséis años.

### 3.2.2 Galicia

Galicia, como Euskadi, plantea una situación de difícil clasificación. La comunidad gallega no se ha dotado de una norma de participación cívica general, puesto que está

objetivamente circunscrita a la participación hacia la cámara parlamentaria. Me refiero a la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. La incluyo en esta categoría, no obstante, porque la norma gallega sí contempla la participación hacia un poder público de ámbito autonómico (a diferencia del caso ya descrito del País Vasco).

Sea como fuere, el caso de Galicia es particular por partida doble. Aunque es de las autonomías que incorporan referencias etarias explícitas, lo hace de forma restrictiva. Se diferencia, de esta manera, de todas las demás comunidades que también incluyen estas alusiones. En particular, lo hace porque delimita el ámbito subjetivo de la ley a quienes ostenten la mayoría de edad general (es decir, los dieciocho años cumplidos). Así consta en el artículo 1 de la ley para ejercer la iniciativa legislativa popular (y en el artículo 9.5 para la condición de fedatario en las recogidas de firmas para tales procesos). Esto podría asumirse como consecuencia de la interpretación restrictiva del artículo 23.1 CE. Pero la norma expande la limitación etaria a la participación meramente propositiva y deliberativa, sin fuerza jurídica, como las “sugerencias y aportaciones” reguladas en el artículo 15.1.

Ni esta ley ni otras con cláusulas generales de participación cívica se refieren de forma explícita a la legislación especializada sobre las políticas de juventud en Galicia y sus deficientes técnicas de participación juvenil<sup>35</sup>.

### 3.2.3 Andalucía

La Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana de Andalucía, representa otro ejemplo de norma separada de las prescripciones sobre transparencia. Esta norma sobresale por la extensión de las referencias a la infancia (mucho más que a la juventud, de hecho). Desde el propio preámbulo, la norma reconoce la impronta del derecho internacional (art. 12 CDN) y los valores europeos de carácter indicativo (en particular, la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 2009, enfocada a la mejora de la participación infantil en el ámbito local, regional y nacional). No es de extrañar, por tanto, que entre las finalidades de la ley (art. 2) se incluyan dos referencias a este tramo etario:

*“(...) f) Fomentar especialmente la participación social de las mujeres, de las personas menores de edad, de las personas mayores y de los colectivos en situación de vulnerabilidad.*

*g) Difundir la cultura y los hábitos participativos poniendo en marcha estrategias de sensibilización y formación desde la infancia (...).”*

Pero donde sobresale la legislación andaluza por incorporar una técnica novedosa es al establecer una regla general de presunción a partir de una edad y, sin embargo, contemplar de forma expresa su potencial excepción. En otras palabras, el artículo 35 regula que “tendrán derecho a participar en las consultas participativas autonómicas o locales, reguladas en el presente capítulo, todas las personas mayores de 16 años”, pero

más adelante, en el mismo precepto, matiza que este “límite de edad podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia y a los derechos que ostentan”. El mismo límite de los dieciséis años es utilizado también por el legislador al prever los marcos de legitimación poblacional de los poderes municipales para ejercer la iniciativa institucional de consultas participativas de ámbito autonómico (véase el artículo 44).

El Legislador andaluz de 2017 mejoró, en el sentido antedicho, la falta de apertura expresa a la excepcionalidad de la regla general que tiene la normativa equivalente de Castilla-La Mancha. Pero lo hace de forma más restrictiva que el modelo valenciano de reconocimiento de la capacidad natural sin límite inferior de edad. Veremos, en efecto, que la legislación valenciana no restringe la participación de estos menores de dieciséis años a “asuntos que [les] afecten directamente”. En cualquier caso, esta noción de “afectación directa” no será fácil de delimitar por los poderes públicos: si la infancia y sus organizaciones representativas alegan su interés cívico legítimo sobre un tema *a priori* no considerado de afectación a su tramo etario, tendrá que ser la autoridad pública que pretenda rechazar su participación la que acredite que no afecta a quien se interesa, o que, aun afectando, su implicación pueda perjudicar el interés superior de su desarrollo personal (única causa, *lato sensu*, que permite restringir hacia la infancia el acceso a la información y su subsiguiente libre posición, *ex* artículo 20.4 CE). Además, el artículo 54 contempla una serie de deberes de las administraciones andaluzas hacia la constitución de cauces específicos de participación infantil (orgánicos y funcionales), además de su necesaria coordinación interdepartamental entre las consejerías competentes en materia de infancia y de participación ciudadana (*vid.* artículo 62). Nada equivalente se contempla, eso sí, respecto del departamento competente en materia de política juvenil, que no es históricamente el mismo que el de infancia<sup>36</sup>.

### 3.2.4 Comunitat Valenciana

Como fruto obvio de esta nueva oleada legislativa, se ha dictado la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana. Deroga la anterior Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana. Esta precedente no contenía ninguna alusión a la edad. La nueva regulación, en cambio, confiere desde el inicio un importante papel a la educación para la participación desde las edades más tempranas (véase el preámbulo, I, y los artículos 34 y 36). La propia parte expositiva subraya que “(n)o se establece ningún límite de edad para participar en los asuntos públicos, en consonancia con la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia” (preámbulo, V). Por tanto, el articulado carece de limitaciones etarias, y la capacidad de obrar debe ajustarse a la capacidad natural. Esta nueva regulación de 2023 remite y alude también de forma expresa a la Ley 15/2017, de 10 de noviembre, de la Generalitat, de políticas integrales de juventud, que en el artículo 28 y siguientes fomenta la participación y el asociacionismo juvenil, además de la educación en la participación. Recordemos que, además, esta es una de

las pocas comunidades cuya legislación sobre juventud sí hace referencia directa a la legislación sobre participación cívica general.

### 3.2.5 Aragón

La legislación aragonesa aborda en la misma norma la transparencia y la participación, a través de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. En parte, quizá, por esta unión de materias, la norma incluye una referencia etaria de interpretación dudosa: el artículo 25.2 reconoce que los y las “menores de edad podrán ejercer el derecho de acceso a la información pública a partir de los 14 años”. Y plantea dudas porque no proclama el mismo rango etario para el ámbito de la participación ciudadana, sino que guarda silencio sobre esta. No sabemos si la capacidad participativa se reconoce a esa misma edad o, incluso, si debería asumirse el criterio valenciano de la capacidad natural, al reconocer como fin sectorial “en la promoción de la participación ciudadana” el fomento de “una cultura de participación ciudadana responsable, tolerante y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil”. Si esto implica una participación previa a la etapa juvenil (infancia preadolescente), convendría haberlo aclarado en los “instrumentos de participación ciudadana” del artículo 52.3, donde solo señala que se “asegurarán condiciones de inclusión social, favoreciendo la participación de las personas con discapacidad, de las personas mayores, de la juventud, de las personas inmigrantes y de los sectores sociales en los que se constate una mayor dificultad en orden a su participación en los asuntos públicos” (es decir, donde la infancia no aparece).

La norma tampoco establece vínculos con las leyes sectoriales de infancia, adolescencia y juventud de Aragón.

### 3.2.6 Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha se ha dotado de una ley específica de participación, distinta de la norma focalizada sobre la transparencia. Se trata de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de participación de Castilla-La Mancha. Contiene referencias etarias explícitas en el artículo 3 –referido a los fines–, en el artículo 5 –sobre la titularidad de los derechos– y en el artículo 29 –dedicado a enumerar diversas medidas de fomento de la participación en el ámbito educativo–.

Nos encontramos ante una norma que proclama desde el principio una particular sensibilidad hacia la infancia y la juventud. Entre sus fines, la Ley persigue “fomentar una cultura de participación responsable, inclusiva y solidaria con especial atención a la población infantil y juvenil” [artículo 3.h)]. Sin embargo, restringe el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a la ciudadanía de más de 16 años [artículo 5.1.a)], en lugar de establecer una cláusula de capacidad natural como sí hace la normativa valenciana ya expuesta. En todo caso, el precepto dedicado al fomento de la educación para la participación es de los más completos del panorama comparado (autonómico),

comprendiendo medidas al menos desde la primaria (infancia preadolescente) hasta la universidad o la específica formación del profesorado (art. 29). Cuestión distinta es que estos mandatos de fomento hayan sido efectivamente desarrollados o implementados. Y no se establecen, en fin, vínculos explícitos entre estas medidas y los cauces especializados de participación juvenil o infantil (ignora los señalados en la Ley 1/2005, de 7 de abril, de los consejos de la juventud de Castilla-La Mancha).

### 3.2.7 Comunidad Foral de Navarra

La legislación navarra sobre la participación ciudadana representa un ejemplo paradigmático de técnica inclusiva de la dimensión etaria. Se concreta en la Ley foral 12/2019, de 22 de marzo, de participación democrática en Navarra.

El propio preámbulo de la ley incluye tres importantes párrafos que explican con claridad el enfoque de las disposiciones que le siguen. Tras aludir a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las diferencias entre democracia directa (y semidirecta), representativa y participativa (como *tertium genus*), señala:

*“Así, mientras en las consultas populares el tipo de participación involucrada se sustancia en todo caso en la emisión de un voto -(...) de ahí que sea solo el cuerpo electoral el que ostente en ellas el derecho a participar (...) - en las ciudadanas nos encontramos con una participación que se limita a la mera expresión de la opinión de un sector de la ciudadanía con respecto a una cuestión determinada. Además, en ellas son las personas mayores de dieciséis años que llevan más de un año censadas las que emiten su opinión, y no las mayores de edad que formen parte del censo electoral”.*

Más adelante, el mismo preámbulo trae a colación la piedra angular del derecho internacional a la participación infantil, recogido por la Convención de los Derechos del Niño, ya mencionada, insistiendo en que este mandato supone “la capacidad del niño o niña de expresar sus propios puntos de vista; a opinar libremente y de forma voluntaria; a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan; a que sus opiniones sean tomadas en serio y acorde a su grado de madurez”. Añade, además, que:

*“La participación infantil, además de ser un derecho tanto individual como colectivo cuyo ejercicio corresponde a las instituciones promover, garantizar y proteger, es una estrategia para mejorar el proceso de construcción de democracia, ya que mediante el ejercicio del derecho a la participación los niños y niñas experimentan un rol activo en su comunidad, se reconocen como actores sociales de cambio, con comportamientos democráticos basados en la tolerancia, incluyendo a las diferencias y con un alto sentido de pertenencia, justicia y de ciudadanía global”.*

Ya en la parte dispositiva de la ley comprobamos el establecimiento de una regla general, abierta a la misma excepción que ha incorporado en 2023 la legislación madrileña (como veremos *ad infra*). La regla general es el reconocimiento de la capacidad participativa a partir de los dieciséis años (así consta en el artículo 27, apartados 1 y

2, sobre consultas ciudadanas; pero también en el artículo 39, sobre firmantes para tramitar iniciativas de procesos forales; o en el artículo 42, a propósito de las iniciativas locales). La técnica de excepción se recoge para todos los procesos que permiten la implicación previa a los dieciocho años, en el artículo 27.3, y señalando que “el límite de edad (...) podrá ser obviado en las consultas relacionadas con asuntos que afecten directamente a la infancia y sus derechos”. Estamos, por tanto, ante una cláusula de excepción por afectación directa (volveré a ello a propósito de la legislación madrileña).

El principal rasgo distintivo de la ley foral es, en cualquier caso, la especialización etaria de diversos preceptos, dentro del título VI (“La participación de niñas, niños y adolescentes”). Así, los artículos 55 a 59 recogen una serie de deberes impuestos a las administraciones públicas navarras (Foral y locales) para hacer efectivos, de una parte, los derechos fundamentales participativos de la infancia y, de otra parte, instituyendo derechos subjetivos de configuración legal (no iusfundamentales) por razón de la edad. Finalmente, y en consonancia con todo ello, la disposición adicional segunda impone el deber al Gobierno de Navarra de elaborar una “versión adaptada a la infancia de la presente ley foral para su difusión entre la población navarra menor de edad. El Gobierno de Navarra, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la presente ley foral, realizará el desarrollo reglamentario necesario para el ejercicio pleno del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en Navarra”. Como ya señalé, también la legislación foral de infancia y aquella de juventud se refieren a la de participación ciudadana.

### 3.2.8 Illes Balears

Illes Balears se ha dotado de una norma formalmente muy similar a la catalana de 2014, mediante la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. Sin embargo, contiene importantes novedades sustantivas para el asunto que nos ocupa.

En primer término, el artículo 8.2.e) de la norma (sobre medidas de fomento para la participación) alude de forma explícita a aquellas “de sensibilización y difusión, especialmente entre jóvenes, personas de la tercera edad y personas en situación de vulnerabilidad, tanto respecto a procesos participativos concretos como al derecho de participación desde su vertiente de democracia participativa”. En consecuencia, y aunque no alude a la infancia de forma directa, debe entenderse por juventud en Illes Balears el tramo etario reconocido por la legislación sectorial (esto es, en general, desde los dieciséis años, según el artículo 3.1 de la reciente Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud de las Illes Balears). En consonancia con esta noción, el artículo 40 permite a las personas empadronadas en municipios del archipiélago la inscripción en el Registro Único de Participación Ciudadana a partir de esa edad (dieciséis años). La principal consecuencia efectiva de este registro es que a esa edad podrían ya resultar elegidos por sorteo para integrar el Consejo de Participación, como prevén los artículos 89 a 95 de la citada Ley 12/2019.

Sin embargo, otra importante serie de preceptos de la misma ley antedicha ciñe la participación a la mayoría de edad (esto es, de dieciocho o más años), ya sea para participar en referéndums municipales (art. 10.1), comisiones promotoras de estos (art. 14) o promoción de consultas de iniciativa ciudadana (art. 60).

En suma, la normativa balear contempla una doble barrera de edad, limitando mucho la capacidad efectiva previa a la mayoría de edad general. No incorpora reglas explícitas de integración y coordinación entre la específica participación juvenil, infantil o adolescente, ni de educación para la participación. Omite así, por ejemplo, cualquier alusión a la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, o las leyes previas de juventud hoy derogadas por la de 2022 ya mencionada.

### 3.2.9 Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid cuenta con una regulación relativamente reciente: la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid. Ha sido modificada de forma parcial en dos ocasiones, en 2022 y 2023 (respectivamente, a través de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid; y de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid).

La última reforma, de 2023, es la que ha supuesto la integración de la Comunidad de Madrid entre aquellas que incluyen una regulación etaria específica en su legislación general. Se introduce una nueva letra e) en el apartado uno del artículo 53 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, quedando redactado del siguiente modo:

*“e) Cuando se refieran a asuntos que afecten a los derechos e intereses de la infancia y la adolescencia, al establecer o tramitar los procedimientos e instrumentos de participación que resulten de aplicación, los sujetos comprendidos en el artículo 2.1 garantizarán además la realización de las adaptaciones necesarias, tanto en la información ofrecida como en los canales de comunicación, para facilitar la efectiva participación de los niños”.*

Existe, además, una referencia cruzada, ya que esta Ley 4/2023, de 22 de marzo, también alude a la previa Ley 10/2019, de 10 de abril, en su artículo 46.1.h), con el siguiente tenor literal<sup>37</sup>:

*“En el ejercicio de las competencias que el Estatuto de autonomía reconoce a la Comunidad de Madrid, corresponden a la Administración de la Comunidad de Madrid las atribuciones relativas a la protección de la infancia y la adolescencia y, en particular, las siguientes: (...) El impulso y apoyo de iniciativas de participación infantil y adolescente en todos los niveles territoriales, en los términos previstos en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid y en las disposiciones sobre la materia de la presente ley”.*

Antes de esta reforma de 2023, la ley se situaría entre las comunidades que ignoraban el factor etario de forma explícita. En todo caso, y a diferencia de la potencial convergencia de representantes participativos que permite la normativa extremeña antes expuesta, la legislación madrileña de 2019 incluye una cláusula de exclusión indirecta de las personas jóvenes. Lo hace porque crea un Consejo de Transparencia y Participación adscrito a la Asamblea, con autonomía e independencia (art. 72), pero con una composición en la que prevalece el sentido técnico frente al propiamente participativo, al exigir diez años de experiencia profesional acreditada en el sector (art. 74.2), algo que es difícil que cumpla un representante legítimo de jóvenes o adolescentes.

## 4 CONCLUSIONES

De los datos expuestos para las diecisiete comunidades autónomas se pueden deducir algunas conclusiones que, en cualquier caso, son provisionales y están sujetas a un estudio más profundo y detallado de cada sistema autonómico. Destaco tres ideas principales, una propuesta para su posible solución, y unas sugerencias de futuros estudios para otros académicos.

En primer término, y con carácter general, la principal evidencia que parece emerger de los datos expuestos es la casi total desconexión entre los sistemas explícitos de participación cívica marcada por la edad (infantil, juvenil y, aunque indirecta, también la estudiantil) de aquellos sistemas de carácter general. Las excepciones a esta regla las representan la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana (ambas desde 2023) y en menor medida la Comunidad Foral de Navarra o las Illes Balears. En consecuencia, los consejos de estudiantes, los consejos de la juventud o los consejos de participación infantil son instrumentos generalizados en virtud de otras normas, pero ignorados en prácticamente todas las previsiones legislativas analizadas sobre participación cívica general, dando lugar a dos sistemas paralelos que no se integran ni se complementan mutuamente de forma clara y ordenada.

En segundo término, sobre cuál es la edad de presunción de la capacidad participativa, parece prevalecer la mayoría de edad general (dieciocho años). Así sucede ya sea por el silencio de ocho legisladores autonómicos (los señalados en el apartado 3.1) o bien por una previsión explícita (Galicia de forma sistemática y las Illes Balears de forma expansiva para la mayoría de los derechos). Otras dos comunidades (Castilla-La Mancha y Cataluña) contemplan una edad estricta de reconocimiento de la capacidad a partir de los dieciséis años, barrera que es matizada y abierta a excepciones en tres territorios (Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunidad Foral de Navarra). Recordemos que los dieciséis años constituyen una barrera más elevada que la prevista por la legislación orgánica del derecho de asociación para esta otra forma participativa social o la mayoría de las normas de voluntariado. Solo la Comunitat Valenciana hace explícita la remisión a la capacidad natural sin presunciones etarias *ope legis*, aunque Aragón sitúa una posible presunción a los catorce años, sin claros efectos participativos.

En tercer término, llama la atención que la educación para la participación solo sea objeto de regulación en la legislación general de participación cívica de cinco ordenamientos autonómicos (en la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, la Comunitat Valenciana, Andalucía y la Comunidad Foral de Navarra). Las otras doce comunidades autónomas parecen dejar esta materia para la legislación sectorial educativa o juvenil. Esto constituye un indicio de falta de coordinación interdepartamental entre los servicios de infancia, juventud, educación y participación.

La solución a estas brechas, en cualquier caso, no requiere necesariamente la reforma legislativa. De hecho, dado que los sistemas que se ignoran están recogidos en respectivas disposiciones de rango legal, la hermenéutica jurídica obliga a considerar la existencia global del ordenamiento jurídico a pesar de sus deficiencias técnicas. Además, la coordinación efectiva es un principio organizativo necesario del sector público. Por tanto, el establecimiento de herramientas de integración real entre las disposiciones y las administraciones responsables de la ejecución de estas distintas normas puede operarse por parte de los poderes públicos que disponen de potestad reglamentaria, en virtud de las habilitaciones generales de desarrollo normativo que todas estas leyes incluyen, haciéndolas converger en reglamentos que sí ordenen la cooperación y coordinación entre cauces y sistemas, generales y específicos etarios.

