

administración & cidadanía

Sumario_

01 COTINO HUESO, Lorenzo (Universidade de Valencia. Valgra), «O Convenio sobre intelixencia artificial, dereitos humanos, democracia e Estado de dereito do Consello de Europa» **_02_** MANENT ALONSO, Luis (Consellería de Sanidade), «A acción concertada en servizos sociais tras a doutrina ASADE: do desconcerto á incerteza» **_03_** SEJO VILLAMIZAR, Javier (Universidade de Santiago de Compostela), MARTÍN BERMÚDEZ, Federico (Universidade da Coruña) «Situación da pesca artesanal en Galicia e retos ecosistémicos para unha nova axenda política de cambio social transformador» **_04_** BARREIRO CASTRO, Luis (Xunta da Galicia), «A influencia do hábitat sobre o voto. O caso de Galicia (2000-2020)» **_05_** GONZÁLEZ DONA, José Manuel (Universidade de Santiago de Compostela), «Os beneficios fiscais na modalidade TPO para adquisición de vivenda por mozos establecidos polas comunidades autónomas do noroeste peninsular nun contexto de crise demográfica» **_06_** TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula M.^a (Universidade de Salamanca), «Comunidades enerxéticas locais e reto demográfico: oportunidades para a loita contra o despoboamento» **_07_** MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem (Universidade de Santa Cruz do Sul), HERMANY, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul), «O papel da extrafiscalidade do IPTU verde para o empoderamento social local e a formación de comunidades enerxéticas no Brasil»

Sumario_

01_ COTINO HUESO, Lorenzo (Universidad de Valencia. Valgra), «El Convenio sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de derecho del Consejo de Europa» **_02_** MANENT ALONSO, Luis (Consellería de Sanidad), «La acción concertada en servicios sociales tras la doctrina ASADE: del desconcierto a la incertidumbre» **_03_** SEJO VILLAMIZAR, Javier (Universidad de Santiago de Compostela), MARTÍN BERMÚDEZ, Federico (Universidad de A Coruña) «Situación de la pesca artesanal en Galicia y retos ecosistémicos para una nueva agenda de cambio social transformador» **_04_** BARREIRO CASTRO, Luis (Xunta de Galicia), «La influencia del hábitat sobre el voto. El caso de Galicia (2000-2020)» **_05_** GONZÁLEZ DONA, José Manuel (Universidad de Santiago de Compostela), «Los beneficios fiscales en la modalidad TPO para adquisición de vivienda por jóvenes establecidos por las comunidades autónomas del noroeste peninsular en un contexto de crisis demográfica» **_06_** TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula M.^a (Universidad de Salamanca), «Comunidades energéticas locales y reto demográfico: oportunidades para la lucha contra la despoblación» **_07_** MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem (Universidad de Santa Cruz do Sul), HERMANY, Ricardo (Universidad de Santa Cruz do Sul), «El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas en Brasil»



A&C é a denominación de *Administración & Cidadanía*, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
Directora da EGAP (Galicia, España)

Codirector

Luís MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Manuel ARENILLA SÁEZ
Universidade Rey Juan Carlos

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Erika Jaraiz Gulías
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Ricardo RIVERO ORTEGA
Universidade de Salamanca

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Rumanía)

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

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal
Web: <http://egap.xunta.gal/revistas>
Periodicidade: semestral (xullo a decembro)
Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287 | ISSN 1887-5270
Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)
Kay Leach (inglés)
Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.
Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, S.L.

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña
USC: Universidade de Santiago de Compostela
UVigo: Universidade de Vigo
UCM: Universidad Complutense de Madrid
UGR: Universidad de Granada
UMU: Umeå universitet
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
UTEXAS: Texas State University
UVT: Universitatea de Vest din Timișoara
UNR: Universidade Nacional de Rosario (Isalud Argentina)
UBA: Universidade de Buenos Aires (Argentina)

VOL.18_nº2_2023_revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía

– VERSIÓN GALEGA –



XUNTA
DE GALICIA



Sumario / Summary

_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

[9-128]

COTINO HUESO, Lorenzo (Universidade de Valencia. Valgra), **«O Convenio sobre intelixencia artificial, dereitos humanos, democracia e Estado de dereito do Consello de Europa»** The Council of Europe's Convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law

[9-30]

MANENT ALONSO, Luis (Consellería de Sanidade), **«A acción concertada en servizos sociais tras a doutrina ASADE: do desconcerto á incerteza»** Concerted action in social services after the ASADE [State Association of Entities of Home Care Services] doctrine: from bewilderment to uncertainty

[31-54]