Por último, estimo que el estudio de esta materia no se agota con este análisis. Además del eventual tratamiento del desarrollo reglamentario de las disposiciones legales, y si efectivamente en aquel nivel normativo se integran o no los sistemas generales y especializados por la edad, también quedan por investigar los grados efectivos de integración participativa de las distintas estructuras con los de otras de naturaleza cívica general que no son objeto de la legislación aquí analizada. Me refiero, por ejemplo, a los consejos económicos y sociales, a las mesas del diálogo civil y a los órganos semejantes de comunicación entre la participación social con las administraciones no especializadas por razón de la edad (es decir, del tercer sector en su sentido más amplio, que comprende el voluntariado en sus distintas formas, todo el asociacionismo no lucrativo y el sector fundacional). Tampoco se han estudiado de forma pormenorizada y comparada los regímenes participativos de las leyes autonómicas de infancia. En otras palabras, convendría aclarar en futuros estudios si esta aparente configuración de cauces paralelos que hemos visto que no se cruzan entre la participación etaria (juvenil, estudiantil o infantil, e incluso de la tercera edad) y los de la cívica general también están aislados de los creados para el diálogo social (*lato sensu*) o civil entre poderes públicos y sociedad civil organizada. Y de ser así, las disciplinas no jurídicas deberían aportarnos evidencias de los efectos que esto produce en la consecución del proclamado deber público de fomento de esta participación ciudadana.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. 1984. *Políticas de Juventud y Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Cultura – Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural: Centro Nacional de Información y Documentación de Juventud.
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F. y Hernández-Diez, E. 2018. *Participación juvenil organizada y racionalización administrativa (La compleja situación jurídica actual del Consejo de la Juventud de España)*. Cáceres: Universidad 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. y 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: Universidad 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/10.47623/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 y 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., y Rufo Rey, M.A. 2022. *Cómo mejorar la regulación española de la participación estudiantil en la educación secundaria*. Madrid: CANAE.
- Mestre Delgado, J. y 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: Universidad 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: Universidad de Extremadura.
- 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. y 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 Véanse, por ejemplo, las contribuciones de Mestre Delgado y Álvarez García, 2018; Álvarez García, Arias Aparicio y Hernández-Díez, 2018; y otras obras de estos autores mencionadas en la bibliografía.
- 2 Cfr. Hernández-Díez, 2022a: 294-295.
- 3 Véanse por todos, a este respecto, Simón Cosano, 2021: 75 y 99.
- 4 Sobre la modulación de la capacidad de obrar de la infancia, en base a su capacidad natural, a su madurez y a otros factores reconocidos por el derecho internacional, véase Hernández-Díez, 2022b.
- 5 Como muestra, en normas la Ley 10/2017, de 11 de mayo, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts [de la Comunitat Valenciana] podemos observar que esta se ha rebajado hasta los dieciséis años. El legislador valenciano, en particular, lo justifica señalando que, "dado que estamos legislando sobre un procedimiento de iniciativa ciudadana, que no de decisión final, estamos ante un mecanismo óptimo para que la juventud forme parte del debate político y del proceso de adopción de decisiones, iniciándose en el ejercicio de la ciudadanía mediante la propuesta" (cfr. el séptimo párrafo del preámbulo).
- 6 Véase Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán, 2013: 23.
- 7 Véase Castel Gayán, 2014: 847-876.
- 8 En particular, me refiero a la síntesis sobre las estructuras principales y cauces funcionales de participación juvenil en las comunidades autónomas, elaborada en Hernández-Díez, 2022a: 325-358.
- 9 Véanse, por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de julio, FJ 6.º [ECLI:ES:TC:1995:119]; y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 4.º [ECLI:ES:TC:2015:31].
- 10 Cfr. Sánchez Morón, 1980.
- 11 Véanse Gabriel Carranza, 2018: 335-358, y 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 Véase, como muestra, el IV Plan de Gobierno Abierto de España, del Ministerio de Hacienda y Función Pública (NIPO: 277-21-059-1).
- 16 Véase, por ejemplo, el Real decreto 397/1988, de 22 de abril, por el que se regula la inscripción registral de asociaciones juveniles, y el estudio de Reverte Martínez, 2021. A propósito de la edad para la capacidad asociativa autónoma, tanto en el asociacionismo juvenil como el estudiantil y el infantil, véase Hernández-Díez y Rufo Rey, 2022.
- 17 Cfr. Instrumento de ratificación publicado en BOE n. 313, de 31 de diciembre de 1990.
- 18 Me refiero, en concreto, a los artículos 3.3 TUE y 165.2 TFUE. Sobre el valor y el desarrollo de estos, véanse, por ejemplo, la síntesis de Hernández-Díez, 2023; o Hernández-Díez, 2019.
- 19 Me refiero al texto adoptado como Recomendación 128 del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, el 21 de mayo de 2003, y respaldado por la Recomendación del Comité de Ministros n. 13, de 17 de noviembre de 2004.
- 20 Su Instrumento de ratificación fue publicado en el BOE n. 67, de 18 de marzo de 2010.
- 21 Nótese, no obstante, la amplia configuración de la participación directa que Arnaldo Alcubilla asumió al seleccionar y ordenar el Código sobre formas de participación directa del *Boletín Oficial del Estado* (or. 2021, última edición de 4 de mayo de 2023). Este autor reconoce como concretas expresiones de directa e inmediata participación de los ciudadanos en el ámbito político estricto los referéndum en su diversa tipología, pero también la "puesta en marcha del procedimiento legislativo en sede parlamentaria (iniciativa legislativa popular) o la participación en el proceso de elaboración de disposiciones generales (consulta e información pública), sin perjuicio de la subsistencia del menos trascendente pero siempre elocuente ejercicio del derecho de petición y las singulares del ámbito local (consejo abierto o consulta popular local) o en el tercer poder del Estado a través del Tribunal del Jurado en la forma y en los procesos penales que la ley establece".
- 22 Estas, y en particular las juveniles, han sido ya analizadas por Hernández-Díez, 2020. También puede acudirse a la más reciente descripción de las principales instituciones participativas juveniles en la legislación autonómica que contiene la obra del mismo autor titulada "La Administración española ante la participación juvenil" (Hernández-Díez, 2022a).
- 23 La versión vigente de la Ley (valenciana) 15/2017, de 10 de noviembre, de políticas integrales de juventud (reformada por última vez en 2022), contiene referencias en el preámbulo y en su artículo 21 a la previa Ley 2/2015, derogada por la nueva Ley 4/2023, a la que me referiré más adelante. Es cierto que el artículo 31 de la Ley foral (Navarra) 11/2011, de 11 de abril, de juventud, contiene una alusión no explícita, pero que impone la coordinación interdepartamental entre las áreas de juventud y de participación ciudadana de la Administración foral. Por tanto, parece una referencia cruzada implícita. Y, finalmente, el Preámbulo de la Ley 5/2022, de 8 de julio, de políticas de juventud de las Illes Balears, también alude a la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, pero solo para señalar que esta Ley de juventud se ha elaborado dando cumplimiento a lo previsto en la de 2011 (algo que no añade valor al desarrollo subsiguiente y ejecución de la misma).
- 24 Cfr. Hernández-Díez, 2022a, y Hernández-Díez, 2020.

- 25 El caso de la Comunidad de Madrid será tratado más adelante, ya que precisamente la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid, modifica la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid. La Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía, alude expresamente a la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de participación ciudadana (tanto en el preámbulo como en el artículo 56.6). Y en Navarra la Ley foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad, es la que establece una integración participativa de carácter explícito y más intenso del panorama comparado hasta el momento, a través del artículo 50 y la expresa incorporación de órganos de participación infantil en los órganos de participación ciudadana general de la Ley foral 12/2019, que mencionaré más adelante. Aunque carezca de referencias cruzadas explícitas, sobresale la completitud y exhaustividad de las referencias participativas de la Ley (valenciana) 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia.
- 26 Nótese que esta norma fue la principal disposición legislativa de la comunidad sobre políticas de juventud, también, hasta la reciente promulgación de la Ley 2/2022, de 10 de marzo, de Juventud.
- 27 También incluye una serie de técnicas de diagnóstico de los servicios públicos, mediante “indicadores objetivos, desagregados por sexo, edad u otros, cuando proceda, que permitan evaluar el rendimiento de los servicios municipales y la satisfacción de vecinas y vecinos por la prestación de los mismos” (art. 45.2).
- 28 Podrá hacerse un seguimiento de la iniciativa, en cualquier caso, a través de la página web de participación ciudadana del Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/06-proyecto-de-ley-de-transparencia-y-participacion-ciudadana/>.
- 29 Puede consultarse la versión disponible en la web oficial del Principado. Disponible en: [https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/proyecto\\_ley\\_transparencia.pdf](https://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/proyecto_ley_transparencia.pdf).
- 30 Sobre la motivación y fines perseguidos con la consulta pública, puede verse el portal oficial del Principado para este fin. Disponible en: [http://www.asturiasparticipa.es/consulta\\_previa/anteproyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana-del-principado-de-asturias/](http://www.asturiasparticipa.es/consulta_previa/anteproyecto-de-ley-de-participacion-ciudadana-del-principado-de-asturias/). A propósito de la vinculación de la mayoría de edad general con el ejercicio de los derechos de participación política, véase Presno Linera, 2019.
- 31 Aunque el plazo de alegaciones al anteproyecto finalizó el 4 de octubre de 2022, en mayo de 2023 no ha sido aún adoptado como proyecto remitido al Parlamento. Puede seguirse el curso de la tramitación en la web oficial del Gobierno de Cantabria. Disponible en: <https://participacion.cantabria.es/normativa/-/normativas/ver/1913>.
- 32 Véase la evolución de esta normativa concreta en Hernández-Díez, 2020.
- 33 Sí recoge referencia al principio de accesibilidad, por alusión a la Ley [murciana] 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Esto, indirectamente, puede significar la adaptación de textos a las capacidades cognitivas de personas que se vean beneficiadas por la denominada lectura fácil (incluyendo niños, niñas o adolescentes). Pero es una remisión de efecto colateral y sin pretensión directa de modular el contenido por la edad. Nótese, además, que la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia, es la única en perspectiva comparada interautonómica que no hace ni una sola referencia explícita a la participación de la infancia y los deberes públicos de fomento de esta materia (sí, en cierta medida, hacia el asociacionismo).
- 34 Sobresalen, a la vista de los estudios y las disposiciones ya mencionadas, los procesos de participación regulados (que no necesariamente ejecutados) en las regulaciones sobre juventud de la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña y Comunitat Valenciana. En materia de procesos de participación infantil, considero que destacan por su atención a la materia las leyes sectoriales de Cataluña, Andalucía, Comunitat Valenciana y Comunidad Foral de Navarra.
- 35 Sobre la condición impropia o de dudosa coherencia jurídica con los valores europeos, que conducen a su desconexión y exclusión del sistema central de participación juvenil en España, véanse las referencias al Consejo de la Juventud de Galicia recogidas por Hernández-Díez, 2022a: 160 y 349.
- 36 Sobre el sistema andaluz de participación juvenil, y sus carencias, véase la obra ya mencionada de Hernández-Díez, 2022a: 347 y 348.
- 37 Esta específica remisión puede contribuir a una interpretación más armónica de las distintas previsiones, como las del artículo 21 de la ley de 2023, que desarrolla el derecho específico a participar de la infancia y la adolescencia, y la del artículo 53, que crea el Consejo Autonómico de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. También aquellas recogidas en la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de juventud de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 8/2017, de 27 de junio, de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18\_núm. 1\_2023 | pp. 223-245

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5049>

© Sophie Tost Pardell

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

Recibido: 26/01/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado bajo licencia 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 Gestión y Control del Sistema de Seguridad Industrial  
Subdirección General de Seguridad Industrial.

Dirección General de Industria de la Generalitat de Cataluña

[stost@telefonica.net](mailto: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: la sociedad del riesgo. 2 La seguridad industrial. 2.1 Justificación de la intervención pública en la gestión de los riesgos tecnológicos. 2.2 Concepto y delimitación. 2.3 El marco legal de la seguridad industrial. 2.4 Instrumentos jurídicos para la gestión de los riesgos. 3 El principio de precaución. 3.1 Origen. 3.2 Requisitos de aplicación. 3.3 Ámbitos de aplicación. 3.4 Procedimientos, intervención y límites. 3.5 El reconocimiento del principio de precaución en la Charte de la Constitución francesa. 4 Aplicación del principio de precaución a la seguridad industrial. 5 Conclusión y discusión final. 6 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN: LA SOCIEDAD DEL RIESGO

Algunos autores han reflexionado sobre el concepto de riesgo en el ámbito del derecho administrativo. Es el caso de Esteve Pardo<sup>1</sup>, quien considera que el concepto de riesgo ha remplazado el de “peligro” del siglo XVIII, asociado a fenómenos como desórdenes sociales, naturales, falta de salubridad o determinadas plagas. Los peligros de entonces eran tanto para el hombre como para los bienes, y se caracterizaban por su naturaleza primaria y por estar relacionados con la acción humana de forma directa y sin intermediario. Generalmente, eran acciones *contra legem*. También destaca este autor<sup>2</sup> que las sociedades modernas se han librado de muchos de los peligros de otros tiempos como el hambre, las infecciones y enfermedades, las necesidades energéticas e incluso la distancia, mediante el desarrollo de la industria alimentaria, la farmacéutica, la tecnología de la energía y la sociedad de la información. Sin embargo, estos avances han introducido nuevos lances más críticos que los planteados por los peligros originales por ser mediados y que se recogen en el concepto más moderno de “riesgo”, en un fenómeno que el sociólogo alemán Ulrich Beck<sup>3</sup> califica de “reflexividad”: la modernidad no se limita a combatir peligros para sobrevivir, sino que autogenera riesgos.

De hecho, se puede decir que la sociedad en la cual vivimos es la “sociedad del riesgo”, término acuñado por el autor citado. Esta sociedad se personaliza por la presencia de amenazas naturales y tecnológicas que, por su complejidad, resultan de difícil control. El autor, que murió en 2015, revisó el concepto posteriormente en 2008<sup>4</sup> y se refiere a la “sociedad del riesgo mundial”. En este segundo volumen el sociólogo pone el acento, con más énfasis si cabe, en la globalización del riesgo. Añade dos nuevos tipos de riesgos: terrorismo por la amplitud del atentado de las torres gemelas de 2001, y los descalabros económicos por la crisis hipotecaria sin precedentes de las *subprimes* de 2008, y destaca características adicionales de esta sociedad: su mayor imprevisibilidad vinculada a la intencionalidad de crear el daño en el primer caso y también la imposibilidad de calcular los

daños. Según este autor, los Estados, los políticos, el derecho y la ciencia son incapaces de dominar los riesgos engendrados. Aún más, los individuos desconfían de las autoridades que, obligadas a un discurso tranquilizador para la colectividad, en un contexto de “no saber” dan informaciones a menudo desmentidas por los hechos.

En cualquier caso, los riesgos a los cuales nuestras sociedades están sometidas se pueden dividir en distintas categorías atendiendo a diferentes criterios: tipología del daño, origen o causa, aceptabilidad, etc. Así, por regla general, la normativa se suele referir, en cuanto a los receptores del daño, a “las personas, a los bienes o al medio ambiente” en un orden que varía, a veces, en cuanto a los dos últimos términos<sup>5</sup>. Es decir, el daño puede afectar directamente a las personas provocando muertes o heridos; generar pérdidas económicas por destrucción de instalaciones; por último, puede afectar a nuestro entorno en los vectores ambientales de aguas, atmósfera, suelos, etc.

Otra distinción que se puede realizar corresponde al origen o causa del daño. En este sentido, se contemplan principalmente los riesgos naturales y los tecnológicos, a los que habría que añadir los biológicos que la pandemia del COVID-19 ha evidenciado. Las pandemias no son nuevas, pero esta última ha sorprendido por su alcance y ha puesto de manifiesto la fragilidad de los equilibrios de las sociedades y las dificultades de gestión de crisis planetarias. Los riesgos naturales han existido siempre y dependen de factores externos. Según la página web de la Dirección General de Protección Civil<sup>6</sup>, se agruparían en meteorológicos, geológicos, hidrológicos, incendios forestales u otros. En cuanto a los riesgos tecnológicos, su aparición es más reciente y están relacionados con los procesos de industrialización. Según la misma fuente de información, esta categoría incluiría los riesgos nucleares, radiológicos, químicos y de transporte de mercancías peligrosas. Tradicionalmente, se consideraban estos riesgos antrópicos o provocados por la acción del ser humano sobre la naturaleza. Ahora bien, la frontera entre los riesgos naturales y tecnológicos es difusa, ya que buena parte de los riesgos naturales son debidos, en la actualidad, también a la propia actividad humana. De esta manera se manifiesta el cambio climático que es ocasionado principalmente por las emisiones de gases fluorados, consecuencia de la actividad humana y que genera fenómenos naturales capaces de crear daños consecuentes inmediatos (inundaciones, etc.) o diferidos (subida del nivel del mar, etc.). Finalmente, otro aspecto que es preciso tener en cuenta es que la noción de riesgo es variable según la sociedad en la cual se plantea. En países en vías de desarrollo donde existen deslocalizaciones de las fuentes de riesgos tecnológicos, estos no son motivos de inquietud porque, frente a la preocupación primera del hambre, no son prioritarios. Por otra parte, la globalización ha repartido las cartas y la interconexión es tan estrecha que estos países pueden ser también los primeros afectados por riesgos en los que no han tenido ninguna contribución. Unido a esta constatación, conviene tener presente, igualmente, que un factor importante del riesgo es su “asumibilidad”, es decir, la decisión voluntaria que lleva soportarlo cuando a cambio se crean compensaciones. Este hecho hace que no haya una escala absoluta del riesgo, sino que dependa en todo caso del contexto de referencia.

En definitiva, si bien la tecnología ha simplificado la forma de vida en muchos aspectos, ha hecho emerger nuevos motivos de inquietud. Conviene referirse, al respecto, a algunos accidentes tecnológicos graves que jalonan la historia del final del siglo XX, como el de la planta de fabricación de caprolactama de la compañía Nypro en Flixborough, en el norte de Londres en 1974, por rotura de una tubería de 20 pulgadas de una instalación provisional y explosión que provocó 28 muertes y 36 heridos de gravedad con daños materiales en un radio de 600 m. En 1984 ocurrió la mayor catástrofe en términos de víctimas con el accidente de Bhopal en la India con la emisión de una nube densa de isocianato de metilo en una planta de fabricación de pesticidas de la Union Carbide. Entre las causas del accidente resaltan la gran cantidad de producto almacenado, las deficientes condiciones de almacenamiento del producto muy tóxico, el defectuoso mantenimiento de las instalaciones, el fallo de los sistemas de seguridad, la inapropiada ubicación de la planta en una zona de alta densidad urbana, así como factores que agravaron la tragedia relacionados con la respuesta a la emergencia (tardanza en intervenir y consignas de evacuación erróneas, entre otros). Se estima que 5.000 personas murieron en dos días y que el número total de muertes podría haber alcanzado las 20.000 personas<sup>7</sup>. En 1986 ocurrió el accidente de Chernóbil con explosión de un reactor nuclear y la dispersión de una nube radioactiva. De los más de 4.000 niños o adolescentes diagnosticados de cáncer de tiroides entre 1992 y 2002 por su exposición a la radiación, en 2002 se habían documentado 50 muertes<sup>8</sup>. Se puede citar, asimismo, el accidente de Seveso en 1976, que se encuentra en el origen de la publicación de la Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, *Diario Oficial*, L230 de 05.08.92, pp. 228-244, mediante la cual la Comunidad Europea obligó, entonces, a los países miembros a adoptar medidas de control en las actividades con un riesgo de accidente químico. La emisión de una dioxina muy tóxica en un reactor químico de fabricación de un herbicida de Imecsca por un error humano y un diseño poco seguro impactó una superficie de unos 18 km<sup>2</sup>, generando daños ambientales graves y persistentes que afectaron a personas con un aumento del riesgo de cáncer<sup>9</sup>. La normativa se modificó posteriormente, mediante la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas, *Diario Oficial* L010 de 14.01.1997, pp. 0031-0033, a raíz del accidente en la planta de fabricación de fertilizantes de AZF de Toulouse (Francia) en 2001 con la explosión de un almacenamiento de nitratos de amonio que fueron contaminados por otros vertidos en la que el número de víctimas mortales fue de 22 trabajadores de la fábrica y los daños materiales cuantiosos<sup>10</sup>.

En España conviene referirse a dos accidentes, entre otros. El del camping de los Alfacs en Tarragona en julio de 1978, causado posiblemente por una explosión de tipo BLEVE de una cisterna de transporte de propileno licuado sobrellenada, que ocasionó 243 muertos abrasados por la bola de fuego y 300 heridos graves. Igualmente, es referencia obligada la contaminación del río Agrío y del Guadiamar en 1998 por una brecha en el muro de contención de una balsa que desencadenó el vertido de los residuos tóxicos de la mina a

cielo abierto de extracción de metales situada en Aznalcóllar, a 50 km del Parque Nacional de Doñana (Sevilla). La riada afectó al cauce de los ríos sobre unos 60 km y, además de los riesgos medioambientales causados, suscitó riesgos potenciales para la salud de los habitantes<sup>11</sup>. Más recientemente se puede citar el accidente de la planta petroquímica de IQOXE en Tarragona en enero de 2020, que provocó 3 fallecidos y heridos con la proyección de la tapa del reactor a 2,5 km de distancia y que se encuentra pendiente de sentencia judicial en la actualidad. En este caso la singularidad del alcance del fragmento llama la atención y habrá que comprobar cuáles son las conclusiones en particular sobre las causas del suceso y las medidas que se derivan. Conviene poner de relieve para lo que sigue que, a menudo, las causas de los accidentes siguen siendo en buena parte desconocidas e incluso el número de afectados incierto. En cada uno de los accidentes citados se ponen de manifiesto elementos causales distintos: desconocimiento práctico del fenómeno implicado (Los Alfacs); tecnología intrínsecamente insegura y deficiente operación (Chernóbil); negligencia y falta de mantenimiento (Bhopal); banalización del riesgo (Toulouse), etc.

El derecho ambiental ha instaurado el recurso al principio de precaución en las situaciones donde existe incertidumbre científica. Este principio consiste en adoptar con carácter transitorio unas medidas que permiten evaluar los riesgos y ponderar las ventajas e inconvenientes de adoptar o no determinadas decisiones. El objetivo de este trabajo es determinar si el recurso a este principio, que se ha generalizado a otras esferas que las estrictamente medioambientales, podría ser también una opción en el ámbito de los riesgos tecnológicos y, en particular, de los industriales, que, como se ha visto, contribuyen notablemente a la “sociedad del riesgo mundial”.

Para ello, se define en el apartado 2 de este artículo el ámbito de la “seguridad industrial”, sus referentes normativos y su forma de gestionar los riesgos. Se revisa el principio de precaución y sus requisitos de aplicación en el apartado 3. Por último, en el epígrafe 4 se analiza si el principio de precaución es aplicable a la seguridad industrial y en qué condiciones.

## **2 LA SEGURIDAD INDUSTRIAL**

### **2.1 Justificación de la intervención pública en la gestión de los riesgos tecnológicos**

En el contexto de la sociedad del riesgo descrita en el primer apartado, le corresponde al Estado intervenir para proteger las personas de los posibles daños que puede ocasionar la tecnología. Para Mir Soler<sup>12</sup>, en un planteamiento económico de corrección de los mecanismos del mercado, existen principalmente tres motivos fundamentales que pueden justificar la intervención del Estado: a) la corrección de externalidades negativas; b) la corrección de una información asimétrica; c) la seguridad concebida como un bien

público. En el primer caso se refiere a que los daños producidos por un determinado agente pueden afectar a terceros que no han participado en la decisión que lo ha originado; en el segundo, a que existen bienes que presentan riesgos que no son evidenciables mediante inspección o consumo; en el tercer caso, a que la seguridad constituye un bien público en términos económicos (no se agota por su consumo ni se puede excluir del mismo), por lo que el Estado debe substituir a la iniciativa privada que no producirá estos bienes. Deja al margen riesgos asumidos a título individual como fumar, conducir, beber, etc. que pueden suponer intervención estatal en base a criterios más controvertidos y por distintas razones (costes sanitarios, por ejemplo).

Para Doménech Pascual<sup>13</sup>, la justificación se encuentra en la vinculación directa de los poderes públicos (el Estado) a los derechos fundamentales, entre los cuales se incluye el derecho a la seguridad del artículo 51 de la Constitución española. Estas obligaciones tienen, según el autor, una eficacia jurídica sin necesidad de intermediación de leyes e incluso, contra lo dispuesto en las mismas, con determinadas particularidades según el caso. Describe de este modo las garantías de los derechos fundamentales a la protección contra los riesgos tecnológicos.

Con todo, en base a esta obligación del Estado, en derecho administrativo la gestión de los riesgos tecnológicos recae en autoridades distintas, entre las que se podrían destacar, entre otros, los órganos competentes en materia de: a) Protección Civil, centrados en la salvaguarda directa e inmediata de las personas expuestas; b) medio ambiente, cuando los receptores de los daños son los vectores ambientales; c) industria, en cuanto a la prevención de los riesgos que generan estas actividades.

## 2.2 La seguridad industrial: concepto y delimitación

En este contexto, la “seguridad industrial” se puede definir, en base al artículo 9.1 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, BOE número 176, de 23 de julio de 1992, como la actividad que tiene *por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales*. Consiste, según el apartado 9.2 del mismo cuerpo legal, en *limitar las causas que originen los riesgos, así como establecer los controles que permitan detectar o contribuir a evitar aquellas circunstancias que pudieran dar lugar a la aparición de riesgos y mitigar las consecuencias de posibles accidentes*. El apartado 9.3 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, aclara que se pueden considerar como riesgos en relación con la seguridad industrial los *incendios, explosiones y otros hechos susceptibles de producir quemaduras, intoxicaciones, envenenamiento o asfixia, electrocución, riesgos de contaminación producida por instalaciones industriales, perturbaciones electromagnéticas o acústicas y radiación, así como cualquier otro que pudiera preverse en la normativa internacional aplicable sobre seguridad*. Se constatan dos hechos: el abanico de receptores es muy amplio, al igual que las manifestaciones del daño.

En términos generales, centran la materia: a) los establecimientos, incluidos como tales los afectados por la Directiva Seveso ya citada, como por ejemplo una planta de almacenamiento de gases licuados, aunque en algunas comunidades autónomas la competencia sea de Protección Civil únicamente; b) las instalaciones industriales como conjunto de aparatos, equipos, elementos y componentes, como por ejemplo una instalación de gas doméstica; c) los productos industriales, como por ejemplo una caldera. Comprende también áreas como la vigilancia del mercado (productos industriales), la inspección técnica de vehículos, ciertamente conocida, pero también la metrología (balanzas o taxímetros) o la contrastación de metales. Resulta un área administrativa poco conocida del público por la ambigüedad de su denominación, la extensión de los temas que aborda y sus notables diferencias.

También se puede delimitar el ámbito de la seguridad industrial por las actividades que no forman parte de su alcance: la defensa de las personas en situación de emergencia y el transporte de mercancías peligrosas reservada a la Protección Civil (aunque las cisternas se incluyan como producto industrial); las afectaciones a vectores ambientales en condiciones normales de operación de los establecimientos o las instalaciones, que son gestionadas por las autoridades medioambientales; la prevención de los riesgos laborales que se focaliza en el trabajador en condiciones normales de operación o en accidentes; la gestión de los riesgos intencionados o *security*; o el riesgo nuclear. Finalmente, tampoco abarca la calidad industrial, aunque comparta con ella infraestructuras organizativas, ya que esta constituye otro sector cuyo objetivo es mejorar la posición de las empresas en el mercado de forma voluntaria y no obligatoria<sup>14</sup>. Estas puntualizaciones de encuadre son necesarias debido de nuevo al carácter poco evocador del nombre utilizado para su identificación.

## 2.3 El marco legal de la seguridad industrial

El ordenamiento jurídico propio que sostiene la seguridad industrial está encabezado por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, ya citada. Actualmente se dispone de un anteproyecto de ley que actualiza el texto y que ha sido sometido a un trámite de audiencia e información pública cuyo plazo de presentación de alegaciones finalizó el pasado 5 de enero de 2023. Esta modificación pretende potenciar la industria para lograr su reactivación en el contexto actual y su modernización. Estos objetivos son indisociables de la seguridad y han de ir acompañados por una reflexión sobre el tema. Esta ley se desarrolla mediante el RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que aprueba el Reglamento para la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, BOE número 32, de 6 de diciembre de 1996, que recoge los requisitos de organización y funcionamiento que deben cumplir los agentes que intervienen en este ámbito y el RD 559/2010, de 7 de mayo, del Registro Integral Industrial, BOE número 125, de 22 de mayo de 2010. Se completa por los reglamentos técnicos de seguridad industrial que define la propia ley y regulan de forma específica cada tipología de instalación industrial. Para los productos industriales, la normativa emana de la Unión Europea<sup>15</sup>, al igual que en materia de

accidentes graves (Directiva Seveso). Así, en el cuadro 1 se han incluido los más de 40 reales decretos más importantes que pueden citarse en materia de seguridad industrial y que están compuestos, en su mayoría, por instrucciones técnicas complementarias. Además, los textos son acompañados a menudo por guías técnicas interpretativas y normas UNE que son de cumplimiento obligado si la normativa las hace imperativas. En definitiva, es considerable la base normativa y de notable complejidad técnica.

Cuadro 1.

<b>Ámbito/Referencias</b>
<p><b>Disposiciones generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 21/1992, de 18 de julio, de industria (BOE número 176 de 23.07.1982).</li> <li>· RD 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (BOE número 32 de 16.12.1996).</li> <li>· RD 559/2010, de 7 de mayo, del Registro Industrial (BOE número 125 de 22.05.2010).</li> <li>· RD 560/2010, de 7 de mayo, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE número 125 de 22.05.2010).</li> <li>· RD 1072/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifica el Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial (BOE número 298 de 14.12.2015).</li> <li>· RD 298/2021, de 27 de abril, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial (BOE número 101 de 28.04.2021).</li> <li>· RD 145/2023, de 28 de febrero, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para su adaptación al principio de reconocimiento mutuo (BOE número 66 de 18.03.20202) con entrada en vigor el 01.07.2023.</li> </ul>
<p><b>Establecimientos Seveso</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE (DOUE L 197 de 24.07. 2012).</li> <li>· RD 1196/2003, de 19 de setiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE número 242 de 09/10/2003).</li> <li>· RD 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (BOE número 251 de 20.10.2015).</li> </ul>
<p><b>Instalaciones de seguridad industrial</b></p>
<p><b>Aparatos elevadores (ascensores y grúas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 203/2016, de 20 de mayo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de ascensores y componentes de seguridad para ascensores (BOE número 126 de 25.05.2016).</li> <li>· RD 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción técnica complementaria AEM 1 "Ascensores" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real decreto 2291/1985, de 8 de noviembre (BOE número 46 de 22.02.2013).</li> <li>· RD 836/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba una nueva Instrucción técnica complementaria "MIE-AEM-2" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, referente a grúas torre para obras u otras aplicaciones (BOE número 170 de 17.07.2003).</li> <li>· RD 837/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba una nueva Instrucción técnica complementaria "MIE-AEM-4" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, referente a grúas móviles autopropulsadas (BOE número 170 de 17.07.2003).</li> <li>· RD 2281/1985, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos de elevación y manutención de los mismos (BOE 296 de 11.12.1985).</li> </ul>

<b>Ámbito/Referencias</b>
<p><b>Instalaciones petrolíferas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 706/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 04 “Instalaciones para suministro a vehículos” y se regulan determinados aspectos de la reglamentación de instalaciones petrolíferas (BOE número 183 de 02.08.2017).</li> <li>• RD 1416/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Instrucción técnica complementaria MI-IP 06 «Procedimiento para dejar fuera de servicio los tanques de almacenamiento de productos petrolíferos líquidos» (BOE número 307 de 25.12.2006).</li> <li>• RD 365/2005, de 8 de abril, por el que se aprueba la Instrucción técnica complementaria MI-IP 05 «Instaladores o reparadores y empresas instaladoras o reparadoras de productos petrolíferos líquidos» (BOE número 100 de 27.04.2005).</li> <li>• RD 1523/1999, de 1 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de instalaciones petrolíferas, aprobado por Real decreto 2085/1994, de 20 de octubre, y las instrucciones técnicas complementarias MI-IP 03, aprobada por el Real decreto 1427/1997, de 15 de septiembre, y MI-IP 04, aprobada por el Real decreto 2201/1995, de 28 de diciembre (BOE número 253 de 22.10.1999).</li> <li>• RD 1427/1997, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la instrucción técnica complementaria MI-IP 03 «Instalaciones petrolíferas para uso propio» (BOE número 254 de 23.10.1997).</li> <li>• RD 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones petrolíferas (BOE número 283 de 27.01.1995).</li> </ul>
<p><b>Almacenamiento de productos químicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 656/2017, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias MIE APQ 0 a 10 (BOE número 176 de 25.07.2017).</li> <li>• RD 888/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre almacenamiento de fertilizantes a base de nitrato amónico con un contenido en nitrógeno igual o inferior al 28 por ciento en masa (BOE número 208 de 31.08.2006).</li> </ul>
<p><b>Instalaciones de protección contra incendios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios (BOE número 139 de 1.06.2017).</li> <li>• RD 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (BOE número 303 de 17.12.2004).</li> </ul>
<p><b>Instalaciones frigoríficas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueban el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias (BOE número 256 de 24.10.2019).</li> <li>• RD 115/2017, de 17 de febrero, por el que regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan, y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados (BOE 42 de 18.02.2017).</li> <li>• RD 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis (BOE número 148 de 22.06.2022).</li> </ul>
<p><b>Equipos a presión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RD 809/2021, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de equipos a presión y sus instrucciones técnicas complementarias (BOE número 243 de 11.10.2021).</li> <li>• RD 108/2016, de 18 de marzo, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de los recipientes a presión simples (BOE número 70 de 22.03.2016).</li> <li>• RD 709/2015, de 24 de julio, por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de los equipos a presión (BOE número 210 de 02.09.2015).</li> <li>• RD 1388/2011, de 14 de octubre, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva 2010/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2010 sobre equipos a presión transportables y por la que se derogan las directivas 76/767/CEE, 84/525/CEE, 84/526/CEE, 84/527/CEE y 1999/36/CE (BOE número 249 de 15.10.2011).</li> </ul>

<b>Ámbito/Referencias</b>
<b>Instalaciones térmicas en edificios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 736/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones térmicas de edificios (BOE número 212 de 06.08.2020).</li> <li>· RD 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía (BOE número 38 de 13.02.2016).</li> <li>· RD 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (BOE número 207 de 29.08.2007).</li> </ul>
<b>Instalaciones de alta tensión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-RAT 01 a 23 (BOE número 139 de 09.06.2014).</li> <li>· RD 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09 (BOE número 68 de 19.03.2008).</li> </ul>
<b>Instalaciones de gases combustibles</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 919/2006, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias ICG 01 a 11 (BOE número 211 de 04.09.2006).</li> <li>· RD 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo (BOE número 243 de 09.10.1992).</li> </ul>
<b>Instalaciones de baja tensión</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 1053/2014, de 12 de diciembre, por el que se aprueba una nueva Instrucción técnica complementaria (ITC) BT 52 "Instalaciones con fines especiales. Infraestructura para la recarga de vehículos eléctricos", del Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Real decreto 842/2002, de 2 de agosto, y se modifican otras instrucciones técnicas complementarias del mismo (BOE número 316 de 31.12.2014).</li> <li>· RD 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión.</li> </ul>
<b>Otros agentes de la seguridad industrial</b>
<b>Talleres de reparación de automóviles</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 886/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos (BOE número 170 de 14.07.2010).</li> <li>· RD 455/2010, de 16 de abril, por el que se modifica el Real decreto 1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes (BOE número 103 de 29.04.2010).</li> <li>· RD 1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles de sus equipos y componentes (BOE número 169 de 16.07.1986).</li> </ul>
<b>Centros técnicos de tacógrafos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 125/2017, de 24 de febrero, por el que se establecen los requisitos técnicos y las normas de actuación que deben cumplir los centros técnicos de tacógrafos (BOE 48 de 25.02.2017).</li> </ul>
<b>Entidades de dispositivos de limitación de velocidad de vehículos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· RD 1417/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula la utilización, instalación y comprobación del funcionamiento de dispositivos de limitación de velocidad en determinadas categorías de vehículos (BOE número 289 de 03.12.2005).</li> </ul>

<b>Ámbito/Referencias</b>
<b>Productos industriales</b>
<b>Por tipología de producto</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aparatos de gas: Directiva 2009/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009/DOUE L260 de 03.10.2009); ascensores: Directiva 2014/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014/DOUE L96 de 29.03.2014) y Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2006/DOUE L157 de 09.06.2006); equipos a presión: Directiva 2014/68/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014/DOUE L189 de 27.06.2014) y RD 709/2015 por el que se establecen los requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de los equipos a presión (BOE número 210 de 02.09.2015); equipos de protección individual: Reglamento UE 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 (DOUE L82 de 31.03.2016); etc.</li> </ul>
<b>Verificación de contadores</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología (BOE número 309 de 23.12.2014).</li> <li>· RD 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de metrología (BOE 137 de 07.06.2016).</li> <li>· RD 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.</li> <li>· RD 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.</li> </ul>
<b>Vigilancia del mercado de productos industriales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reglamento UE 2019/1029 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019 (DOUE L169 de 25.06.2019).</li> </ul>
<b>Contrastación de objetos fabricados con metales preciosos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 17/1985, de 1 de julio, sobre objetos fabricados con metales preciosos (BOE número 158 de 03.07.1985).</li> <li>· RD 197/1988, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de objetos fabricados con metales preciosos (BOE número 60 de 10.03.1988).</li> </ul>

*Fuente: Adaptado de la memoria de impacto del proyecto de decreto de desarrollo de la Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, de la Generalitat de Catalunya (DOG número 7401 de 29.06.2017).*

Por añadidura, hay que tener presente que el régimen competencial en materia de industria está dividido entre el Estado y las comunidades autónomas. De esta forma, los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución española atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, y el artículo 149.1.1 proporciona una habilitación competencial complementaria al Estado que le permite regular las condiciones básicas del ejercicio de la actividad industrial. En el artículo de Prieto Barrio<sup>16</sup> se describe la organización y funciones de los órganos estatales en la materia que no incluye los establecimientos Seveso. Aun así, la mayoría de comunidades autónomas tiene competencia exclusiva en esta materia. Ésta es la razón por la que, sumados a los reglamentos estatales, se han publicado a lo largo del tiempo numerosas disposiciones de carácter específico en cada ámbito. Acerca de eso, conviene citar la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE número 205 de 10.12.2013), encargada de la

armonización para la igualdad de las condiciones en el ejercicio de la actividad económica en todo el territorio, con las modificaciones introducidas por la STC 79/2017 de 22 de junio de 2017 y su interpretación. En este contexto, la Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, de la Generalitat de Cataluña (DOGC número 7401 de 29.06.2017), define la seguridad industrial como un servicio público y el reglamento que la desarrolla está en fase final de tramitación. En el artículo de Iñesta Burgos<sup>17</sup> se ofrece el ejemplo de la organización de la seguridad industrial en la Comunidad Autónoma de Madrid, que tampoco incluye los establecimientos Seveso y sus resultados.

## 2.4 Instrumentos jurídicos para la gestión de los riesgos

Las herramientas básicas administrativas de regulación que se aplican en materia de seguridad industrial corresponden a algunas de las siguientes: a) regímenes administrativos diferentes según el nivel de riesgo; b) fijación de estándares de seguridad: b) requerimientos de cobertura de la responsabilidad civil; c) imposición de competencias profesionales mínimas; d) obligación de aplicación de normas técnicas, ya referida; e) obligación de inspecciones iniciales y periódicas. Se comentan brevemente a continuación.

A raíz de la Directiva de servicios, transpuesta mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE número 284 de 28.11.2009), y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE número 308 de 23.12.2009), se liberalizaron las condiciones para ejercer las actividades económicas de forma que se generalizaron los regímenes administrativos de declaración responsable, reservándose los regímenes de autorización administrativa a los casos donde concurriesen razones de orden público, seguridad pública o protección de medio ambiente a justificar en la ley de regulación. En este contexto, es preciso remitirse a la normativa de prevención y control ambiental, RDL 1/2016, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (BOE número 316 de 31.12.2016), que obliga a una autorización ambiental a las actividades del anexo 1, muchas de las cuales corresponden a establecimientos Seveso y en Cataluña todos ellos están sometidos a este régimen en virtud de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (DOGC número 5524 de 11.12.2009), propia. Algunos otros agentes de la seguridad industrial también están sometidos a este régimen. Únicamente en estos casos los controles administrativos son previos al ejercicio de la actividad y permiten *a priori* un mejor conocimiento y gestión de los riesgos.

La fijación de estándares de seguridad se realiza en la normativa mediante la imposición de especificaciones técnicas en cuanto a la manera de diseñar, instalar, operar o mantener instalaciones o productos en función del tipo de instalación y los riesgos que pueden generar. A título de ejemplo un estándar podría ser la exigencia de un cubeto de retención en un almacenamiento de un producto químico tóxico para

evitar su dispersión o la obligatoriedad de unos sensores de nivel en un tanque de un determinado producto.

La exigencia de una cobertura de responsabilidad civil en la normativa de seguridad obedece al enfoque habitual de las garantías contractuales en relación con contingencias en derecho civil y los importes suelen ser proporcionales a los riesgos asegurados. Además del titular de la instalación y de la Administración consta un tercer agente: la aseguradora.

La imposición de competencias profesionales mínimas también constituye una forma de afianzar que las actividades van a ser desempeñadas por personas con la cualificación necesaria, lo que permite también gestionar los riesgos cuyo origen puede ser humano. La imposición de la existencia de un sistema de gestión de calidad o del riesgo opera también en el mismo sentido y fortalece la cultura de seguridad de la empresa.

Por último, las inspecciones iniciales o periódicas configuran un sistema que permite conocer a intervalos regulares la situación técnica de instalaciones y productos. Este es un recurso ya tradicional que hoy en día la Administración ha externalizado, en la mayoría de casos, en organismos de control habilitados por la ENAC en los correspondientes campos reglamentarios.

### 3 EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

#### 3.1 Origen

El origen del principio de precaución es situado por la mayoría de los autores que han escrito sobre el tema en el derecho ambiental alemán de los años 70 como la obligación de tomar medidas de prevención para evitar la producción de un daño. Posteriormente, se considera que su primera formulación se incluye en el punto 11b) de la Resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982, de la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de la siguiente manera: *Las actividades que puedan entrañar graves peligros para la naturaleza serán precedidas por un examen a fondo y quienes promuevan esas actividades deberán demostrar que los beneficios previstos son mayores que los daños que puedan causar a la naturaleza y esas actividades no se llevaran a cabo cuando no se conozcan cabalmente sus posibles efectos perjudiciales.* Diez años más tarde, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo de Rio de Janeiro, se incorpora con el nombre de “principio de precaución” el principio número 15, que indica: *Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.* El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) lo incluyó en el artículo 130 R (191.2 del TFUE), que señala: *La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo*

*presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.*

En 2000, poco después de las sentencias de 5 de mayo de 1998, asuntos C-175/96 y C-180/96, del Tribunal de Justicia en relación con la decisión de la Comisión de prohibir la exportación de vacuno del Reino Unido para limitar el riesgo de transmisión de la enfermedad de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), en la llamada “crisis de las vacas locas”, la Comisión de las Comunidades Europeas publica la Comunicación de la Comisión COM (2000) sobre el recurso al principio de precaución, que lo define como “una estrategia de gestión de los riesgos”, con el objetivo, entre otros, de establecer las directivas para su aplicación. Cabe destacar que la gestión de la EEB por parte de las autoridades inglesas fue objeto de controversia por considerar que estas tardaron en actuar a pesar de los indicios de los cuales disponían<sup>18</sup>.

La Comunicación de la Comisión COM (2000) recoge criterios basados en la experiencia de aplicación, pero sin entrar en detalles, con lo que se queda en un texto generalista que da cabida a interpretaciones variadas. Por otra parte, por su naturaleza jurídica de principio, tampoco se presta a un encasillamiento rígido por tener vocación de utilidad múltiple. Resumiendo, a la luz de la doctrina, se puede caracterizar el principio de precaución por los siguientes elementos con respecto de su aplicación: a) requisitos; b) ámbitos; c) procedimiento, intervención y límites.

### 3.2 Requisitos de aplicación

Con respecto a las premisas de utilización del principio de precaución, son dos los requisitos fácticos para su aplicación: la existencia de un fenómeno, proceso o producto capaz de generar un daño y la incertidumbre científica en la caracterización de este fenómeno. Con respecto al fenómeno, según Cierco Seira<sup>19</sup>, el concepto podría abarcar además una actividad, una tecnología o proceso productivo; en cuanto al daño potencial, tendría que ser grave para el medio ambiente y la salud de las personas, los animales y vegetales y este podría ser inmediato o diferido.

El segundo requisito, la incertidumbre científica, es tipificado como una insuficiencia de datos o su carácter no concluyente o impreciso para determinar con certeza suficiente el riesgo. Cabe señalar aquí que la referencia a “riesgo”, un concepto probabilístico, y “certeza” o suceso seguro, simplifica una cuestión compleja sobre la que se volverá y que está en el centro de la materia: las lagunas del conocimiento actual y la imprevisibilidad del futuro. Esteve Pardo ha descrito ya hace tiempo sobre la migración de la política administrativa de otros tiempos a la gestión de los riesgos<sup>20</sup> y sobre la necesidad por parte de la Administración de tomar decisiones en entornos inciertos<sup>21</sup>. También Rodríguez Zabaleta ha reflexionado sobre estas cuestiones en el marco de la teoría de los sistemas<sup>22</sup> y, con referencia a las teorías sobre el beneficio/riesgo del economista Knight<sup>23</sup>, Embid Tello<sup>24</sup> se refiere a la distinción de la doctrina alemana

con respecto de los sucesos conocidos probables (peligros), sucesos conocidos de probabilidad incierta (riesgos, incertidumbre en sentido amplio) y sucesos no conocidos pero posibles (riesgos, incertidumbre en sentido estricto), a los que corresponderían según este autor técnicas de gestión distintas. Así, se podría decir que la prevención de los riesgos solo podría llevarse a cabo para aquellos que son conocidos, mientras que las técnicas de precaución o cautela deberían predicarse para aquellos que no lo son y que solo podrían sospecharse mediante indicios. Está claro que los contornos de todos estos conceptos son muy borrosos.

### 3.3 Ámbitos de aplicación

Por lo que se refiere a los ámbitos, la Comunicación de la Comisión COM (2000) insiste en el hecho de que, si bien el medioambiente es lo primordial, no ha de limitarse a este ámbito. De hecho, existen referencias de aplicación en el campo de la seguridad alimentaria<sup>25</sup>, en la agricultura con los cultivos de los organismos genéticamente modificados<sup>26</sup>, las radiaciones ionizantes<sup>26</sup>, la tecnología del *cracking*<sup>27</sup>, etc. Navarro Batista<sup>28</sup> hace referencia igualmente al Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), DO L 396, de 30 de diciembre de 2006, en fase anterior a su publicación y comenta que, si bien, el principio inspiró el texto (de hecho el principio se cita textualmente en el artículo 1.3), al final, según él, se había desdibujado frente a los intereses económicos que se mueven en este sector. En el estudio de la Agencia Europea de Medio Ambiente ya citado<sup>29</sup>, se repasan 14 casos de situaciones de riesgos de 1896 a 2000, entre ellos el de las “vacas locas”, en los que, a juicio de sus autores, el uso del principio podría haber sido clave en la gestión de las crisis. Domenéch Pascual<sup>30</sup> cita también dos casos de estudios de la normativa alemana: el área de la ingeniería genética y el de las radiaciones ionizantes ya mencionadas.

### 3.4 Procedimientos, intervención y límites

En cuanto al procedimiento a aplicar, la Comunicación de la Comisión COM (2000) no lo detalla. Simplemente menciona las fases de evaluación de los efectos potenciales de un determinado fenómeno; la identificación de los riesgos potenciales en términos de frecuencia y gravedad; la decisión sobre la suficiencia de los datos acerca de las consecuencias que deben justificar la adopción del principio de precaución. Este parco contenido sobre las pautas a seguir lleva a Auby<sup>31</sup> a hablar de gran incertidumbre sobre el método. Embid Tello<sup>32</sup> destaca la transcendencia de la fase de evaluación de los riesgos potenciales y lamenta que el proceso no suela ser lo suficientemente transparente para la sociedad. La decisión de usar el principio de precaución según la Comunicación de la UE ha de tomarse con referencia al criterio del riesgo “aceptable” para la sociedad que ha de soportarlo, volviéndose a la idea del concepto de riesgo tolerable que, como se

ha visto anteriormente, depende de factores sociales y culturales. Es preciso evaluar también, en su caso, las consecuencias de la inacción.