SEIJO VILLAMIZAR, Javier (Universidade de Santiago de Compostela), MARTÍN BERMÚDEZ, Federico (Universidade da Coruña) **«Situación da pesca artesanal en Galicia e retos ecosistémicos para unha nova axenda política de cambio social transformador»** The situation of small-scale fisheries in Galicia and ecosystem challenges for a new agenda of transformative social change

[55-90]

BARREIRO CASTRO, Luis (Xunta de Galicia), **«A influencia do hábitat sobre o voto. O caso de Galicia (2000-2020)»** The influence of habitat on voting. The case of Galicia (2000-2020)

[91-110]

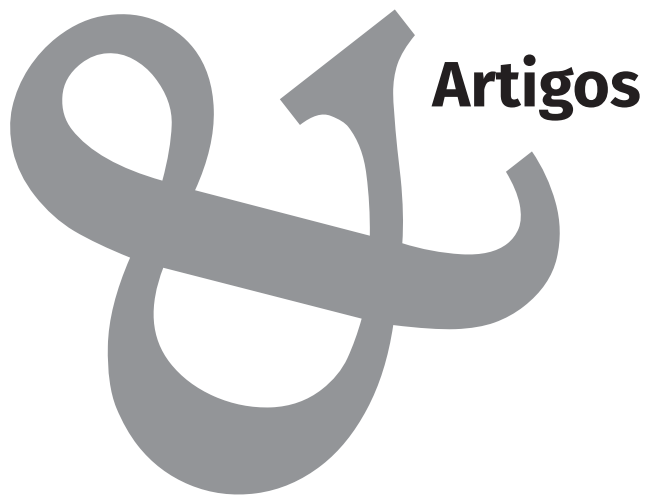
GONZÁLEZ DONA, José Manuel (Universidade de Santiago de Compostela), **«Os beneficios fiscais na modalidade TPO para adquisición de vivenda por mozos establecidos polas comunidades autónomas do noroeste peninsular nun contexto de crise demográfica»** The tax benefits in the TPO modality for the acquisition of housing by young people established by the Auto-

nomous Communities of the peninsular northwest in a context of demographic crisis [111-128]

_ NOTAS/ NOTES [129-150]

TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula M.^a (Universidade de Salamanca), **«Comunidades enerxéticas locais e reto demográfico: oportunidades para a loita contra o despoboamento»** Local energetic communities and the demographic challenge: opportunities for the fight against depopulation [131-138]

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem (Universidade de Santa Cruz do Sul), HERMANY, Ricardo (Universidade de Santa Cruz do Sul), **«O papel da extrafiscalidade do IPTU verde para o empoderamento social local e a formação de comunidades energéticas no Brasil»** The role of green IPTU extrafiscality for local social empowerment and the formation of energetic communities in Brazil [139-150]





Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 11-32

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5173>

© Lorenzo Cotino Hueso

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

Recibido: 23/01/2024 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Atribución 4.0 International License

O Convenio sobre intelixencia artificial, dereitos humanos, democracia e Estado de dereito do Consello de Europa



El Convenio sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de derecho del Consejo de Europa

The Council of Europe's Convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law

LORENZO COTINO HUESO¹

Catedrático de Dereito Constitucional
Universidade de Valencia. Valgrai

<https://orcid.org/0000-0003-2661-0010>

cotino@uv.es

Resumo: Analízase o Convenio do Consello de Europa sobre intelixencia artificial. Primeiro ponse no contexto da regulación europea e mundial da IA, especialmente acelerada en 2023 con desenvolvementos como ChatGPT e a culminación do Regulamento da UE. Exámínase o potencial xurídico e normativo do convenio, destácase que non está limitado aos sistemas de alto risco como o Regulamento de IA. Tamén, a importancia da proclamación de “principios” normativos, os dereitos e obrigas específicas que establece, así como a relevancia especial do enfoque baseado en riscos e as súas garantías. A pesar de quedar á sombra do Regulamento de IA e o dereito da UE, subliñanse os aspectos que o convenio complementa e afírmase a súa certa superioridade polo valor case constitucional e tamén simbólico dun convenio do Consello de Europa.

Palabras clave: intelixencia artificial, algoritmos, dereitos fundamentais, tratado de dereitos humanos, Consello de Europa, tratado internacional, Regulamento IA Unión Europea.

Resumen: Se analiza el Convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial. Primero se pone en el contexto de la regulación europea y mundial de la IA, especialmente acelerada en 2023 con desarrollos como ChatGPT y la culminación del Reglamento de la UE. Se examina el potencial jurídico y normativo del Convenio, se destaca que no está limitado a los sistemas de alto riesgo como el Reglamento de IA. También, la importancia de la proclamación de

“principios” normativos, los derechos y obligaciones específicas que establece, así como la relevancia especial del enfoque basado en riesgos y sus garantías. Pese a quedar a la sombra del Reglamento de IA y el derecho de la UE, se subrayan los aspectos que el convenio complementa y se afirma su cierta superioridad por el valor casi constitucional y también simbólico de un Convenio del Consejo de Europa.

Palabras clave: Inteligencia artificial, algoritmos, derechos fundamentales, tratado de derechos humanos, Consejo de Europa, tratado internacional, Reglamento IA Unión Europea.

Abstract: The Council of Europe Convention on Artificial Intelligence is analyzed. It is put in the context of European and global regulation of AI, especially accelerated in 2023 with developments such as ChatGPT and the completion of the EU Regulation. It is examined the legal and regulatory potential of the Convention, stressing that it is not limited to high-risk systems such as the IA Regulation. Also, the importance of the proclamation of regulatory “principles”; the specific rights and guarantees that are recognized, as well as the particular relevance of the risk-based approach and its concrete safeguards. Despite being in the shadow of the IA Regulation and EU law, the aspects that the Convention complements are underlined and its certain superiority is affirmed caused by the quasi-constitutional and also symbolic value of a Council of Europe Convention.

Key words: Artificial intelligence, algorithms, fundamental rights, human rights treaty, Council of Europe, convention, AI Act.

SUMARIO: 1 O Consello de Europa súmase á regulación da intelixencia artificial co “Convenio IA”. 2 O valor normativo, interpretativo e simbólico dun Convenio IA. 3 As disposicións xerais: obxecto, ámbito de aplicación e as exclusións en investigación, defensa e seguridade nacional. 4 A importante regulación de “principios” e o enfoque dos “sujeitos afectados” e os grupos e colectivos. 5 Os dereitos á documentación, rexistros ou notificacións e a garantía dunha autoridade independente. 6 As relevantes obrigas de avaliación e mitigación de riscos e impactos. 7 Algunhas cláusulas habituais dos convenios de dereitos e o “Mecanismo de seguimento e cooperación”. 8 A interrelación do Convenio co dereito da Unión Europea e, en especial, co Regulamento de intelixencia artificial. 9 Para concluír: o Convenio incorpora a “lirica” á “prosa” que supón o Regulamento da Unión Europea. 10 Bibliografía empregada.

1 O CONSELLO DE EUROPA SÚMASE Á REGULACIÓN DA INTELIXENCIA ARTIFICIAL CO “CONVENIO IA”

Resulta de interese situar o “Convenio marco sobre intelixencia artificial, dereitos humanos, democracia e Estado de dereito” do Consello de Europa (en diante, Convenio IA) no contexto de aceleración da regulación da intelixencia artificial (IA). Así, a regulación da IA figurou na axenda da UE desde 2016, pero particularmente co *Libro branco sobre a IA* en 2020², seguido pola proposta do Regulamento de IA (RIA), en 2021³, que culminou politicamente cun acordo o 9 de decembro de 2023 e a aprobación final a inicios de 2024⁴. Este proceso regulatorio da IA da UE iniciou o interese regulatorio da IA noutras rexións do mundo. Así, o 16 de xuño de 2022 no Canadá presentouse a Lei de implementación da carta dixital 2022 (*Digital Charter Implementation Act*)⁵ no marco da Lei de datos e intelixencia artificial (*Artificial Intelligence and Data Act*, “AIDA”)⁶. En decembro de 2022, Brasil iniciou a tramitación do proxecto de lei n. 2338 no Senado, orientado á regulación da IA⁷. Tamén, e entre outras, cabe ter en conta as perspectivas de regulación débil desde o Reino Unido tras a súa saída da UE⁸. Estas iniciativas parece que estaban á espera da adopción do RIA da UE.

Especialmente coa aparición do ChatGPT desde finais de 2022, o proceso acelerouse. Así, caben destacar na China as “Medidas provisionais para a xestión de servizos de intelixencia artificial xenerativa”, adoptadas o 13 de xullo de 2023, en vigor desde o 24 de agosto⁹. No Canadá en setembro de 2023 anunciouse e abriuse á adopción voluntaria o “Código de conduta voluntario para o desenvolvemento e xestión responsable de sistemas xenerativos avanzados de IA”¹⁰. No contexto do G7, o chamado “Proceso de Hiroshima”, que se substancia no acordo no “Código internacional de conduta para organizacións que desenvolven sistemas avanzados de IA”, do 30 de outubro de 2023, un instrumento voluntario para os desenvolvedores de IA¹¹. O mesmo día, nos Estados Unidos adoptouse a Orde executiva sobre o desenvolvemento e a utilización seguros e fiables da intelixencia artificial, do 30 de outubro de 2023¹². Con carácter máis parcial, o 3 de xaneiro de 2024 California regulou a súa *Artificial Intelligence Accountability Act*¹³ ou Illinois conta coa súa *Artificial Intelligence Video Interview Act* (820 ILCS 42/)¹⁴. En Iberoamérica existen múltiples propostas legislativas¹⁵.