Luego, en el caso de llegar a la conclusión de la necesidad de intervención de los poderes públicos, las acciones a tomar, que no tienen por qué tener forzosamente efectos jurídicos, tienen que cumplir los siguientes criterios: proporcionalidad en relación con el riesgo tolerado; no discriminación; coherencia con respecto de soluciones similares adoptadas en situaciones parecidas; análisis de las ventajas e inconvenientes; estudio de la evolución científica. Se destaca en este último punto el rasgo de provisionalidad de las medidas en función de la evolución de los conocimientos.

Repasado el contenido de la Comunicación de la UE, se pueden realizar algunas consideraciones finales de acuerdo con la doctrina. Según Berberoff Ayuda<sup>33</sup>, destacan, entre otros, dos aspectos: la necesidad de una aplicación restrictiva del principio para no limitar excesivamente la actividad económica en la imposibilidad de garantizar el riesgo cero y la evidencia de que los actos y disposiciones de la Administración pública dictados bajo el principio de precaución son susceptibles de control judicial.

### **3.5 El reconocimiento del principio de precaución en la Charte en la Constitución francesa**

La referencia explícita al principio de precaución se ha incorporado en algunos textos jurídicos estatales como, por ejemplo, el RDL 1/2016, de 16 de diciembre de prevención y control ambiental (anexo III de aspectos a tener en cuenta para la determinación de las mejores técnicas disponibles). Asimismo, ha sido introducido en la Constitución francesa en una revisión de la misma de 1 de enero de 2005. Consta en la *Charte de l'environnement* o Carta del medioambiente anexa a la Constitución y se cita en su preámbulo. Esta carta recoge un decálogo articulado y el quinto corresponde al principio de precaución expresado en los siguientes términos: *Cuando la realización de un daño, aunque incierta en el estado de conocimientos científicos, pudiese afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, mediante la aplicación del principio de precaución y en sus ámbitos de competencias, por la puesta en práctica de procedimientos de evaluación de los riesgos y por la adopción de medidas provisionales y proporcionadas con el fin de evitar la realización del daño.* El origen de esta carta se encuentra en la Ley número 95-101, de 2 de febrero de 1995, de refuerzo de la protección del medio ambiente, conocida como Ley Barnier. Esta ley modificó el Código rural mediante, entre otros cambios, la incorporación de los principios de acción preventiva y corrección, el de quien contamina paga y el de participación, además del de precaución. La Asamblea Nacional Francesa redactó dos informes en 2010<sup>34</sup> y 2011<sup>35</sup> de seguimiento de la aplicación de la Carta. En el primero se comenta que su aplicación suscitó inquietud por parte de los operadores económicos y los científicos en un inicio y subraya la escasa aplicación jurídica y administrativa. Detalla nuevas áreas de aplicación (nanotecnología, biotecnología, antenas móviles de telefonía o

perturbadores endocrinos) y las necesidades concretas para su aplicación. El informe de 2011 describe las aplicaciones concretas en el ámbito ambiental y el sanitario y las dificultades encontradas. Prieur<sup>36</sup> explica el proceso paulatino que condujo a la introducción del principio de precaución en la Constitución francesa. También Laquière<sup>37</sup> se plantea la oportunidad de haber dado al principio rango constitucional y las consecuencias jurídicas. En cuanto a la primera cuestión, opina que la iniciativa es pertinente tanto si se considera la constitución como el catálogo de derechos, descriptivo de la relación con el poder político y las instituciones, como si se considera esta como la norma suprema que encabeza el ordenamiento. En cuanto a las consecuencias jurídicas, constata que la aplicación del principio se sigue extendiendo a ámbitos muy alejados del medio ambiente y que tiene una vitalidad envidiable. Se podría considerar, que, a pesar de las dificultades de aplicación, la constitucionalización del principio ha tenido una utilidad que este autor no cuestiona.

#### **4 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN A LA SEGURIDAD INDUSTRIAL**

Se han descrito, en los dos apartados anteriores, la seguridad industrial como ámbito autónomo del derecho administrativo y el principio de precaución como recurso posible en el ámbito de la gestión de los riesgos medioambientales. Cabe plantearse si es también aplicable este principio en materia de seguridad industrial. Si se consulta esta cuestión en la doctrina, se puede comprobar en primer lugar que no existen muchas referencias a este punto concreto y que, cuando existen, no se detallan las razones de la inclusión o exclusión en la mayoría de los casos. Embid Tello<sup>38</sup> se refiere a la seguridad industrial en relación con las radiaciones ionizantes como a un conjunto de actuaciones administrativas en el ámbito de productos para la regulación del mercado interior europeo. Otros autores indican que no es de aplicación por el argumento ya indicado de que los riesgos en este campo son conocidos, con lo que el requisito de la incertidumbre científica estaría ausente. Sánchez Barroso<sup>39</sup> cita la seguridad industrial, la congruencia entre resoluciones judiciales, el acceso a la justicia, la protección de menores, la protección de marcas o la pobreza energética como ejemplos atípicos y sorprendentes de bienes jurídicos que podrían ser protegidos por la aplicación del principio.

De entrada, por lo que respecta al área de aplicación, ya se ha comprobado anteriormente que la propia Comunicación de la Comisión COM (2000) no fija ningún límite o reserva a espacios donde estuviera vetado el principio, sino que destaca precisamente todo lo contrario. Cierco Seira<sup>40</sup> se refiere incluso a este principio como un posible canon de actuación de la Administración pública en términos generales ya existente pero pendiente de consolidar.

Conviene, pues, analizar si se pueden cumplir los requisitos de aplicación del principio en materia de seguridad industrial en algún caso. En cuanto al primer requisito,

existencia de riesgos para las personas, los bienes y el medio ambiente, no hay duda al respecto si se tiene en cuenta la relación de los accidentes citados en el apartado 1. Todos ellos se sitúan en este ámbito competencial con excepción del nuclear y del de transporte de mercancías peligrosas por carretera y están asociados a instalaciones productivas de química industrial. Las instalaciones fijas de estos accidentes estaban o estarían en la actualidad clasificadas como establecimientos Seveso. Este potencial de daño también se encuentra en las instalaciones más domésticas que se mencionaban en el cuadro del apartado 2.3. Por otra parte, la finalidad de la normativa está en la prevención o mitigación de los daños de los accidentes, los cuales está claro que pueden suceder, con efectos que varían según el origen del riesgo y las circunstancias concretas. En cuanto a los productos industriales, las constataciones son las mismas: un equipo a presión puede estar en el origen de un accidente. Esta evidencia está relacionada con la observación inicial de que el riesgo nulo no es alcanzable.

En cuanto al requisito de la incertidumbre científica, este aspecto no resulta tan obvio ya que, en primer lugar, convendría situar esta incertidumbre. La Comunicación de la Comisión COM (2000) se refiere a ella principalmente como incerteza acerca de los efectos sobre la salud y los relaciona con muestras, ensayos sobre animales, dosis, rango de variabilidad de determinados parámetros. Parte pues de la hipótesis tácita de la liberación, contacto o ingestión con alguna sustancia que pudiera ser peligrosa para la salud. Sin embargo, cabe una interpretación más amplia que podría centrar la incertidumbre en las causas de los sucesos que desencadena estos riesgos. Nos encontraríamos así en situaciones equivalentes de riesgos inciertos en cuanto a los efectos sobre la salud o causas inciertas de fenómenos cuyos efectos son conocidos. Esta distinción se encuentra en Sánchez Barroso<sup>41</sup>, y permite reconsiderar el argumento de la no inclusión de la seguridad industrial por corresponder a riesgos conocidos. Eso sí, la parada de funcionamiento de una instalación, una medida prevista en la mayoría de los reglamentos de seguridad industrial cuando existe un riesgo grave e inminente, no sería una forma de consideración del principio en la medida en que, por lo general, ni las causas ni las consecuencias son desconocidas, si bien Carrillo Donaire<sup>42</sup> también la incluya.

En esta perspectiva se pueden encontrar incluso manifestaciones de la aplicación tácita del principio de precaución en el ámbito de la seguridad industrial. De esta forma, cuando se produce un accidente en el que se ignora en un primer momento, o quizás para siempre, las causas que lo han producido, las medidas que se toman en primer lugar consisten en parar instalaciones o productos con procesos parecidos. Bien es cierto que el potencial de daños ya se ha materializado y que lo que se pretende es evitar la reproducción del fenómeno. En materia de productos industriales, se puede llegar a la paralización de su comercialización hasta encontrar la causa del suceso que alerta las autoridades y que puede ser imputable a un fallo de fabricación, material, reacondicionamiento en su caso, etc. Igualmente, cuando se introducen nuevas tecnologías, se realizan estudios concretos antes de regular su utilización.

En el caso de los establecimientos Seveso, cabe destacar que es la propia normativa europea la que obliga a los titulares a “demostrar” que conocen y controlan sus riesgos. Para ello, en cuanto a seguridad industrial, han de realizar un análisis de riesgos, disponer de un sistema de gestión de los riesgos y someterse a inspecciones periódicas específicas y de carácter adicional a las que pudieran requerir el resto de reglamentos de seguridad industrial aplicables. A la Administración le corresponde velar por que este conocimiento de los riesgos sea lo más exhaustivo posible y ha de quedar “convencida” por la información que facilita el titular en su demostración. Actualmente, estos controles, bajo la supervisión de la Administración, están externalizados en la mayoría de los casos en organismos de control. En este caso concreto existe, pues, un punto de enlace donde poder plantear el principio de precaución si la valoración de la suficiencia y adecuación de la demostración pone de manifiesto las dos premisas de aplicación del principio.

Por último, tal como se ha constatado en el repaso de los accidentes históricos, raras veces los sucesos que provocan el daño son unidimensionales; en la mayoría de los casos, acarrearán simultáneamente afectados, daños materiales y efectos sobre el medio ambiente. Por ello, se da una estrecha interrelación entre los diferentes ámbitos competenciales, y las regulaciones de cada ámbito tienen a menudo contornos difusos. En este sentido, el reconocimiento explícito de la aplicación del principio de seguridad industrial no deja de ser congruente con su aplicación original en materia de medio ambiente.

## 5 CONCLUSIÓN Y DISCUSIÓN FINAL

El objetivo de este trabajo era averiguar si el recurso al principio de precaución era una opción en la gestión de los riesgos tecnológicos, en particular a los de origen industrial. De entrada, podría parecer que los riesgos que gestiona la seguridad industrial, tal como se ha definido, no pueden conllevar incertidumbre científica o al menos no en la misma magnitud que en los ámbitos medioambientales. Esto es así porque en la mayoría de los casos son riesgos conocidos y que se pueden evitar con una serie de medidas preventivas. Aun así, se ha puesto de manifiesto que existen determinadas actividades, como por ejemplo las llevadas a cabo en establecimientos Seveso, o situaciones como la implantación de nuevas tecnologías o la investigación de accidentes que pueden presentar amplios márgenes de desconocimiento. Pues bien, se ha constatado incluso que el principio de precaución ya impregna la seguridad industrial en aspectos puntuales. Sin embargo, y a modo de conclusión, se considera que sería conveniente reconocer este recurso de forma más explícita en la normativa que la desarrolla, por ejemplo con su inclusión en la nueva ley de industria estatal, que se encuentra en fase de inicio de tramitación. Puede ser obstáculo a este proceder la doble vocación de la seguridad industrial como fomento de la actividad industrial y prevención de los riesgos que puede resultar antagónica en algún caso y puede tener la oposición de los

operadores económicos. Por ello, ha de combinarse con la fijación de un nivel de riesgo aceptable a negociar con la sociedad con total transparencia democrática para evitar derivas que no respondieran al interés general. Sobre esta necesidad de participación de la sociedad civil en esta decisión, existe consenso en todos los autores consultados. Por último, tal como plantea Rodríguez Zabaleta<sup>43</sup>, el reconocimiento del recurso al principio de precaución en términos generales puede favorecer la persecución de la adquisición de conocimientos en un entorno de “no saber”, siempre y cuando sea utilizado con la objetividad y el rigor necesarios. Esta opinión se considera también aplicable en el ámbito de la seguridad 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. Disponible 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 y 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](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](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*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad 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.<sup>a</sup> ed. Viena: IAEA. International Atomic Energy Agency. Disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/chernobyl.pdf>.
- Gest, A. y 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. y 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
- Íñesta 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.
- Laquière, 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. y 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. y 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*. Tesis Doctoral. Granada: Universidad 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*. Tesis doctoral. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: [https://app.congreso.es/est\\_ppio\\_precaucion/3/1/2023](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. y 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](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 ejemplo: el artículo 1.1 del RD de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE número 242 de 09/10/2003) o también el artículo 3 a) de la Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, de la Generalitat de Catalunya (DOGC número 7401 de 29.06.2017).
- 6 <https://www.proteccioncivil.es/coordinacion/gestion-de-riesgos/autoproteccion>
- 7 Varma y Varma, 2005: 37-45.
- 8 Fórum de las Naciones Unidas sobre Chernóbil: 2003-2005, 2006: 7.
- 9 Pesatori, Cosonni, et al., 2009.
- 10 Barthélemy, Roussot, et al., 2001: 3-12; Loos y Le Déaut, 2002: 12-33.
- 11 Bilous, 2003, documento en línea.
- 12 Mir Soler, 1999: 61.
- 13 Doménech Pascual, 2006: 203.
- 14 Muñoz, 2013: 65-70.
- 15 Torres Gálvez, 2020: 153-161.
- 16 Prieto Barrio y 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 Domenéch Pascual, 2006.
- 31 Auby, 2005: 351-357.
- 32 Embid Tello, 2009: 66.
- 33 Berberoff Ayuda, 2005: 142-150.
- 34 Gest y Tourtelier, 2010: 225-229.
- 35 Gest y Tourtelier, 2011: 59-61.
- 36 Prieur, s.f.: 1-9.
- 37 Laquiéze, 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. 247-262

Santiago de Compostela, 2023

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

© Luis Barreiro Castro

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

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

Editado bajo licencia 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

Doctor en Socioloxía

Funcionario del cuerpo superior de la Administración

Xunta de Galicia

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

[barreirocastro@yahoo.es](mailto: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 Objetivos, metodología y fuentes. 4 Grado de fidelidad del electorado. 5 Caracterización del votante de centro sin fidelidad partidista. 6 Discusión de resultados. 7 Conclusiones. 8 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Es un lugar común en el discurso que las personas somos animales de costumbres, o lo que es lo mismo, que tenemos cierta aversión al cambio. Esta afirmación general parece corroborarse en lo referente al comportamiento electoral. En nuestra vida cotidiana encontramos personas de las que podemos sospechar, al escuchar sus opiniones, que votan a una determinada formación política independientemente de las circunstancias. Su opinión sobre diversos temas tiende a justificar al partido al que siguen. A poco que se mantenga una conversación con ellos, no se hace difícil predecir su voto, por lo menos a corto plazo. A modo de comparación, podemos asimilar este tipo de votantes a los aficionados de un club de fútbol que son fieles a sus colores independientemente de la realidad deportiva del mismo. El seguidor de un equipo, en general, mantiene su fidelidad tanto en la victoria como en la derrota. De igual manera puede presuponerse que existe una parte del electorado que es fiel a un partido político independientemente del desempeño de este. Buena prueba de ello sería, en España, el hecho de que, a pesar de los escándalos de corrupción política en los que se han visto envueltas la mayoría de las formaciones políticas tradicionales, a lo largo de la segunda década del siglo XXI, estas han mantenido a una buena parte de sus electores. Podría aventurarse de esta manera que, en la política, igual que en el fútbol o en otros deportes, existen una serie de *hooligans* cuya lealtad a una determinada formación está por encima de cualquier otra consideración. Esta inmovilidad desde el punto de vista electoral ha sido ligada tradicionalmente a distintos factores, algunos de los cuales proceden de las escuelas clásicas de pensamiento. Aunque no es el objetivo de este trabajo establecer las causas de la fidelidad electoral, en el apartado siguiente se mencionarán algunas de ellas.

La división del electorado en función de su lealtad a una formación política tiene una gran trascendencia tanto a la hora de entender los resultados electorales como las

posibles estrategias y ofertas electorales de los partidos políticos. Establecido que existe un grupo de electores que apoya a una formación política, independientemente de su desempeño en el gobierno o en la oposición, está en el interés de esa organización, para maximizar su apoyo electoral, centrarse en aquellos electores cuyo voto no está pre-dispuesto a ninguna opción política. Ello implica, en primer lugar, establecer la relación cuantitativa entre electores fieles y fluctuantes. Esta relación es de suma importancia porque establece el campo de competición política en un proceso electoral. Dados unos apoyos fijos, el rendimiento electoral de una formación dada dependerá, en gran medida, de su capacidad de captar electores cuyo voto varía entre procesos electorales. En segundo lugar, es necesario establecer si esos cambios en el apoyo electoral tienen limitaciones. Es decir, una cuestión es que un votante cambie su preferencia y otra cosa es que esté dispuesto a apoyar a cualquier formación política. Dicho de otra manera, un elector puede variar su voto, pero solo hacerlo dentro de un grupo de formaciones políticas que proponen unas políticas o sostienen una ideología que es próxima a sus preferencias. Este punto es crucial en un sistema político como el español, que se ha caracterizado por el establecimiento de dos bloques, a los que podemos denominar de centroizquierda y centroderecha, que aspiran a alcanzar el poder. Por ello, es necesario distinguir de entre los electores volátiles aquellos cuyo cambio de preferencias electorales se limita a formaciones dentro del mismo bloque. Este tipo de ciudadanos, aunque pueden variar las relaciones de poder dentro de las formaciones de un bloque, tendrá una trascendencia menor en el cambio de signo de un gobierno que aquellos cuyo voto puede oscilar entre opciones políticas de distinto bloque. A modo de ejemplo, un elector que cambie su voto del Partido Popular a Vox, formaciones que podemos incluir en la centroderecha, es un votante no fiel a un partido, pero sí a un bloque. El cambio en su preferencia electoral puede afectar a la relación de votantes de estas dos formaciones políticas, pero no al cómputo general de votos cosechados por la centroderecha. Igual consideración podemos hacer en el bloque de centroizquierda con un ciudadano que cambia su voto del Partido Socialista a Podemos. Esto en términos de votantes, lo que no implica que no haya que tener en cuenta las distorsiones que puede deparar el sistema electoral a la hora de la asignación de escaños. Esta apreciación no es baladí, ya que implica que una formación política debe buscar un equilibrio entre captar electores con fidelidad solo al bloque, para consolidar su posición dentro del mismo, y electores sin fidelidad a un bloque para mejorar sus opciones de alcanzar el poder.

En consecuencia, se hace necesario, por una parte, establecer el grado de fidelidad electoral y, por otra, intentar delimitar quiénes son los electores fluctuantes debido a su importancia a la hora de formar mayorías de gobierno.

Por lo anterior, este trabajo se estructura en ocho apartados. Tras esta introducción se aborda el marco teórico. A continuación, se concretan los objetivos, la metodología y las fuentes. Por su parte, en el cuarto apartado, se analizan los datos provenientes del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) con el fin de poder establecer la relación entre electores fieles y fluctuantes, lo que permitirá, en el quinto apartado, establecer

un perfil del elector no fiel. Tras la discusión de resultados y las conclusiones, el trabajo finaliza con una relación de la bibliografía consultada.

## 2 MARCO TEÓRICO

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los estudios electorales cobraron mucho auge. El desarrollo de las técnicas estadísticas, de los métodos de muestreo y de encuesta, y la paulatina introducción de la informática impulsaron la proliferación de un gran número de trabajos que pretendían explicar el comportamiento electoral de los votantes. Todos estos estudios se vieron alentados por los líderes y formaciones políticas que veían en ellos una forma de acercar sus propuestas a las preferencias de los electores. Esta fructífera línea de investigación dio lugar al surgimiento de una serie de escuelas que centraban su atención en determinadas características de los votantes, atribuyéndoles a las mismas su comportamiento electoral. Pueden destacarse tres corrientes que han sido predominantes a lo largo del tiempo en relación con esta materia. En el enfoque sociológico, conocido por el modelo de Columbia, los factores explicativos del comportamiento electoral se centran en las características sociales de los individuos, de manera que cobran especial importancia como variables explicativas del voto la edad, la ocupación, la religión, etc.<sup>1</sup>. El argumento central es que los atributos sociales ejercen una gran influencia sobre los individuos, no porque ellos impongan las preferencias y determinen los intereses, sino más bien porque los ubican en la estructura social y esto afecta a su exposición a la información política y, por ende, al proceso de construcción de preferencias, de manera que una persona pensará políticamente de acuerdo con sus características sociales<sup>2</sup>. Esta escuela pone énfasis en la estabilidad en las decisiones de voto, sosteniendo que la incidencia de las campañas electorales es débil, frente a los condicionamientos sociales, en el momento de optar por un partido o por un candidato. El enfoque psicológico, promovido por investigadores de la Universidad de Michigan, plantea un modelo explicativo sustentado en variables de tipo psicológico, como las creencias, los sentimientos o los valores. Un ejemplo de esta perspectiva es la obra *The American Voter*<sup>3</sup>, realizada con ocasión de la elección presidencial de 1952, en la cual se identifican tres tipos de actitudes a la hora de explicar la decisión del voto, y que son: la identificación partidaria, la actitud frente a los temas del debate electoral y la simpatía por el candidato. Por último, el enfoque económico propugna la aplicación de los presupuestos de la racionalidad económica para explicar el comportamiento electoral. Desde este modelo, el comportamiento del individuo es fruto de un cálculo entre costes y beneficios, de manera que, si los primeros superan a los segundos, no irá a votar. El problema de esta perspectiva es que, puesto que los costos de ir a votar, en términos de tiempo y desplazamiento, serán en la mayoría de los casos mucho mayores que los beneficios, este racionalmente optará por no hacerlo<sup>4</sup>. En este sentido, hay que tener también en cuenta que el individuo va a disfrutar de los beneficios de que gane un candidato independientemente de que vote o no, por lo que, en el supuesto de que determinadas políticas le fueran favorables, solo le interesaría ir

a votar en el caso de que estimase que su voto es determinante, lo cual es muy improbable. Pese a las predicciones de este enfoque, la realidad es que en la mayoría de las democracias avanzadas la gente acude a votar en un número considerable, dando lugar a lo que se ha denominado la paradoja del voto<sup>5</sup>. Para salvar esta paradoja aparecieron nuevas propuestas en las que, por ejemplo, entre los beneficios de ir a votar se incluía la satisfacción de cumplir con un deber cívico<sup>6</sup>.