Neste contexto e en especial baixo a *longa sombra* do RIA da UE, cabe situar a adopción do Convenio IA que se adopta en 2024, aínda que con precedentes desde 2019. Así, o Consello de Europa, a través do seu Comité de Ministros, instaurou o Comité Ad Hoc sobre Intelixencia Artificial (CAHAI)¹⁶ o 11 de setembro de 2019. Posteriormente, outorgouse un mandato ao Comité sobre Intelixencia artificial (CAI) desde xaneiro de 2022 ata decembro de 2024¹⁷, cos “Termos de Referencia do CAI”¹⁸. O CAI foi o encargado de crear un “instrumento xurídico vinculante de carácter transversal”¹⁹ que promova a innovación e estableza principios “sólidos e claros” para o deseño, desenvolvemento e aplicación de sistemas de IA, recoñecendo que “actualmente non pode regular todos os aspectos do desenvolvemento e uso dos sistemas de IA”.

Este mandato tiña unha clara intención de transcender fronteiras, buscando crear un “instrumento atractivo non só para os Estados de Europa, senón para o maior número posible de Estados de todas as rexións do mundo”, implicando “Observadores”²⁰ como Israel, Canadá²¹, Estados Unidos, Xapón, a Asociación Mundial sobre Intelixencia Artificial (GPAI), empresas de Internet e organizacións da sociedade civil. Participan na redacción e poderían adherirse ao Convenio IA unha vez que este entre en vigor, conforme o estipula o seu artigo 31.

O CAI construíuse sobre as bases establecidas por CAHAI entre 2019 e 2021²². O considerando 9 subliña a urxencia “dun marco xurídico aplicable a escala mundial”. Así, definíronse uns contidos básicos²³ que se foron articulando nos sucesivos documentos: obxecto e ámbito de aplicación do Convenio IA; definicións de sistema de IA, ciclo de vida, provedor, usuario e “suceso de IA”; principios fundamentais, incluídas as garantías procedementais e os dereitos dos suxeitos de IA; medidas adicionais para o sector público, así como os sistemas de IA que presenten niveis de risco “inaceptables” e “significativos”; un mecanismo de seguimento e cooperación entre as partes e disposicións derradeiras.

O 6 de xaneiro de 2023 (4.ª sesión plenaria) publicouse un “borrador cero” revisado²⁴. O 7 de xullo de 2023 (6.ª reunión) deuse a coñecer o borrador de traballo consolidado²⁵,

base para futuras negociacións. O 18 de decembro de 2023 (8.ª sesión), fíxose público o proxecto de convenio marco²⁶. Este proxecto espérase que sexa a base para a última lectura prevista para 2024. O texto ao que se fai mención neste estudo é relativo a este texto. Trátase dun convenio extenso que inclúe dezasete considerandos e trinta e seis artigos repartidos en oito capítulos²⁷.

2 O VALOR NORMATIVO, INTERPRETATIVO E SIMBÓLICO DUN CONVENIO IA

Trátase dun convenio de normas mínimas, con escasas obrigas e dereitos. O CAHAI sinalou o obxectivo de crear un “marco xurídico común que conteña certas normas mínimas para o desenvolvemento, deseño e aplicación da IA en relación cos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito”²⁸. Fálase de “principios e normas xerais comúns” (considerando 9) e do “carácter marco do convenio, que poderá completarse con outros instrumentos” (considerando 11).

En canto á concreción das obrigas no texto do Convenio IA, o artigo 4 en xeral afirma que “cada parte adoptará ou manterá medidas para garantir que as actividades dentro do ciclo de vida dos sistemas de intelixencia artificial sexan compatibles coas obrigas de protección dos dereitos humanos, consagradas no dereito internacional aplicable, e no seu dereito interno”. O artigo 5 presenta de forma xenérica a obriga de adoptar medidas respecto da “Integridade dos procesos democráticos e respecto do Estado de dereito”, así como “para respectar a dignidade humana e a autonomía individual” (art. 6). Ata en 31 ocasións se afirma que as partes tomarán ou adoptarán “medidas” (“*each party shall take*”) “necesarias”, “apropiadas”, “políticas” ou “lexislativas ou doutro tipo”; estas son expresións habituais no contexto internacional. Como se exporá, todas as medidas “se