Lo anterior nos permite comprobar que tanto el enfoque sociológico como el psicológico sostienen la posibilidad de unos votantes ligados firmemente a unas determinadas formaciones políticas. Por un lado, las características sociales de los individuos, como su clase social, su religión o su etnia, vincularían de manera permanente a una parte de los electores a determinadas opciones políticas. Por otro lado, la escuela de Michigan señala como uno de los factores que condicionan el comportamiento electoral de los votantes su identificación con una formación política. Frente a estos dos enfoques, la corriente de la racionalidad económica parece postularse por un modelo de elector menos fiel, cuyo comportamiento fluctuará entre los diversos procesos electorales favoreciendo a aquellas formaciones políticas que, en cada momento, mejor se acomoden a sus intereses. No obstante, diversos trabajos parecen matizar esta afirmación. Recientemente Barreiro<sup>7</sup> diferencia, dentro de los votantes que se guían por los postulados de la racionalidad económica, aquellos ciudadanos que se mueven por ofertas de carácter programático frente a los que lo hacen por ofertas clientelares. Para ello, en primer lugar, deslinda entre lo que ha denominado el elector y el cliente. El primero actuaría movido por ofertas programáticas y el segundo por ofertas de carácter particular. Siguiendo la teoría de juegos, nos muestra cómo un elector totalmente racional optará, en la mayoría de los casos, por no ir a votar puesto que va a disfrutar de los beneficios derivados de que gane un candidato, independientemente de que vote o no, por lo que, en el supuesto de que determinadas políticas defendidas le fueran favorables, solo le interesaría ir a votar en el caso de que estimase que su voto es determinante, lo cual es muy improbable. El cliente, por su parte, acudiría a las urnas como contraprestación a un favor recibido, por lo que su participación deriva de un contrato informal que en la mayoría de los casos le interesará cumplir. Por tanto, este autor sostiene que aquellos electores que están vinculados por ofertas clientelares de carácter particular mantendrán una fidelidad especialmente alta hacia las formaciones políticas y los líderes que los favorecen, lo cual encaja perfectamente con los postulados economicistas. Además, justifica que los espacios reducidos favorecen la aparición de los clientes electorales. En consecuencia, en sus recientes trabajos ha introducido la población de los municipios como variable explicativa del comportamiento electoral<sup>8</sup>. Por otro lado, Caplan<sup>9</sup>, en línea con lo anterior, sostiene que un votante únicamente guiado por ofertas programáticas, un elector en la terminología de Barreiro<sup>10</sup>, puede actuar racionalmente votando incluso a formaciones que no lo benefician, puesto que la posibilidad de que su voto sea decisivo es casi inexistente. De esta manera, dada la intrascendencia de su voto, podría mantener su fidelidad a un partido, debido a otras consideraciones, a pesar de que en la práctica no favorezca sus intereses.

Como se muestra, a modo ilustrativo, estos tres enfoques clásicos contemplan la posibilidad de electores fieles, lo que no implica que no existan otras escuelas y trabajos que incidan en este tema. No obstante, puesto que el objeto fundamental de este trabajo es el estudio de las consecuencias de la fidelidad partidista en los resultados electorales, no procede un estudio detallado de otras contribuciones que profundizan en las posibles causas de esta, aunque en el caso español se pueden citar, entre otros, trabajos como los de González, Fraile y González y Bouza<sup>11</sup>.

### 3 OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES

Por lo expuesto, el trabajo pretende dos objetivos fundamentales. El primero es establecer la importancia cuantitativa de los electores fieles, definidos como aquellos que apoyan de manera sistemática a una opción política. El segundo, por su parte, es caracterizar a aquellos electores que no son fieles a ninguna formación.

Para ello se establecen tres hipótesis que guían el presente trabajo:

- H1 Los electores muestran una alta fidelidad a las formaciones políticas independientemente de otras consideraciones.
- H2 La parte del electorado no fidelizada por los partidos políticos, aunque menor en número, es clave a la hora de explicar los resultados electorales.
- H3 Los ciudadanos con mayor formación son más críticos con el desempeño de los partidos políticos, lo que disminuye su grado de fidelidad electoral.

Para llevar a cabo el primer objetivo, se procede al estudio del grado de estabilidad en el voto en las elecciones generales celebradas en España en el año 2019, recurriendo a los datos de las encuestas postelectorales realizadas por el Instituto de Investigaciones Sociológicas (CIS).

En segundo lugar, se intentará perfilar en qué medida la ideología de los electores no fidelizados limita sus opciones de voto condicionando las posibles alternativas de gobierno.

### 4 GRADO DE FIDELIDAD DEL ELECTORADO

Para estudiar la fidelidad de los votantes a las formaciones políticas, se recurre a los datos postelectorales de las elecciones generales celebradas en España en abril y noviembre del año 2019. La tabla 1 permite ver que los electores muestran un alto grado de fidelidad a los partidos políticos. De hecho, prácticamente un tercio de los encuestados manifiesta, en ambos procesos, que siempre votan a la misma formación política. Además, alrededor de un 28 % declara que por lo general apoyan al mismo partido. Por el contrario, solo un 35 % manifiesta, tanto en el estudio referente a las elecciones de abril como en las de noviembre, que vota en función de lo que le convenza en ese momento. La similitud de los resultados obtenidos entre ambos procesos celebrados en menos de un año resultan coherentes, ya que por la naturaleza de la pregunta no sería de esperar resultados con grandes diferencias. Las pequeñas variaciones observadas entre procesos pueden

atribuirse tanto a que se trata de muestras diferentes como a los efectos del redondeo de cifras. Con respecto a esto último, es necesario resaltar que se opta por ofrecer los resultados sin decimales en aras de la sencillez, lo que implica que, en algunos casos, los datos ofrecidos entre diversas tablas muestren divergencias de una unidad.

Tabla 1. Fidelidad de los votantes

	2019 A	2019 N
<b>Votan siempre por el mismo partido</b>	31 %	32 %
<b>Por lo general suelen votar por el mismo partido</b>	28 %	26 %
<b>Según lo que más les convenza en ese momento, votan por un partido u otro, o no votan</b>	35 %	35 %
<b>Resto</b>	5 %	8 %

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

La tabla 2, por su parte, permite observar el reparto de la fidelidad entre los votantes cuando se tiene en cuenta su autoubicación ideológica. Los datos que se presentan indican que los electores que se autoubican en el centro son los que menos fidelidad muestran a una formación política. De hecho, aproximadamente la mitad de ellos declaran que su voto depende de las circunstancias de cada momento.

Tabla 2. Fidelidad voto en función de la ideología

2019 A					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>Fiel</b>	36 %	35 %	22 %	25 %	37 %
<b>Casi fiel</b>	32 %	31 %	24 %	28 %	25 %
<b>No fiel</b>	27 %	30 %	50 %	42 %	32 %
<b>Otros</b>	5 %	4 %	4 %	5 %	6 %
2019 N					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>Fiel</b>	40 %	38 %	22 %	28 %	42 %
<b>Casi fiel</b>	32 %	30 %	23 %	27 %	27 %
<b>No fiel</b>	23 %	29 %	48 %	42 %	30 %
<b>Otros</b>	5 %	3 %	7 %	3 %	1 %

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

Pero, como se ha adelantado, el hecho de que un elector varíe su voto en los diversos procesos electorales no implica que esté dispuesto a votar a todas las formaciones políticas en liza.

La tabla 3 muestra que la ideología de los votantes limita el rango de partidos a los que un ciudadano está dispuesto a apoyar.

Tabla 3. Voto de los electores no fieles en función de su ideología

2019 A					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>PSOE</b>	32%	51%	25%	5%	1%
<b>PP</b>	0%	0%	6%	31%	41%
<b>Ciudadanos</b>	1%	2%	22%	28%	10%
<b>Podemos</b>	32%	16%	4%	2%	1%
<b>Vox</b>	0%	0%	2%	10%	32%
<b>Abstención</b>	4%	5%	11%	6%	5%
2019 N					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>PSOE</b>	26%	48%	24%	4%	2%
<b>PP</b>	0%	1%	8%	37%	48%
<b>Ciudadanos</b>	0%	2%	11%	15%	2%
<b>Unidas Podemos</b>	31%	16%	3%	1%	0%
<b>Vox</b>	1%	0%	5%	16%	32%
<b>Abstención</b>	6%	8%	13%	8%	6%

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

Tabla 4. Voto de los electores no fieles según bloque político e ideología

2019 A					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>Izquierda (PSOE+Podemos)</b>	64%	67%	29%	6%	2%
<b>Derecha (PP+Cs+Vox)</b>	1%	3%	30%	69%	83%
2019 N					
	Izquierda (1-2)	Centro izquierda (3-4)	Centro (5)	Centro derecha (6-7)	Derecha (8-9-10)
<b>Izquierda (PSOE+Podemos)</b>	57%	63%	27%	5%	3%
<b>Derecha (PP+Cs+Vox)</b>	1%	2%	23%	68%	82%

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

Los datos apuntan a que solo los electores de centro son proclives a votar a partidos a su izquierda o a su derecha de manera significativa. Este hecho implica una importante derivada desde el punto de vista electoral. La correlación de fuerzas entre los partidos de lo que se puede denominar el bloque de derechas y el bloque de izquierdas pivota en gran medida en los electores sin fidelidad política que se autoubican en el centro de la escala ideológica. O lo que es lo mismo, una pequeña parte del electorado, debido a su volatilidad, tiene una gran importancia a la hora de la conformación de las posibles mayorías de gobierno. La tabla 5 permite ver como el porcentaje de votantes de centro sobre el total, según los estudios del CIS empleados, podría situarse alrededor del 22 % del electorado. Puesto que se ha estimado que alrededor de la mitad de esos votantes se decantan por una u otra formación política, según las circunstancias del momento (tabla 2), podemos cifrar alrededor de un 11 % sobre el total el número de electores de cuyo voto pende, en gran medida, la conformación de un gobierno de centroderecha o centroizquierda.

Tabla 5. Electores según ideología

	2019 A	2019 N
<b>Izquierda (1-2)</b>	14 %	12 %
<b>Centro izquierda (3-4)</b>	37 %	36 %
<b>Centro (5)</b>	22 %	22 %
<b>Centro derecha (6-7)</b>	19 %	19 %
<b>Derecha (8-9-10)</b>	9 %	11 %

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

## 5 CARACTERIZACIÓN DEL VOTANTE DE CENTRO SIN FIDELIDAD PARTIDISTA

Establecido el papel fundamental de los votantes de centro no fieles en la conformación de mayorías de gobierno, procede esbozar los principales rasgos de estos electores. A continuación, se presentan una serie de tablas cruzadas que pueden ayudar a entender quiénes son esos votantes cuyo apoyo es tan codiciado. El hecho de recurrir a la técnica de cruzar datos se debe a varios motivos. El primero es que este trabajo aspira fundamentalmente a mostrar la importancia electoral de la división entre votantes fieles y no fieles, asumiendo que los motivos de un ciudadano para adoptar una postura u otra pueden ser múltiples y en ocasiones inescrutables, lo que implica que difícilmente se podrá aspirar a definirlos con exactitud. El segundo, porque se pretende recurrir a una herramienta de fácil comprensión, aunque sea a costa de perder precisión. El tercero, y relacionado con lo anterior, porque se parte del convencimiento de que en muchas ocasiones en la búsqueda del detalle se pierde la visión del conjunto. Dicho lo anterior,

a continuación se presentan una serie de tablas que pretenden incluir algunas de las variables que son comunes en los diversos estudios políticos y que, en alguna medida, pueden ayudar a caracterizar el campo de batalla de las formaciones políticas que aspiran a alcanzar el gobierno.

Las tablas 6 y 7 parecen indicar, a modo de síntesis, que el votante no partidario de centro podría caracterizarse por ser un trabajador, con una baja religiosidad y un nivel educativo medio-alto. Esto estaría en consonancia con el trabajo de Fraile<sup>12</sup>, en el que se apunta a que la predisposición de los ciudadanos a utilizar la lógica del voto por rendimientos será mayor al aumentar su nivel de conocimiento sobre lo político. De esta manera, serían los electores que proceden de los estratos sociales más dinámicos de la sociedad, debido a su trayectoria profesional y/o educativa, los más críticos con el desempeño de los partidos políticos.

Por último, la tabla 7 parece corroborar trabajos como el de Barreiro<sup>13</sup>, que predicen una mayor fidelidad en los municipios rurales.

Tabla 6. Votante de centro no fiel (I)

	2019 A	2019 N
<b>Sexo</b>		
<b>Mujeres</b>	51 %	54 %
<b>Religiosidad</b>		
<b>Católico/a practicante</b>	24 %	21 %
<b>Católico/a no practicante</b>	53 %	53 %
<b>Creyente de otra religión</b>	3 %	3 %
<b>Agnóstico/a</b>	5 %	7 %
<b>Indiferente, no creyente</b>	7 %	10 %
<b>Ateo/a</b>	7 %	5 %
<b>N.C.</b>	1 %	1 %
<b>Nivel educativo</b>		
<b>Sin estudios</b>	4 %	4 %
<b>Primaria</b>	15 %	15 %
<b>Secundaria 1.ª etapa</b>	26 %	23 %
<b>Secundaria 2.ª etapa</b>	13 %	15 %
<b>FP</b>	20 %	22 %
<b>Superiores</b>	23 %	22 %

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

Tabla 7. Votante de centro no fiel (II)

	2019 A	2019 N
<b>Edad</b>		
<b>18-30</b>	14 %	13 %
<b>31-45</b>	29 %	29 %
<b>46-65</b>	39 %	36 %
<b>66-80</b>	18 %	17 %
<b>&gt; 80</b>	0 %	5 %
<b>Situación laboral</b>		
<b>Trabaja</b>	51 %	49 %
<b>Jubilado/a o pensionista (ha trabajado)</b>	24 %	25 %
<b>Pensionista (no ha trabajado)</b>	3 %	3 %
<b>Parado/a y ha trabajado antes</b>	11 %	13 %
<b>Parado/a y busca su primer empleo</b>	0 %	0 %
<b>Estudiante</b>	4 %	4 %
<b>Trabajo doméstico no remunerado</b>	6 %	6 %
<b>Población municipio</b>		
<b>Menos o igual a 2.000 habitantes</b>	6 %	6 %
<b>2.001 a 10.000 habitantes</b>	16 %	15 %
<b>10.001 a 50.000 habitantes</b>	27 %	29 %
<b>50.001 a 100.000 habitantes</b>	12 %	12 %
<b>100.001 a 400.000 habitantes</b>	24 %	21 %
<b>Más 400.000 habitantes</b>	15 %	17 %

Fuente: elaboración propia a partir de estudios del CIS n.º 3248 y 3269.

## 6 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados presentados apuntan a que sobre una minoría de los electores pivota el color político de los gobiernos. Como se adelantaba en la introducción, parece confirmarse que las personas tenemos aversión al cambio, incluso en lo referente al comportamiento electoral. Adicionalmente, puede intuirse que cuando estos se producen, desde el punto de vista electoral, el rango de cambio en muchas ocasiones es limitado. El trabajo muestra, por un lado, que en el centro político es donde existe una menor fidelidad partidaria y, por otro, que son los votantes que se autoubican en esta posición los que significativamente votan a un lado u otro del espectro político. Si bien los datos también permiten ver que existe un número importante de electores no fidelizados

en la izquierda y en la derecha, el espectro de los partidos por los que se decantan se sitúa dentro del espacio político donde se autoubican, por lo que su incidencia en la alternancia entre gobiernos de derecha o izquierda se centra fundamentalmente en los efectos del reparto de escaños derivada del sistema electoral.

Por tanto, los resultados encajan dentro de las predicciones de los modelos clásicos que intentan descifrar el comportamiento electoral. Tanto la escuela de Columbia como la de Michigan apuntaban a una fidelidad del voto a determinadas opciones políticas, ya fuera por las características sociales de los individuos o por determinados vínculos de carácter afectivo. Pero la escuela economicista también alberga esa posibilidad de fidelización del voto independientemente del desempeño de las formaciones políticas en el gobierno o en la oposición, o de las propuestas políticas que planteen a los electores. En este punto, es de obligada referencia, como se mencionó, la obra de Caplan<sup>14</sup>. Este autor argumenta que un ciudadano racional puede votar en contra de sus intereses debido a dos razones fundamentales. La primera es que, puesto que el voto de un individuo es casi imposible que sea decisivo, este puede actuar guiado por otras motivaciones distintas de su interés personal. La segunda razón, en la que incide este autor, es que, mientras que un error en una decisión privada supone costes que debe soportar el individuo, ese mismo error en la esfera electoral implicaría un coste que se repartiría entre toda la sociedad. De igual manera Barreiro<sup>15</sup> sostiene que una parte del electorado se mueve motivada por el posible interés particular derivado del hecho de que una formación política obtenga el poder. Este tipo de ciudadano, que se ha denominado comúnmente cliente, es especialmente fiel porque su lealtad deriva de los favores recibidos u ofrecidos. Este tipo de votante lejos de ser una figura residual puede que tenga un gran peso electoral. Núñez<sup>16</sup>, por ejemplo, sostiene que los partidos disponen de una cartera de empleo que puede representar, al menos, medio millón de votos directos, sumando al trabajador su entorno familiar y social.

Puesto que alrededor de un 60% de los ciudadanos apoyan siempre o casi siempre a la misma formación política, independientemente de otras consideraciones, es necesario, desde el punto de vista electoral, centrar la mirada en el 35% de electores cuyo voto depende de las circunstancias de cada momento. Los datos muestran que ese porcentaje de electores volátiles en realidad es menor, puesto que el rango de opciones políticas por las que se decantan aparece condicionado por su ideología, votando en la gran mayoría de casos a fuerzas que se ubican en su misma zona del espectro político. Las tablas presentadas indican que solo los ciudadanos que se consideran de centro votan significativamente a fuerzas de derecha o de izquierda. Son, por tanto, estos ciudadanos un elemento clave en el eje de competición derecha-izquierda puesto que el color del gobierno depende en gran medida del sentido de su voto. A modo orientativo, en este trabajo, se ha estimado que este electorado supone alrededor de una décima parte del total (11%). Además, es necesario recordar que las variaciones en el número de votos de las formaciones políticas pueden ser amplificadas por el sistema electoral en la asignación de escaños, lo que a su vez puede tener una trascendencia

fundamental a la hora de formar mayorías. A modo ilustrativo, Ciudadanos perdió en las elecciones de noviembre de 2019, en relación con las de abril, alrededor de un 60% de su electorado, lo que se tradujo en una pérdida del 83,5% en el número de diputados.

Lo anterior implica dos efectos en el funcionamiento democrático que cabe resaltar. Por una parte, el hecho de que alrededor del 60% de los ciudadanos vote siempre, o casi siempre, a la misma formación política dota al sistema de un cierto conservadurismo que sirve como dique de contención a cambios radicales. Este hecho ha sido palpable en la política española durante la segunda década del siglo XXI, en la que emergieron una serie de formaciones políticas dando lugar a lo que se ha denominado la nueva política. Pese a la crisis económica, los recortes derivados de la misma y los casos de corrupción, las formaciones de nuevo cuño, aunque han sido capaces de obtener unos resultados electorales relevantes, no han logrado desbancar a las formaciones clásicas, Partido Popular y Partido Socialista, las cuales han conservado su posición predominante dentro de su espectro ideológico<sup>17</sup>. Por otra, esta fidelidad supone una barrera a la rendición de cuentas de los partidos. El hecho de que un porcentaje tan alto de la población permanezca ajeno al desempeño de las formaciones políticas supone que estas pueden albergar la esperanza de que sus errores, voluntarios o involuntarios, en el gobierno o en la oposición, no van a ser excesivamente penalizados, lo que, a su vez, puede desincentivar que se esfuercen en mejorar. Un ejemplo de ello sería que los reiterados casos de corrupción que se han destapado en España parecen no haber sido castigados electoralmente en la medida de su alcance, lo que, a su vez, podría ser una de las causas de que se hayan seguido repitiendo.

El trabajo también nos ayuda a perfilar al ciudadano de centro sin fidelidad partidaria. Los datos presentados lo caracterizan como una persona trabajadora, con un nivel educativo elevado y con escasa religiosidad. Estos resultados parecen indicar que el voto no fidelizado tiene arraigo en los ciudadanos de las capas sociales con un mayor dinamismo social y que, como consecuencia de su trayectoria educativa y laboral, son menos conformistas con la actuación de los partidos políticos, premiándolos y castigándolos en función de su desempeño. Podría suponerse que, precisamente, esta trayectoria vital los empujaría a unas posiciones más pragmáticas y menos ideológicas desde las que evaluarían a las formaciones políticas por su actuación. Este razonamiento estaría en línea con el citado trabajo de Fraile<sup>18</sup>, en el que se argumentaba que el voto por rendimientos exigía una serie de conocimientos para poder evaluar el desempeño de los partidos políticos. De esta manera, estos electores, pese a que no son mayoría, serían en gran medida los responsables del color del gobierno, por lo que, en consecuencia, aquellas formaciones que realmente aspiran a encabezar el mismo deben prestarles una especial atención.

Si bien el presente trabajo centra su mirada en los datos disponibles para las dos elecciones generales celebradas en España en el año 2019, sus conclusiones bien podrían ser extrapolables al resto de procesos electorales celebrados desde el advenimiento de la democracia. En este sentido es de obligada referencia la magistral obra

de González y Bouza<sup>19</sup> en la que estos autores se adentran en las razones del voto en la España democrática en el periodo 1977-2008. Este trabajo, que se ha convertido en una estación obligada para aquellos que pretenden entender el comportamiento electoral de los españoles en las tres primeras décadas de democracia, muestra cómo la gobernabilidad de España, a lo largo del periodo estudiado, ha estado marcada por el comportamiento de los votantes que se sitúan en el centro político y en sus proximidades. Así, si en un primer momento este electorado se decantó por la Unión de Centro Democrático, tras la implosión de esta formación política migró mayoritariamente al Partido Socialista, para posteriormente, en la década de los años 90, ir trasladando paulatinamente su apoyo al Partido Popular, siendo el culmen de este proceso las elecciones generales del año 2000, en las cuales esta formación política obtuvo la mayoría absoluta. Por último, las convulsas elecciones de 2004 permitieron al Partido Socialista recuperar parte del apoyo de los electores centristas, facilitando la vuelta al gobierno de esta formación política.

## 7 CONCLUSIONES

El trabajo permite ver, a través de los datos postelectorales del CIS, que existe una fracción muy alta del electorado español que vota siempre, o casi siempre, a la misma formación política. Además, los datos apuntan a que el mayor grado de infidelidad partidaria se da en los electores que se autositúan en el centro político. Este hecho, unido a que son precisamente estos electores los que muestran una mayor tendencia a inclinarse a derecha o izquierda, según el proceso electoral, los convierte en un elemento clave a la hora de conformar mayorías de gobierno. Este papel crucial en la gobernabilidad hace que los partidos que aspiran a liderar los gobiernos, a un lado y al otro del espectro político, les deban prestar especial atención. De esta manera, se puede vislumbrar cómo el verdadero campo de batalla político queda reducido a poco más de la décima parte del cuerpo electoral.

Adicionalmente, se intuye que una buena parte de estos electores proceden de los estratos sociales más dinámicos de la sociedad, los cuales debido a su trayectoria profesional y/o educativa serían especialmente críticos con el desempeño de los partidos políticos.

Por último, hay que señalar que este trabajo abre una interesante línea de investigación en dos vías. La primera tendría un carácter temporal e intentaría ver la evolución de la fidelidad partidaria a lo largo del tiempo. La segunda buscaría profundizar en las características de este electorado no ligado emocionalmente a las formaciones políticas, así como a sus preocupaciones. Este punto sería de trascendencia capital tanto para entender los resultados electorales como las políticas y posiciones que deberían defender las formaciones políticas en busca de maximizar su 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 & Ciudadanía (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 & Ciudadanía (EGAP)*, 17(1): 237-250. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>.
- Berelson, B.R., Lazarsfeld, P.F. y 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. y 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. y Bouza Álvarez, F. 2009. *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Goodin, R. y Klingemann, H. 1996. *Comportamiento Político*. Madrid: Istmo.
- Lazarsfeld, P.F., Berelson, B. y 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 octubre. <https://www.elmundo.es/economia/2013/11/10/527d-579063fd3d281b8b457f.html>.
- Riker, W.H. y 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. y 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 y Klingemann, 1996.
- 3 Campell et al., 1960.
- 4 Downs y Martin, 1973.
- 5 Riker y Brams, 1973.
- 6 Riker y Ordeshook, 1968.
- 7 Barreiro, 2022b.
- 8 Barreiro, 2021; Barreiro, 2022a.
- 9 Caplan, 2007.
- 10 Barreiro, 2022b.
- 11 González, 2002; Fraile, 2007; González y 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 y Bouza, 2009.



*Revista Administración & Cidadanía*, EGAP  
Vol. 18\_núm. 1\_2023 | pp. 263-283  
Santiago de Compostela, 2023  
<https://doi.org/10.36402/ac.v18i1.5046>  
© Marisol Crego Freijido  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 19/01/2023 | Aceptado: 22/06/2023

Editado bajo licencia 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

Becaria en materia de comercialización, transformación pesquera y acuicultura  
Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
Grado de dirección y gestión pública  
Universidad de Vigo  
[marisol.crego.freijido@gmail.com](mailto: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, convivencia, 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, convivencia, 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 Los cambios demográficos en el Estado de bienestar mediterráneo. 2.1 Las nuevas reformas en el Estado de bienestar mediterráneo 2.1.1 Convivencia generacional urbana. 2.1.2 Convivencia generacional sanitaria. 2.1.3 Convivencia generacional digital. 2.2 La convivencia generacional en el sur de Europa. 2.2.1 Portugal. 2.2.2 Italia. 2.2.3 España. 3 La convivencia generacional en Galicia. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, las ciudades europeas han contado con sus propias transiciones y cambios que, por norma, acostumbran a estar relacionados con el desarrollo de una nueva fuente de energía, con variaciones en la demografía y con los avances tecnológicos correspondientes a su época. En el siglo XIX imperó el carbón, el transporte ferroviario, a causa de la invención de la locomotora y el aumento de la población gracias a la reducción de las epidemias, junto con una mejora en la alimentación<sup>1</sup>. Mientras, en el siglo XX los cambios dominantes fueron el petróleo, la generalización de la electricidad y los acusados altibajos de población debido, entre otras razones, a las dos guerras mundiales y a la propagación de enfermedades como la gripe española o el VIH. Ahora bien, ¿cuáles son las estimaciones para el siglo XXI en Europa con respecto a estos tres aspectos? La respuesta se halla en las transiciones gemelas, la verde y la digital, íntimamente conectadas con los impactos del cambio demográfico. De este modo, las energías renovables se configuran como las nuevas fuentes de energía a explotar, la democratización de la digitalización en un proceso a desarrollar y las pirámides de población invertidas en un punto de inflexión para las sociedades europeas en su conjunto, tras la estandarización de sus principales inquietudes fruto de la globalización.

El sociólogo Ulrich Beck consideraba la globalización como aquellos “procesos que tienen como consecuencia que actores transnacionales se introduzcan en las capacidades del poder, en las orientaciones, identidades y redes de los Estados nacionales y de su soberanía y pasen a través de ellas”<sup>2</sup>. La Unión Europea se define como ese actor transnacional que comunica una serie de directrices, con el fin de abordar cuestiones comunes a los Estados miembros, determinando seis puntos clave en su agenda 2019-2024, por su incidencia en los Estados de bienestar:

1. El pacto verde.
2. Una Europa adaptada a la era digital.
3. Una economía al servicio de las personas.
4. Una Europa más fuerte en el mundo.
5. Una promoción del modo de vida europeo.

6. El impulso a la democracia en Europa<sup>3</sup>, centrándose este último punto en los cambios demográficos experimentados.

No obstante, el contexto creado por la globalización no exceptúa la reclamación de actuaciones que se ajusten a las circunstancias particulares de cada país o región. Por ello, la primera parte de este trabajo se centra en cómo se ve afectado el Estado de bienestar por el cambio demográfico y, en menor medida, por las transiciones gemelas mencionadas en Portugal, España e Italia, para posteriormente elaborar un diagnóstico a nivel mediterráneo y finalmente valorar la situación demográfica en Galicia, territorio protagonista de la segunda parte.

## 2 LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN EL ESTADO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO

A causa del progresivo envejecimiento poblacional y la reducción continuada de la natalidad, al igual que de los jóvenes adultos, en el año 2019 la Comisión Europea tomó la decisión de crear la Vicepresidencia para la Democracia y Demografía, que supervisa el mapa estadístico demográfico de la UE y elabora el *Libro verde sobre el envejecimiento*<sup>4</sup>. Gracias a ello, el actor transnacional observa la evolución de estas materias en los Estados de bienestar mediterráneos (Portugal, España, Italia y Grecia) que cuentan con una serie de rasgos comunes en torno a sus valores, estructuras institucionales e historia debido, entre otros motivos, a la durabilidad de sus dictaduras durante el siglo XX, lo que propició la construcción tardía de su Estado de bienestar, diferenciándolos del resto de Europa<sup>5</sup>. Por esta razón, las directrices provenientes de la Unión son interpretadas de forma específica en estos países, en donde las políticas pasivas son predominantes y la familia es el eje del sistema, de ahí que los efectos de las nuevas tendencias demográficas –disminución de la tasa de natalidad, incremento de la esperanza de vida o la despoblación rural– influyan en mayor medida sobre ellos.

En el caso de España, las directrices europeas han tomado forma a través del reto demográfico, una idea compleja cuyas áreas de atención son las pensiones, el mercado de trabajo y el equilibrio del sistema sanitario, con el propósito de cubrir las demandas de una sociedad cada día más envejecida<sup>6</sup>. También le son de interés la búsqueda de una transición verde y digital que manifieste el compromiso con los derechos humanos emergentes, fruto del auge de determinados movimientos sociales o de modificaciones en la conciencia y estilo de vida de la sociedad europea, para poner en práctica una serie de reformas que den respuesta a los nuevos desafíos sin socavar la calidad del futuro bienestar mediterráneo.

### 2.1 Las nuevas reformas en el Estado de bienestar mediterráneo

Antes de adentrarnos en la estructura de unas posibles reformas, resulta indispensable explicar la razón que da lugar a su planteamiento. Como se ha mencionado, el mundo se

sumerge en una constante evolución, la cual, a su vez, se encuentra interconectada con nuevas comprensiones sobre los derechos humanos. Es así como Karel Vasak<sup>7</sup> desarrolló, en la década de los 70, una clasificación generacional de estos fuertemente criticada por su excesiva jerarquización, reduccionismo histórico y por vincular los derechos humanos a eventos históricos observados como lineales<sup>8</sup>. De este modo, surgen en contraposición líneas de pensamiento como la descrita por Gloria Ramírez Hernández, quien señaló cómo los emigrantes, los residentes ilegales e indígenas son apartados del disfrute de esta clase de derechos en América, o la de Marie-Bénédicte Dembour, en 2010, quien abogó por la teoría de las escuelas para concebir los derechos humanos<sup>9</sup>. Estas vertientes descartan relacionar tales derechos a un progreso histórico universal, pero sí los consideran más inherentes al concepto de ciudadanía, interpretado como una mera *“construcción social, unida desde siempre a la progresiva adquisición de derechos, por parte de los miembros de un Estado”*<sup>10</sup>. Estos quedan reflejados en los textos constitucionales por medio de los conocidos como derechos fundamentales, que cuentan con una estructura de protección multinivel y, a raíz de los cambios originados en la conciencia y estilo de vida, han sido reinterpretados. Algunos de ellos han pasado a ser valorados de primer orden a pesar de ser, en su origen, de baja protección.

Es así como, a excepción de Italia, la redacción de las constituciones mediterráneas tuvo lugar a finales del siglo XX y, a pesar de tener como paradigma los modelos europeos que expresaban una reducida relevancia a los derechos fundamentales de tercer orden<sup>11</sup>, se incorporaron tras emanar y hacerse cada día más vigentes en la agenda, tanto política como pública, del sur de Europa. Un reflejo de ello es la Constitución portuguesa de 1976, que en su artículo 66 señala su gran compromiso ambiental<sup>12</sup>, prueba de cómo los nuevos requerimientos fueron valorados.

En consonancia con lo descrito, se formula un programa de reformas que integra los nuevos reclamos, como lo serían el derecho al medioambiente, a la salud, a la ciudad o a la era digital, ya que su democratización aspira a mitigar la principal consecuencia de la demografía actual: la desigualdad entre generaciones. Este trabajo propone entonces una actuación con una distribución multinivel de gobierno<sup>13</sup> de acuerdo con la descentralización de los Estados del sur de Europa, en donde las reformas a ahondar son la convivencia generacional urbana, sanitaria y digital. A través de ellas se pretende aceptar, al igual que adaptar, el sistema a las tendencias demográficas<sup>14</sup> que se experimentan o se estima experimentar en Europa en los próximos años, no luchar en sí contra ellas. Por lo tanto, las ciudades son el escenario central de las reformas, junto con la creación de una convivencia intergeneracional del uso y disfrute de los servicios públicos, lo que se antepone a enfocar las venideras políticas públicas hacia un mero impulso demográfico que estimule únicamente la tasa de natalidad.

### 2.1.1 La convivencia generacional urbana

Desde la década de 1950, la concentración de la población en grandes centros urbanos se dispara y, según el informe *World Cities Report 2022 Envisaging the Future of Cities*

de ONU-Hábitat, esta tendencia seguirá al alza con independencia de la pandemia de 2020, concluyendo que el 75 % de la población mundial (8 mil millones de personas el 15 de noviembre de 2022<sup>15</sup>) vivirá en grandes metrópolis<sup>16</sup> en 2050. Dado que los estudios acerca de la calidad del bienestar se proyectan sobre las ciudades<sup>17</sup>, resulta coherente que se inicie una nueva estructura de estas, por medio del llamado urbanismo social, que integre a todos los grupos generacionales, con la finalidad de superar el urbanismo de mercado del siglo pasado, centrado tanto en los vehículos de motor como en la población activa, cuya continuidad<sup>18</sup> ha excluido del plano urbanístico a la niñez y a la vejez. De esta manera, resulta imprescindible limitar la circulación vial, pues se expone como un factor restrictivo. Con base en esta idea, emana el crono-urbanismo, que establece un período máximo de 15 minutos de traslado, a pie o por medio de un vehículo no intrusivo, a cualquier servicio considerado básico<sup>19</sup>: atención sanitaria o administrativa, tiendas de comestibles, educación, cultura o pequeñas zonas verdes y de ocio. Su aplicación debe expandirse también hacia las áreas metropolitanas, cuyo desplazamiento a algunos servicios acostumbra a ser mayor.

Conforme a lo expuesto, se genera una comprensión de lo que se conoce como conciencia del medio ambiente construido (MAC)<sup>20</sup>, un modelo de aprendizaje que estimula la visión del plano urbanístico, al aprender a desenvolverse en él y a canalizar un desarrollo cognitivo por medio de las emociones que producen tanto la arquitectura como la distribución del entorno. Se aspira a contribuir con ello a una inserción más temprana en la actividad urbanística, pues en términos de capacidad se podría iniciar la independencia de movilidad por la ciudad entre los 7-12 años, además de formar a un ciudadano adulto involucrado y consciente del MAC a fin de incrementar el civismo social<sup>21</sup>.

En cuanto a la presencia de la población anciana, se busca concederle autonomía, a la par que sociabilidad, entre ella y con las demás generaciones, al disponer áreas de asistencia sanitaria no solo cercanas, sino también compatibles con el disfrute de un estilo de vida comunitario. Se pretende configurar un sistema de cuidados que no recluya a los mayores en sus hogares, residencias y/o hospitales para desalentar el exceso de protección o dependencia, además del abandono social<sup>22</sup>. Es así como gana popularidad el proyecto de la covivienda por su compatibilidad con la idea de la convivencia generacional urbana, pues entre sus ventajas aparece el fomento de la peatonalización, de las zonas verdes y, sobre todo, la mitigación del aislamiento de quienes padecen una condición de dependencia, viven solos o se sienten solos<sup>23</sup>. De esta manera, se inspira a sus miembros a ser partícipes en la toma de decisiones de las zonas compartidas y se genera un sentimiento de comunidad<sup>24</sup> que frena las emociones desencadenantes de la depresión o la ansiedad, cada vez más frecuentes en distintas franjas de edad dentro de la UE<sup>25</sup>. Por consiguiente, esta clase de proyectos no deben asociarse con las residencias para mayores, porque en la covivienda se refrenda el dominio al espacio público por aumentar la participación ciudadana, a causa de una comprensión del MAC, circunstancia que en las residencias no se produce.

De igual forma, de nada sirve promover esta clase de ideas si persiste una masificación constante de personas a raíz de la turistificación, escena representativa de los países mediterráneos, en donde la ausencia de enfoques proactivos hacia el turismo ha desencadenado un rechazo por parte de la población local hacia los visitantes por el impacto negativo ocasionado en la vida cotidiana: interrumpir los horarios de descanso; transitar por las zonas monumentales de la ciudad; incrementar los costos de vida, con especial mención a los alquileres; deteriorar el modelo laboral al incentivar el empleo estacional de baja calidad; etc.

En conclusión, el urbanismo del sur de Europa debe superar la conversión del turismo como núcleo de su diseño y, en contraposición, fomentar el *derecho a la ciudad*, es decir, su disfrute además del *derecho en la ciudad*<sup>26</sup>, que viene a ser la disposición de esta para sus habitantes.

### 2.1.2 Convivencia generacional sanitaria

Por medio del urbanismo social, se ha expuesto la importancia de aproximar el acceso a determinados servicios públicos, como la sanidad. Sin embargo, no ha de confundirse esto con la *aproximación a la salud*, idea que, tras el colapso de los sistemas sanitarios en 2020, debido a la COVID-19<sup>27</sup>, comenzó a ganar cierto reconocimiento y expuso a la medicina preventiva como la rama sanitaria encargada de potenciarla mediante la promoción de conductas saludables y la detección precoz de posibles dolencias/enfermedades para evadir o minimizar sus efectos más adversos, tanto en el sistema como en la población. Su punto de partida es el relanzamiento<sup>28</sup> de la atención primaria, que ha quedado obsoleta y precisa priorizar los cuidados sobre la cura, a través de un cambio en y hacia el pensamiento sanitario<sup>29</sup>.

Por este motivo, fomentar hábitos saludables, remediar pequeñas dolencias a tiempo o vigilar posibles enfermedades de padecimiento común se convierten en las áreas a las que dirigir la inversión pública con el propósito de reducir las incidencias en la atención terciaria, aquella en la que el paciente precisa de un tratamiento con el que combatir su enfermedad o dolencia<sup>30</sup>. Esta última área acostumbra a ser la más criticada por asociar su alta ocupación y desbordamiento por parte de la población más adulta, escenario visto como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el sistema público<sup>31</sup>. Es ahí donde la medicina preventiva juega su papel al vincular el aumento de la esperanza de vida con un incremento de su calidad, no con un deterioro de esta una vez cumplidos los 65 años. Se potencia entonces una gestión diligente que anticipe un mayor tratamiento de las enfermedades crónicas más generalizadas<sup>32</sup>: hipertensión, colesterol alto, alergias, artrosis, depresión y ansiedad<sup>33</sup> y de las enfermedades no transmisibles causantes de muerte, como los tumores de pulmón, laringe y boca; la cardiopatía isquémica, y las enfermedades del sistema respiratorio, de las cuales se espera notoria incidencia en un futuro por los efectos nocivos del cambio climático y de la contaminación. Gracias a la medicina preventiva, se aviva el respeto a la salud desde edades tempranas, conducta que hace a los ciudadanos conscientes

de su integración en el sistema de cuidados<sup>34</sup>, lo que dirige el bienestar de la sociedad hacia una salud comunitaria, definida por la OMS como *“el proceso en virtud del cual los individuos y las familias asumen responsabilidades en cuanto a su salud y bienestar propio y los de la colectividad y mejoran la capacidad de contribuir a su propio desarrollo y al comunitario”*.

Ahora bien, la estructura de los cuidados es peculiar en los países mediterráneos. Como se mencionó con anterioridad, la familia es el eje del modelo y eso tiene como consecuencia directa que velar por los mayores, menores y personas con alguna clase de dependencia sea responsabilidad de su núcleo familiar, por lo que abundan los cuidados informales desempeñados por el sector femenino de la población o, en su defecto, por ciudadanos extracomunitarios<sup>35</sup> sin formación especializada. Ante este panorama, cabe matizar cómo la popularización de esta clase de cuidados en ancianos no obedece a una preferencia, sino que los poderes públicos son los percibidos como los verdaderos agentes de protección social frente a estas realidades, por lo que surgen ante la debilidad de la asistencia geriátrica pública<sup>36</sup>, razón por la que se demanda una mayor profesionalización de los cuidados<sup>37</sup>. Según los datos recopilados en 2020 por la Vicepresidencia para la Democracia y Demografía, se espera que el sector de la asistencia sanitaria genere alrededor de 8 millones de puestos de trabajo en la siguiente década. Por consiguiente, resulta primordial, por un lado, dotar de especialización y recursos a este ámbito a fin de que pueda afrontar a su futura población diana y, por otro lado, hacer partícipe a dicha población en la medicina preventiva con la intención de convertir a los cuidados en el pilar de los sistemas sanitarios.

### **2.1.3 Convivencia generacional digital**

Desde la popularización del concepto de gobierno abierto durante la primera legislatura de Barack Obama<sup>38</sup>, la digitalización de los procesos de participación ciudadana se ha convertido en el punto de mira en las democracias representativas occidentales. Con ella se busca resolver la desafección política que ha perfeccionado la atmósfera para la ya presente extrema derecha y ha caracterizado la cultura política de los países del sur de Europa, cuyo liderazgo público e instituciones deben ser reformulados en patrocinio de la transparencia y la cercanía con y para sus ciudadanos. Dicho esto, concebir la digitalización como única respuesta de reconciliación entre las disparidades protagonizadas por la Administración y la ciudadanía supone una lectura superficial del problema, por lo que se debe acudir al que se cree, según los parámetros de este trabajo, el origen de la distancia: el personal empleado público. En el informe *Government at a Glance 2021* de la OCDE, Italia, España, Grecia y Portugal (en ese orden) se definen por tener el mayor cuerpo público envejecido, el menor porcentaje de funcionarios y el menor reclutamiento proactivo, situándose por debajo de la media de la OCDE. Todos estos factores configuran la imagen estancada del aparato público, en vista del perfil de sus integrantes. Es preciso dotar de dinamismo e innovación a la función pública, remodelando sus métodos de acceso, pero sin perder los refuerzos positivos inherentes

al personal de más edad, como lo sería la experiencia. De este modo, se insta desde este trabajo a congregar una convivencia generacional en la Administración pública para asentar una digitalización efectiva tanto a nivel interno (entre su personal) como externo (entre su personal y la sociedad).

Con todo esto, en los países del sur de Europa la digitalización se presenta como un fenómeno dispar, más allá de su personal empleado público. España constituye la referencia en madurez digital, hecho que provocó que en Italia se revisara la legislación sobre Administración digital y electrónica conforme a los parámetros españoles. Asimismo, Portugal se posiciona también por encima de la media europea<sup>39</sup> debido, en gran medida, a los pactos celebrados en las cumbres hispano-portuguesas, bajo las cuales se ha conseguido que el número de instalaciones con fibra en la península Ibérica supere al de países como Alemania o Francia<sup>40</sup> y que ascienda, a una calidad media-alta, el grado de alfabetización digital de sus sociedades. Este último dato es el que mejor representa los avances digitales en ambos países, porque en el año 2020 se situaban por debajo de la media y en muy poco tiempo la han superado<sup>41</sup>.

Pese a todo, persisten aspectos que entorpecen la transición e integración de los medios digitales en la sociedad, pues el capital humano referente a expertos en el área resulta escaso, escenario que desencadena una brecha entre la sociedad y la Administración por no ser capaces de compenetrarse, al igual que entre las diversas generaciones, ya que llevar adelante procedimientos de esta índole no está al alcance de todos y existe muy poco personal encargado de auxiliar e instruir tanto a los funcionarios como a la población. Por ende, se entorpece el ejercicio de una serie de derechos consecuentes con la digitalización, pues no se termina de disfrutar de sus ventajas en el día a día<sup>42</sup>.

## 2.2 La convivencia generacional en el sur de Europa

Una vez expuestas las posibles reformas, es conveniente realizar un diagnóstico de estas para asentar las valoraciones que, habida cuenta de cómo la coyuntura demográfica pone en jaque el futuro del bienestar mediterráneo y su estabilidad financiera, aguarden atenuar la situación que ha caracterizado la endeble resistencia de los países objeto de estudio.

### 2.2.1 Portugal

Tras la difusión del urbanismo sostenible por parte de la Agenda 2030, se han vuelto más frecuentes en el país vecino los estudios sobre un diseño de la ciudad centrado en las necesidades de las personas. No obstante, la vigencia de la circulación vial al elaborar las políticas urbanísticas impera en pequeñas ciudades como Aveiro y, sobre todo, en la capital del país, Lisboa<sup>43</sup>. Por esta razón, se propicia el tránsito a pie a través de los llamados pasajes urbanos<sup>44</sup>, espacios públicos que acortan el desplazamiento y enlazan zonas del plano urbanístico divididas. Se trata de una medida ya existente, pero de escaso

uso porque son zonas poco iluminadas, con mala fama o, en su defecto, privadas, no públicas, por lo que, con la intención de hacerlas de disfrute común, se subvenciona su construcción al rehabilitar un edificio situado en el centro urbano<sup>45</sup>. Mediante los pasajes, el acceso a cualquier punto de la ciudad se vuelve directo a la par que rápido, combate el sedentarismo y garantiza el derecho a la ciudad para todos los grupos de edad, en cuanto a términos de movilidad, ya que en materia de vivienda la circunstancia cambia. Actualmente prima la construcción tradicional<sup>46</sup>, y la oferta en vanguardia arquitectónica, en torno a la convivencia entre generaciones, resulta poco próspera, pues se financian las llamadas viviendas colectivas, que, pese a su finalidad comunitaria<sup>47</sup>, sesgan a sus ocupantes según la edad, pareciéndose más a las residencias de estudiantes o de mayores que a proyectos de convivencia.

En línea con estas reformas, toca valorar también los avances digitales que desde el año 2008 han sido objeto de modernización recurrente, a raíz de las políticas de austeridad generadas por la crisis financiera del momento, a partir de la cual se consideró la digitalización como la herramienta controladora del gasto público sin damnificar la calidad de los servicios prestados<sup>48</sup>. Con todo, la precariedad del bienestar en Portugal se acentuó, a ojos de sus ciudadanos, entre los años 2012-2017, período de frecuentes manifestaciones sociales en contra de la austeridad reinante. Se tuvo que esperar a 2022 para contemplar una pequeña mejoría a través del denominado capitalismo de sardina<sup>49</sup>, fenómeno que muestra al país vecino como un paradigma de crecimiento económico y estabilidad financiera gracias a su innovación en la gestión de la inmigración, la inversión extranjera o los cuidados sanitarios<sup>50</sup>. En discrepancia con esta percepción, se halla la opinión pública portuguesa, que, tras observar la baja cobertura en la atención primaria y las urgencias<sup>51</sup>, fruto de la marcha de los especialistas al sector privado o a otros países, atribuye a los servicios públicos una falta de equilibrio y calidad<sup>52</sup>, criterio reforzado por lo subrayado en el informe de *Características e indicadores de salud 2019* del Ministerio de Sanidad de España, el cual recopila información de los Estados miembros de la UE, a partir de los datos extraídos de la Comisión Europea, la OCDE y la OMS. Esta última visión del panorama luso puede ser considerada la menos favorecedora, pero son numerosos los estudios que afirman cómo la ausencia de cuidados al modelo democrático desencadena un sistema de partidos basado en un pluralismo polarizado<sup>53</sup>, en donde las ideologías de extremos son asiduas y apoyadas por quienes se manifiestan disconformes con el funcionamiento o calidad de los servicios públicos<sup>54</sup>. Aunque la temática de este trabajo no gira en torno al análisis de la política mediterránea del momento, resulta reseñable señalar cómo el descontento y la desafección política de algunos ciudadanos han erigido al partido de extrema derecha Chega! como tercera fuerza parlamentaria, tras las elecciones generales de 2022, con independencia de la mayoría absoluta del Partido Socialista. Por ello, la subida de Chega! puede ser un indicador de una relación Administración-ciudadanía defectuosa, pues la llegada a las instituciones públicas de partidos con esta ideología constituye una alerta para quienes abogan por la conservación y cuidado del modelo democrático.

## 2.2.2 Italia

A diferencia de Portugal, las fuentes consultadas aportan información más homogénea en el caso italiano. Indicadores como *eGovernment Benchmark 2022* de la UE, *Government at a Glance* de la OCDE o el Índice mundial sobre la innovación en la salud de FREOPP 2021 posicionan al país mediterráneo por debajo de las medidas estipuladas en las instituciones citadas o con una valoración modesta en cuanto a su progreso administrativo, digital, sanitario, reiterando el diagnóstico en el área urbanística descrita de difícil solución<sup>55</sup>.

Con todo, también existen proyecciones alentadoras, pues, gracias a la disposición territorial descentralizada, han tenido cabida iniciativas urbanísticas ajenas a las intermitentes reformas del Gobierno central, ubicadas en Milán y Matera, una pequeña localidad del sur. Ambas se caracterizan por su compromiso con el desarrollo sostenible, lo que las lleva a actuar con un predominio de la visión medioambiental sin eximir su dedicación a los espacios dinámicos y funcionales para su población. Es así como estos diseños urbanísticos instan a que los elementos que configuran las ciudades (entiéndase por tal las aceras, farolas, formas de edificar...) apacigüen las venideras desavenencias climáticas<sup>56</sup>. Se ordena, por ende, crear zonas verdes con el objetivo de dotar de sombra y reducir el calor, fruto del aumento de las temperaturas que se espera experimentar en 2026<sup>57</sup>, o equipar las aceras de un pavimento filtrante que asegure el tránsito a pie, además de actuar como medida preventiva ante el riesgo de inundaciones por lluvias torrenciales<sup>58</sup>. De igual manera, pero en una escala menor, Tavernes y Penne, localidades de la región de Pescara, han iniciado a finales de 2022 un pacto por el clima y la energía para enfocar sus esfuerzos de ordenación del territorio en acciones proactivas contra incendios e inundaciones con la aspiración de repercutir, a su vez, positivamente sobre la seguridad y bienestar de sus poblaciones, habida cuenta de las consecuencias perjudiciales del cambio climático sobre la salud de las personas.

En línea con la valoración de la salud, es innegable cómo el indicador sobre la esperanza de vida en Italia se halla entre los primeros puestos de la UE, pero, como se mencionó en el apartado de la convivencia generacional sanitaria, el indicador que realmente aporta información sobre la salud de las personas es el de su calidad y, en el informe *Características e indicadores de salud 2019*, citado en las valoraciones sobre Portugal, se sitúa a Italia entre los países con mejores años de vida saludable de su población. Ante estas afirmaciones, uno puede creer alta la prosperidad del sistema sanitario italiano, pero se trata de una suposición errónea y desmentida por la propia población del país, que calificaba de baja la calidad del servicio en el año 2017, al igual que FREOPP en su informe de 2021. Es así como el Gobierno central procuró, a través de reformas legislativas, remediar las críticas y bajas valoraciones del sistema sanitario nacional, destacando la Ley sobre seguridad del paciente y responsabilidad médica. Dicha ley proyectaba proveer de mejor atención sanitaria a los usuarios, finalidad que, una vez transcurrido cierto tiempo desde su vigencia, se ha producido de forma dispar porque las regiones del norte, como

Toscana, han mejorado sus puntuaciones, a diferencia de las del sur, que mantienen una capacidad casi nula al respecto<sup>59</sup>.

En función de lo expuesto hasta el momento, quedan claros los desequilibrios entre las regiones del país, y la precariedad de la digitalización se convierte en materia de juicio común. De acuerdo con las fuentes consultadas, el avance digital en Italia es casi inexistente, situación que, como se ha descrito en el anterior apartado, genera un descuido del bienestar que necesita de constantes renovaciones para su conservación. Desatender la relación Administración-ciudadanía hace visible la debilidad del modelo democrático por no otorgar un servicio digital competente acorde con los tiempos que afiance y garantice el vínculo con los poderes públicos, lo que deriva, según la postura de este trabajo, en una canalización del descontento popular representada por la victoria de Giorgia Meloni, líder del partido de extrema derecha Fratelli d'Italia<sup>60</sup>, en las elecciones generales de 2022. Dicho triunfo electoral ha auspiciado un cierto recelo, pero no temor en el panorama internacional; prueba de ello fue la estabilidad de la bolsa tras las elecciones. Posiblemente la presencia del centro-derecha (Forza Italia) en algunos ministerios clave constituyó una decisión que pudo ser interpretada como un mensaje de prudencia de cara a la UE, actor que no cesa de analizar la proliferación de las ideologías de carácter extremo dentro de sus fronteras y evalúa detenidamente su evolución por medio de su agenda 2019-2024, a fin de conocer el alcance del euroescepticismo en los próximos años<sup>61</sup>.

### 2.2.3 España

Las recientes perspectivas acerca del urbanismo en España obedecen en gran medida a las inquietudes originadas por el desarrollo sostenible, al igual que en Portugal e Italia, por lo que el punto central de las políticas urbanísticas es el medio ambiente, orientado a la ampliación de las zonas verdes y el uso de energías renovables, como en la ecociudad de Sarriguren en Navarra o en la iniciativa ciudadana de la Pinada en Valencia, que guarda cierta semejanza con la idea de convivencia por el compromiso y participación de sus integrantes al moldear el barrio a su voluntad y criterio. En ambos proyectos se incentivan el desplazamiento a pie, los espacios verdes como huertos o techos ajardinados, los mecanismos de gestión eficiente de recursos naturales como el agua y la arquitectura sostenible, edificaciones que generan su propia energía y se componen de materiales reciclados y/o reciclables. Esta clase de iniciativas se extrapolan a urbes como Madrid o Barcelona con el propósito de equilibrar la llamada salud urbana<sup>62</sup>, deteriorada por el crecimiento descontrolado de las ciudades, los efectos nocivos de la contaminación y la ausencia de políticas ecorresponsables en el uso de los recursos. Estas razones ocasionan la elaboración de políticas, por parte del Gobierno central, para atenuar las desavenencias urbanas de acuerdo con un desarrollo territorial equilibrado, objetivo vertebrador del llamado reto demográfico, un plan que pretende remediar la despoblación en las zonas rurales y ciudades medias<sup>63</sup>. También destaca la estrategia nacional *España 2050*, que enuncia entre sus fundamentos la preparación del Estado de bienestar para una sociedad longeva o una distribución territorial sostenible, justa y no concentrada en grandes

centros urbanos. Se trata de planes de reestructuración cuyos puntos de atención son múltiples, pero íntimamente conectados aunque acotados.

Abordar la demografía en el estudio del Estado de bienestar por parte de las estrategias gubernamentales resulta pertinente con la línea de este trabajo. Aun así, las materias a atender acostumbran a ser las articuladas en esta clase de análisis, es decir, la estabilidad del sistema de pensiones y de la sanidad pública, vértices de los discursos en favor de la privatización de la gestión de los servicios públicos y el decrecimiento del Estado<sup>64</sup>. De este modo, el urbanismo es un área incorporada en la estrategia gubernamental, pero ligada a los parámetros medioambientales, no al perfeccionamiento del futuro Estado de bienestar ante la pirámide de población invertida, hecho que restringe la capacidad de combatir las desigualdades urbanas imperantes.

Dentro de la brecha urbana, la salud y la digitalización son elementos cuyas direcciones marcadas para su instauración también relegan el factor humano al priorizar las repercusiones sobre el entorno, no sobre las personas. ¿Por qué se enuncia esta afirmación? Básicamente porque en materia sanitaria se pone énfasis en la reducción de los índices de elementos perniciosos para la salud como el CO<sub>2</sub>, en favor de incidir primero en la atmósfera y en segundo lugar sobre la salud, área que se convierte en un beneficio colateral pese a dispensar información crucial sobre la prosperidad del bienestar. La calidad de la salud de las personas mayores de 65 años en España supera con creces a la de Portugal e Italia<sup>65</sup>, situación que resulta curiosa, pues en el informe FREOPP 2021 se indica la escasa inversión en ciencia y tecnología, además de etiquetar de moderada la calidad del servicio sanitario. Probablemente este último dato obedece a la persistencia de los recortes debido a los altibajos provocados por las crisis periódicas sucedidas desde el año 2008 en el modelo de salud público y en la estabilidad fiscal y financiera del país. Bajo este panorama, no se consolidan las prestaciones sanitarias, acción que denota la incorrecta aptitud del modelo. Desde la perspectiva de este trabajo, se considera que de nada sirve brindar una prestación para luego perderla ante la falta de recursos económicos y humanos, escenario aparentemente coherente con las valoraciones tanto de los profesionales sanitarios como de la población, que, desde el año 2013, califican de moderada la calidad percibida en la atención sanitaria pública<sup>66</sup> y que, tras la COVID-19, no ha cesado de ser detenidamente analizada a fin de reclamar cambios legislativos, al igual que un aumento de personal y medios<sup>67</sup>. Lo mismo sucede en materia digital al delimitar el cometido a la sustitución de los medios tradicionales por los digitales para reducir el impacto ambiental, no por las oportunidades de mejora que pueden generar en la vida de las personas, pues, aunque España se alza como el país con mejor madurez digital<sup>68</sup>, la provisión de especialistas es pequeña, según lo enunciado en el informe DESI 2022.

Finalmente, en consonancia con la cultura política del mediterráneo, España también ha experimentado la entrada de la extrema derecha, tanto a nivel autonómico como nacional, lo que reanuda la poca salvaguardia de modelo democrático de fragmentación despolarizada, es decir, sin graves impulsos centrífugos que impliquen una tendencia hacia

las ideologías de extremos<sup>69</sup>, idea respaldada en el informe *A court sandoff in Spain leads to wild talk of a "coup"*, en el cual se sostiene que España vive una tesitura institucional débil<sup>70</sup>.

### 3 LA CONVIVENCIA GENERACIONAL EN GALICIA

Una vez declaradas de manera general las valoraciones sobre la prosperidad de la convivencia generacional en Portugal, Italia y España, es hora de profundizar sobre la situación del indicador propuesto en Galicia.

En materia urbana, la comunidad autónoma destacó, en el año 2010, por su iniciativa local de cohesión social, a través del reequilibrio urbano de sus siete ciudades más representativas, propuesta ralentizada por la complejidad de los requisitos presentes en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos<sup>71</sup> y el tamaño medio de las ciudades<sup>72</sup>. Adicionalmente, se une a los supuestos inconvenientes gallegos el crecimiento poblacional irregular, que se manifiesta ascendente en Vigo y A Coruña, en ese orden, al igual que en Lugo, Pontevedra y Santiago de Compostela, mientras que decrece tanto en Ferrol como en Ourense<sup>73</sup>. Por lo tanto, de cara a dirimir los altibajos demográficos, se procura con este trabajo exponer la validez de las ciudades medias gallegas al enumerar sus ventajas intrínsecas: estilo de vida aparentemente pausado gracias a las distancias cortas para acceder a servicios básicos, acceso a la vivienda factible<sup>74</sup> y rendición de cuentas de carácter vecinal, ante la proximidad de los poderes públicos, situación que incrementa la participación ciudadana tanto a nivel social como político. De este modo, para conservar y atraer nuevos residentes, al margen de demandar un replanteamiento de la normativa urbanística, este trabajo plantea dotar de una serie de mecanismos de refuerzo con los que ocasionar una convivencia generacional en todas ellas. Resulta imprescindible, para ello, solventar las desavenencias detectadas y que se hacen eco entre la población residente, como sería la regulación del sector turístico, pues en Santiago de Compostela, a causa del Camino de Santiago, o en Vigo, durante la Navidad, el flujo de turistas ha conllevado una cesión del derecho a la ciudad por la afluencia de personas en las zonas de valor monumental o el centro, la conversión de viviendas del casco urbano en apartamentos vacacionales o la multiplicación de negocios cuyos destinatarios directos son los turistas, no la población local. Todo ello congrega unas características que deterioran la calidad de vida que se desea proyectar sobre las ciudades medias.

Más allá de la disposición urbanística, variables como el mercado laboral, la sanidad, la inclusión de toda la población en el espacio público o el desarrollo tecnológico y digital son contemplados para analizar y evaluar la calidad de vida en las ciudades. En correspondencia con ellos, se hace mención a la situación sanitaria gallega, cuyo modelo sanitario experimenta un período de desavenencia, ya que población y Administración no consensúan sobre la desaparición de la atención primaria en localidades cuyo tamaño es inferior al de las ciudades medias. En ellas se concentran las prestaciones sanitarias y, pese a ello, existe escasez de médicos de familia y especialistas. Este contexto conduce

a que el poco personal en activo se vea sobrecargado, tal y como sentencia el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en diciembre de 2022, en su ST 05354/2022 de la Sala de lo Social, al igual que también señala la necesidad de revisar las medidas relativas a la prevención de riesgos laborales del sector para no descuidar la principal entrada del sistema sanitario, la atención primaria. Como se mencionó en el apartado de convivencia generacional sanitaria, el cambio del pensamiento sanitario debe girar hacia los cuidados de la población. Por ello, la Consellería de Sanidad publicó en el año 2014 la llamada *Estrategia Sergas 2014*. La sanidad pública al servicio del paciente, pues el envejecimiento de la población gallega lidera *rankings* nacionales e internacionales desde hace años. De esta forma, se confirma la actitud proactiva de los poderes públicos de la comunidad autónoma al detectar la demografía de pirámide invertida como un futuro perjuicio al bienestar, aunque la persistencia del cierre de los centros primarios, fruto de la despoblación rural, ha orientado al sistema sanitario hacia una crispación protagonizada por los profesionales sanitarios, quienes atienden a un número indebido de pacientes durante largas jornadas. Esta situación deriva en un desgaste ya no solo de la calidad del servicio, sino también del bienestar de los especialistas.

En consonancia con las variables donde se detecta una pérdida de calidad, Galicia es uno de los territorios que se encuentran por debajo de la media nacional en cuanto a materia digital, según lo expuesto por el Consejo General de Economistas en su informe sobre la competitividad y digitalización de las regiones españolas en 2022. Las áreas que evidencian la baja calificación obedecen a la insuficiencia de personas, dentro de la comunidad autónoma, con habilidades digitales por encima de las básicas, variable por la cual existe, a su vez, poco personal con habilidades de comunicación avanzadas o con capacidad de resolución de problemas tecnológicos/digitales complejos<sup>75</sup>. Al margen de la carencia de especialistas TIC, los recursos materiales digitales también muestran un déficit, ya que el acceso a la banda ancha fija por redes de cable o de fibra óptica, tanto en hogares como en empresas, es limitado. Además, la creación y uso de páginas web para comercializar o dar a conocer un negocio son bajos, posiblemente porque, igual que sucede con la comunicación ciudadanía-Administración pública, los medios digitales son de reducida aplicación.

## 4 CONCLUSIONES

Las valoraciones referentes a la instauración de una convivencia generacional en los países del sur de Europa son particulares. En Portugal resultan ambiguas, ya que diversos índices postulan conclusiones aparentemente dispares. Por un lado, la UE proclama a Lisboa ciudad verde europea en 2020. A ese hecho se le añaden los positivos informes acerca de su esfera digital, como el informe DESI 2022. Desde otro ángulo, pero bajo el mismo prisma, el índice mundial sobre la innovación en la salud de FREOPP posiciona a Portugal dentro de los países con una buena calidad en sanidad y digitalización, pero los análisis de la OCDE o incluso las diversas movilizaciones sociales realizadas durante

la época de austeridad dan a entender otro punto de vista. Sin embargo, al profundizar en la lectura de la bibliografía consultada, se consideró que se puede enunciar cómo los avances e ideas llegan a ponerse en práctica, razón que respalda sus buenas valoraciones en los índices nombrados, pero existe un factor humano que no termina de tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas, ya sea en materia urbana al orientar las medidas principalmente hacia el impacto de la huella ecológica, desconsiderando el desigual derecho a la ciudad que subsiste entre generaciones. Lo mismo ocurre en materia sanitaria por enfocarse solamente en la digitalización de la misma y en materia digital por su omnipresencia, pero con limitada disposición hacia la ciudadanía. Se estima oportuno enunciar un tímido desarrollo de la convivencia generacional en Portugal, cuyos avances se presumen intermitentes si se continúa desplazando el factor humano.

En el caso italiano, en virtud de las valoraciones de los diferentes agentes, la convivencia generacional se identifica con la carencia de medios y recursos, tanto materiales como humanos. Las medidas que se han llegado a aplicar con alguna clase de principio que se asemeje a la convivencia generacional son puntuales y de alcance, en su mayoría, local, por lo que se advierte una ausencia de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, punto que debe ser resuelto para el desempeño de los indicadores propuestos. En el diagnóstico italiano, a diferencia del portugués, los avances e ideas directamente no llegan ni a realizarse y en el supuesto contrario lo hacen de forma tardía e incompleta, como sería la digitalización, cuya operatividad sigue, a grandes rasgos, suspendida desde la entrada en vigor de la reforma de la Administración digital y electrónica. De la misma manera, el diseño de políticas públicas es desorganizado, ya sea en materia urbana, en donde se ha observado un abanico de planes que no terminan de complementarse entre sí, o en materia sanitaria, en donde los progresos se muestran desiguales entre las regiones norte y sur. En definitiva, se examina una suspensión de la convivencia generacional si no se resuelve, bajo mi criterio, la comunicación primero entre las administraciones públicas y en segundo lugar con la población.

En continuación con las valoraciones mediterráneas y a juzgar por lo detallado en el apartado sobre la aplicación de la convivencia generacional en España, la conclusión extraída en el país presenta similitudes con Portugal, ya que los indicadores consultados verifican la disposición de medios pero una alta indiferencia al factor humano por no comprenderlo como pilar del bienestar en los ámbitos propuestos. Es así como en materia urbana la integración de la vejez y la infancia no es objeto de debate y todo se reduce a las implicaciones sobre el medio ambiente, valoración que se extrapola a la materia sanitaria por la descubierta de la atención primaria, a causa del descenso de personal. Lo mismo sucede en materia digital, pues pese a los avances todavía se deben reforzar ciertos aspectos.

Finalmente, la convivencia generacional en Galicia dispone de una visión alentadora para su instauración desde un punto de vista urbano, pero no sanitario ni mucho menos digital. La disposición de las ciudades medias y medidas, por parte del Gobierno autonómico, como la Estrategia Galicia Retorna, al abordar el envejecimiento de la población,

son grandes puntos de partida para la aplicación de la convivencia generacional en el territorio. No obstante, en los próximos años se deberá dotar de más especialistas para evitar agravar la crispación del sector sanitario e invertir en un progreso digital que al menos cumpla con los estándares de la media nacional en áreas como el capital humano instruido en tecnología y digitalización y porcentaje de instalaciones red, las cuales resultan hoy por hoy 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](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](https://www.vedicascholars.com/pdf/liberal-arts-track/Human%20Rights_four%20schools%20of%20thought.pdf).
- Cáceres, C.R., Colom, S.M., Catalá, V.B. y 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](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](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](https://reis.cis.es/REIS/PDF/Reis_164_041529581804106.pdf).
- Cascini, F., Contenti, M., Scarpetti, G., Gelli, F. y 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 y 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](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](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](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*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2021\\_50\\_f1\\_green\\_paper\\_es.pdf](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*. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2022>.
- Comisión Europea 2022. *Digital Economy and Society Index 2022*. Disponible 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*. Disponible en: <https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/Informe%20CGE.%20Competitividad%20Regional%20en%20Espa%C3%B1a%202022.pdf>.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. 2022. *Telecomunicaciones y audiovisual, informe económico sectorial 2021*. Disponible en: <https://www.cnm.es/sites/default/files/4253037.pdf>.
- Del Panta, L. y 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 Estudios Económicos Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- Etxezarreta, M. e Iglesias, J.L. 2019. *El cuento de las pensiones. Érase una vez*. Barcelona: Icaria.



- Llamazares Trigo, G., González López, G. y Souto Bayarri M. 2020. *Salud ¿derecho o negocio?: una defensa de la sanidad pública*. Gijón: Trea S.L.
- Medina, J.M.<sup>a</sup> 2021. «La gestión de la crisis sanitaria de la covid-19 en España. Efectos sobre la organización y funcionamiento del estado autonómico», en *Revista Comillas*, 285: 27-40. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/razonyfe/article/view/17644/15556>
- Metalocus. 2022. *Viviendas*. Disponible en: <https://www.metalocus.es>.
- Millán Jiménez, A., Sánchez-Mora Molina, M.<sup>a</sup>I. y García Palma, M.<sup>a</sup>B. 2021. «Ciudadanía, participación y ciudades abiertas», en P. Ortiz García y J. Blancafort Sansó (coords.), *Retos para la transformación de las ciudades post covid-19*. Valencia: Tirant humanidades.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. 2015. *Medidas para la mitigación y la adaptación al cambio climático en el planteamiento urbano*. Disponible en: [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/medidas\\_cc\\_planeamiento\\_urbano\\_tcm30-486099.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/medidas_cc_planeamiento_urbano_tcm30-486099.pdf).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. 2022. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/que-es/>.
- Ministerio de Sanidad. 2021. *Los sistemas sanitarios en los países de la Unión Europea. Características e indicadores de la salud 2019*. Disponible 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*, Septiembre de 2021. Disponible 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. Disponible en: <https://www.ugr.es/~javera/pdf/DOC%209.%20poli.PDF>.
- OCDE. 2021. *Government at a Glance*. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1667478399&id=id&accname=guest&checksum=5B6B9D21B9B394A5430FFB3CC35F1CBC>.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. 2021. *Informe: España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf).
- ONU. 2022. *Perspectivas de la Población Mundial*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/07/1511502>.
- ONU-Habitat. 2022. *World Cities Report 2022 Envisaging the Future of Cities*. Disponible en: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf).
- Portal de la transparencia. 2022. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html).

- Ribeiro, J.T., Vieira, A.R., Rosado, S. y Serdoura, F. 2021. «Urban plannign revolution for increasing pedestrian mobility in Lisbon, Portugal», en *Transactions on Ecology and the Environment*, 253: 73-82. Disponible en: <https://www.witpress.com/elibrary/wit-transactions-on-ecology-and-the-environment/253/38076>.
- Rodríguez, L.A, Varela-López, A.D. y Gómez, A.G. 2021. «La nueva extrema derecha en Portugal: el caso de Chega!», en *Administración e Cidadanía*, 16(2): 143-159. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4732/8005>.
- Rodríguez, V.M.<sup>3</sup>J. 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. Disponible en: [http://redas.webs.uvigo.es/imagenes/redas6/estudios/estudios\\_es\\_1.pdf](http://redas.webs.uvigo.es/imagenes/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 sandoff 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](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](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 la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022.

- 7 1.ª generación, relativa a los derechos civiles y políticos; 2.ª generación, comprende los derechos sociales, económicos y culturales; 3.ª generación, derechos de carácter colectivo, es decir, que benefician a todos en su conjunto, como el derecho a la paz o al medioambiente; y finalmente una 4.ª generación, todavía en construcción, que atañe a los derechos tecnológicos y digitales.
- 8 Torres, 2018.
- 9 Bénédictte, 2010.
- 10 Millán Jiménez et al., 2021.
- 11 Aquellos que en el caso español son enunciados en el capítulo tercero del título I de la CE.
- 12 Ruiz-Rico, 2000.
- 13 Es decir, atienden tanto a acciones desarrolladas desde el nivel más concreto, como sería el municipal, hasta el más genérico, la UE.
- 14 ONU, 2022.
- 15 González y Concepción, 2021.
- 16 ONU-Habitat, 202
- 17 Aquellas con más de 1.500 habitantes por km2 según ONU-Habitat.
- 18 Chinchilla, 2020.
- 19 Fortes, 2021.
- 20 Unesco/UIA, 2019.
- 21 Chinchilla, 2020.
- 22 Rosa Jiménez, 2019.
- 23 Comisión Europea, 2021.
- 24 Ayuntamiento de Madrid, 2008.
- 25 Comisión Europea, 2021
- 26 Chinchilla, 2020.
- 27 García y Blancafort, 2021.
- 28 Llamazares et al., 2020.
- 29 Rosa Jiménez, 2019.
- 30 Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.
- 31 Dumont, 2021.
- 32 Comisión Europea, 2021.
- 33 Instituto Nacional de Estadística, 2020.
- 34 Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.
- 35 Comisión Europea, 2021.
- 36 Carro, 2018.
- 37 Cáceres et al., 2015.
- 38 Portal de la transparencia, 2022.
- 39 DESI, 2022.
- 40 Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2022.
- 41 Comisión Europea, 2022.
- 42 OCDE, 2021.
- 43 Câmara Municipal de Lisboa, 2020.
- 44 Ribeiro et al., 2021.
- 45 Ribeiro et al., 2021.
- 46 Instituto Nacional de Estadística de Portugal, 2021
- 47 Metalocus, 2022.
- 48 Banco de Desarrollo de América Latina, 2020.
- 49 Moran, 2021.
- 50 FREOPP, 2021
- 51 Sagrado, 2018.
- 52 Ministerio de Sanidad, 2021.
- 53 Dícese del sistema de partidos bajo el cual existen partidos antisistema, oposiciones bilaterales, un centro métrico ocupado y fuertes impulsos centrifugos.
- 54 Cingolani, 2010.
- 55 Campos Venuti, 2003.
- 56 Campos Venuti, 2003.
- 57 World Meteorological Organization, 2022.
- 58 Red Española de Ciudades por el Clima, 2021.
- 59 Cascini et al., 2020.
- 60 Guisado y Gil, 2021.
- 61 Consejo Europeo, 2019.
- 62 Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021.
- 63 Cebrián Abellán, 2020.
- 64 Domingo, 2018.
- 65 Ministerio de Sanidad, 2015.
- 66 Ministerio de Sanidad, 2015.
- 67 Medina, 2021.
- 68 Comisión Europea, 2022.
- 69 Cingolani, 2010.
- 70 The Economist, 2022.
- 71 Fernández, 2022.
- 72 Rodríguez, 2022.
- 73 Instituto Gallego de Estadística, 2022.
- 74 Galicia presenta como precio medio de la vivienda 128.000 € y, de precio máximo que se puede permitir pagar un trabajador medio 182.237 €, frente al precio medio de la vivienda en comunidades autónomas como Madrid o Cataluña, que rondan entre los 160.000-154.000 € en el segundo trimestre de 2022; Cohispania, 2021 <https://www.cohispania.com/mapa-interactivo-de-precios-de-la-vivienda-en-espana>
- 75 Consejo General de Economistas, 2022.





# Notas y crónicas





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18\_núm. 1\_2023 | pp. 287-294

Santiago de Compostela, 2023

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

© Armand Desprairies

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

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

Editado bajo licencia 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

Universidad de Reims Champagne Ardenne

[armand.desprairies@univ-reims.fr](mailto: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 La evolución gradual de una decisión irrelevante a una decisión esencial 2.1 Una decisión confirmatoria. 2.2 Una decisión jurisprudencial consagrada. 3 Una sentencia que legitima el dualismo jurisdiccional. 3.1 Una imagen ideal del derecho administrativo francés. 3.2 Una sentencia republicana. 4 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Puede parecer anacrónico preguntarse 150 años después del *arrêt Blanco* sobre su alcance, sobre todo porque se han publicado numerosos trabajos<sup>2</sup> para resaltar su gran significado como decisión fundacional del derecho administrativo francés. Sin embargo, siempre resulta interesante reexaminar esta sentencia con recientes escritos y reflexionar sobre la realidad de la influencia que tradicionalmente se le asocia sobre el dualismo jurisdiccional y el dualismo jurídico (vínculo de competencia y fondo), en particular al enfatizar el contexto histórico y la voluntad de legitimar una competencia “natural” del juez administrativo a través de un simple accidente de carretera.

Recordemos rápidamente los hechos conocidos por todos: el vagón de la manufactura de tabacos de Burdeos, que era imprudentemente empujado por cuatro empleados en la calle, atropelló en noviembre de 1871 a una niña de cinco años y medio, pasándole por encima del muslo, lo que obligó a amputarle la pierna. Esta niña, que ha quedado perjudicada por esta actuación atribuida a la Administración, es Agnès Blanco, aunque su verdadero nombre era Ignacia<sup>3</sup>. Su padre, Juan Blanco, intenta presentar una acción legal ante el Tribunal Judicial de Burdeos en julio de 1872. El prefecto aborda una denegación de jurisdicción porque, según él, está prohibido que los tribunales ordinarios conozcan de las demandas que pretenden constituir el Estado deudor. El tribunal se declara competente<sup>4</sup>. El prefecto emite una orden de conflicto y el caso se remite al Tribunal de Conflictos recién creado<sup>5</sup>. Este organismo atribuye la competencia a los tribunales administrativos para impugnar la responsabilidad extracontractual de la Administración y dispone que esta responsabilidad se rige por normas especiales que no entran en el ámbito del Código civil de 1804.

Dos cuestiones merecen ser resaltadas. La primera es el nacimiento progresivo del “mito” del *arrêt Blanco*, que pasa de ser una decisión común a una decisión fundamental. Y, en segundo lugar, las razones para elegir esta decisión como punto de partida de nacimiento del derecho administrativo al legitimar el dualismo jurisdiccional en construcción y sobre todo difundir la idea de que el derecho administrativo habría sido fundado para estar al servicio de los ciudadanos.

## 2 LA EVOLUCIÓN GRADUAL DE UNA DECISIÓN IRRELEVANTE A UNA DECISIÓN ESENCIAL

Al principio, la sentencia *Blanco* aparece como una decisión sin importancia que viene a confirmar una posición jurisprudencial conocida, pero con el tiempo será consagrada como una decisión esencial en la jurisprudencia administrativa francesa.

### 2.1 Una decisión confirmatoria

Es una decisión corriente, tanto en el plano jurisprudencial como doctrinalmente.

A nivel jurisprudencial, esta es una de las primeras sentencias dictadas por el Tribunal de Conflictos recientemente recreado. En el fondo, la sentencia *Blanco* puede parecer, en retrospectiva, una sentencia de banalidad confusa: se limita a reiterar el principio derivado de la sentencia *Rothschild* de 1855<sup>6</sup>, según el cual la Administración obedece a reglas especiales en el marco de su responsabilidad por los daños cometidos en la gestión pública del poder público (actividad calificada de servicio público) y no en los artículos 1382 a 1384 del Código civil. Al amparo de estas normas especiales, es por tanto la jurisdicción administrativa la competente para aplicarlas.

A nivel doctrinal, los autores no citan o citan muy poco la sentencia *Blanco*. Por ejemplo, el *Tratado* d'Edouard Laferrière, considerada como la obra de referencia en derecho administrativo, en su primera edición publicada catorce años después de la sentencia *Blanco*, el autor menciona tres veces la sentencia sobre mil quinientas páginas y, sobre todo, señala que “su motivo está tomado casi literalmente de la sentencia del Consejo de Estado del *arrêt Rothschild* de 1855”<sup>7</sup>.

Por lo tanto, *Blanco* parece una sentencia menor en sus primeros 40 años.

### 2.2 Una decisión jurisprudencial consagrada

Cobrará más importancia con la escuela de servicio público, cuyos principales representantes son los profesores Léon Duguit<sup>8</sup> y Gaston Jèze<sup>9</sup>. Ellos hablan de *Blanco* como la sentencia que da origen al movimiento de la competencia del juez administrativo, basada en el servicio público. Pero, realmente, las sentencias *Terrier* del Consejo del Estado de 1903<sup>10</sup>, *Feutry* del Tribunal de Conflictos de 1906<sup>11</sup> y de *Thérond* de 1910<sup>12</sup> con los alegatos de los ministerios públicos [*conclusions du commissaire du Gouvernement*] tienen mucha más importancia que la sentencia *Blanco*<sup>13</sup>.

En realidad, *Blanco* se convierte en una sentencia fundacional del derecho administrativo francés gracias especialmente al profesor Marcel Waline, quien la considera esencial (“piedra angular de todo el derecho administrativo”<sup>14</sup>) y quien la difunde en el libro titulado *Las grandes sentencias de la jurisprudencia administrativa*, conocido como el GAJA<sup>15</sup>, que inició Marcel Waline con René Cassin, vicepresidente del Consejo de Estado<sup>16</sup>.

En este libro, la sentencia *Blanco* está a la cabeza de las sentencias mayores, como si quisiéramos situar aquí la génesis de la disciplina que es el derecho administrativo.

Con este gesto, buscaremos convertir la sentencia en un pilar fundamental del derecho administrativo, e iniciar su nacimiento en esa fecha.

Este libro es un *best-seller* jurídico gracias al importante aumento del número de estudiantes a partir de la década de 1960, a la obligación de trabajos tutelados a partir de la ley de 30 de octubre de 1940<sup>17</sup> y a la reforma de la licenciatura en Derecho en 1954<sup>18</sup>. Marcel Waline, miembro del grupo de reforma, ofrece una especialidad a la enseñanza del derecho administrativo: el estudio de la jurisprudencia<sup>19</sup>. Un rasgo muy característico de Marcel Waline es su gusto por la jurisprudencia y el comentario de sentencias. La sentencia *Blanco*, gracias a su mención en el GAJA, conocerá entonces una mítica posteridad por generaciones de estudiantes. En realidad, este es el único libro de derecho administrativo que la mayoría de los estudiantes durante varias décadas compran, porque la enseñanza del derecho administrativo en Francia lo hace la jurisprudencia y existe un libro único, a diferencia de los manuales de profesores de muchas universidades, que no se actualizan anualmente, sobre todo debido a su fallecimiento.

### 3 UNA SENTENCIA QUE LEGITIMA EL DUALISMO JURISDICCIONAL

La decisión *Blanco* reúne todas las condiciones para convertirse en un pilar del derecho administrativo francés.

#### 3.1 Una imagen ideal del derecho administrativo francés

El *arrêt Blanco* refleja una imagen ideal del derecho administrativo. Se lleva a cabo una inversión total de la esencia del derecho administrativo al siglo XIX<sup>20</sup>, reduciéndose su carácter desorbitado en favor de una lógica de servicio público y de reparación de los daños sufridos por los ciudadanos.

El vagón de la manufactura de tabacos de Burdeos, actividad monopolística del Estado, convertida luego en “servicio público” (aunque en realidad es más la expresión del poder estatal), atropelló una niña de cinco años y medio, lo que obligó a amputarle un miembro de su cuerpo. Este litigio muestra un rostro humano del derecho administrativo a través de la sangre, las lágrimas y la violencia<sup>21</sup>. Dejamos la imagen de un derecho administrativo burocrático, expresión de una irresponsabilidad administrativa en nombre del poder público sin tener en cuenta los derechos de los ciudadanos con la reparación de un tercero y no usuario del acto de agente administrativo. Es la afirmación de un principio más fundamental propio del Estado del derecho de responsabilidad especial desvinculado de la concepción contractualista y civilista de la culpa con la aparición de las nociones de riesgo que se consagrarán a través de la noción de responsabilidad sin culpa<sup>22</sup>. Se instaura una lógica de la indemnización, en consecuencia, de la solidaridad pública.

El mensaje que se difunde está claro: existe una justicia para una modesta familia de trabajadores inmigrantes españoles de Huesca con 7 hijos viviendo en Burdeos. Juan Blanco, que no habla francés, obtendrá un año después la condena del Estado por el

Consejo de Estado, que exigirá al Estado pagar anualmente a la niña 500 francos hasta su muerte<sup>23</sup>, que corresponde al salario de una obrera<sup>24</sup>.

Esta competencia administrativa se consagra en una nueva jurisdicción del dualismo jurisdiccional.

El Tribunal de Conflictos existió durante un periodo corto de la Segunda República (1848-1852). Con el golpe de Estado de Napoleón III en 1852, se decide eliminar el Tribunal de Conflictos en beneficio del Consejo del Estado hasta la caída de su imperio en 1870 con la derrota contra Prusia, que se convierte en imperio alemán (1871-1918). Más tarde, con el nacimiento de la Tercera República, el Tribunal de Conflictos se reactiva con la Ley de 24 de mayo de 1872. *Blanco* es una de las primeras sentencias del nuevo régimen. Y esta nueva jurisdicción se caracteriza por una composición conjunta de juez de Tribunal Supremo privado (Corte de Casación) y del Consejo del Estado (Tribunal Supremo del Contencioso-Administrativo), pero también de una presidencia al ministro de Justicia, que tiene un papel determinante en caso de empate a favor de la jurisdicción administrativa.

Existe el mito según el cual el voto del ministro de Justicia Sr. Jules Dufaure habría sido decisivo por la igualdad de votos (los jueces judiciales votan en contra de la competencia administrativa)<sup>25</sup>. Este dato, recogido por la mayoría de los profesores, no está comprobado por los archivos<sup>26</sup>. Una leyenda más en torno a la decisión *Blanco*.

### 3.2 Una sentencia republicana

Estamos en una época en la que la Tercera República aún no está consolidada porque hay un presidente de la República Mac-Mahon y un parlamento que están a favor de restablecer la monarquía después del imperio bonapartista.

Además, en esta época, el Consejo de Estado se convirtió en jurisdicción republicana, gobernando de una manera suprema según el principio de justicia delegada<sup>27</sup>, pero necesita una legitimidad republicana de competencia. Con el *arrêt Blanco* de un tribunal imparcial y paritario, el criterio de servicio público permitirá a la doctrina encontrar la base originaria de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así, la decisión *Blanco* tiene una función disciplinaria en esta época de dualismo jurídico emergente. Marca los límites de la competencia judicial privada y afirma la autonomía de la jurisdicción administrativa. Después, el Tribunal Supremo judicial privado (Corte de Casación) dejará de rebelarse y admitirá gradualmente la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de responsabilidad contra la Administración.

El *arrêt Blanco*, como acta de nacimiento del derecho administrativo a través del servicio público, permite borrar el período imperial (1852-1870) donde se estructuró el contencioso-administrativo vigente aún hoy: la separación de funciones administrativas y judiciales, el requisito de una decisión administrativa previa antes de la petición al juez administrativo<sup>28</sup>, el recurso por exceso de poder [*recours pour excès de pouvoir*]<sup>29</sup>. Por ejemplo, la sentencia *Rothschild* de 1855 tiene el inconveniente de que fue adoptada solo

por el Consejo del Estado como juez de conflictos en nombre del emperador Napoleón III, que simboliza la derrota contra Alemania y el golpe de Estado contra la Segunda República. Esta jurisdicción es sospechosa a los ojos de liberales y republicanos.

Para ocultar el período imperial anterior y negar también el origen monárquico de la justicia administrativa<sup>30</sup>, Edmond David, ministro público [*commissaire du Gouvernement*] del *arrêt Blanco*, intentará encontrar fundamentos revolucionarios para la competencia del juez administrativo. Es una reescritura total de la historia<sup>31</sup>. Él afirma que el Congreso Constituyente de 1789 es el que había creado la jurisdicción administrativa para poner en práctica la concepción francesa de la separación de los poderes. Los textos republicanos aparecen como el fundamento “natural” de una incompetencia del juez privado para el litigio de la Administración. Se oculta entonces totalmente el origen monárquico y la consolidación imperial. La paradoja es que su principal autor, Edmond David, será destituido del Consejo de Estado durante la purga de 1879 por sus convicciones católicas<sup>32</sup>.

En el fondo, al margen de la verdad “arqueológica”, lo que cuenta es el imaginario colectivo que desata esta sentencia: el servicio público<sup>33</sup> y la competencia administrativa como fuente de la legitimidad estructural al Estado. Todos los ciudadanos y administraciones se han adherido a esta creencia. En este imaginario colectivo, el discurso de la historia es una ficción<sup>34</sup>. Esta es la gran fuerza de la historia. Parafraseando a Fontaine: “la moralidad desnuda trae aburrimiento, mientras que la narración trae consigo el precepto [*Une morale nue apporte de l'ennui: le conte fait passer le précepte avec lui*]”<sup>35</sup>.

No importa que las fábricas de tabaco pasaran a ser un servicio público industrial y comercial<sup>36</sup> y, por lo tanto, de competencia de la jurisdicción privada. No importa que ahora ya no sea un servicio público. Se afianzó el dualismo jurisdiccional “total”<sup>37</sup>. Igualmente, el *arrêt Blanco* permitió el desarrollo de la futura política jurisprudencial del Consejo del Estado. Este último puede seguir representando al poder central durante siglos y mantener una constitución administrativa ante la inestabilidad política constitucional que vivió Francia tras la Revolución Francesa.

Al final, la simple historia de un vagón de tabaco ha permitido consolidar el Consejo de Estado, institución de origen monárquico e imperial, pero también reforzar los fundamentos jurídicos de un poder estatal con la especificidad de sus misiones de servicio público. Detrás del Estado de derecho administrativo, existe una lógica imperial del poder público que sigue muy presente en Francia.

## 4 BIBLIOGRAFÍA

Bénoit, F.-P. 1968. *Droit administratif français*. París: Dalloz.

Bénoit, 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. y 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.<sup>a</sup> ed. París: Berger-Levrault.
- Laferrière, E. 1887. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, T. 1, 1.<sup>a</sup> 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. y Braibant G. 1956 (reimp. Dalloz 2006). *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 1.<sup>a</sup> 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 artículo es una versión reescrita de una presentación oral en una conferencia organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela el 8 de febrero de 2023 por el 150 aniversario del *arrêt Blanco*. Agradezco al profesor Marcos Almeida Cerredá su 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. El *arrêt Blanco* es la duodécima decisión dictada por el Tribunal de Conflictos.
- 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 del 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, *Cames*, Lebon: 509, concl. J. Romieu.
- 23 CE, 8 mai 1874, *Blanco*, 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 Bénoit, 1968: 4-5; Bénoit, 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 Al contrario de España descrito como "mixto" porque se limita únicamente a la primera instancia.

## Proceso de selección e avaliación dos orixinais

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

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

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

## Normas de publicación

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

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

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

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

## Proceso de selección y evaluación de los originales

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

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

## Normas de publicación

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

pleada para su redacción.

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

ma Harvard.

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

## Selection of contributions and evaluation process

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

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

## Publication requirements

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

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









ESCOLA GALEGA  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA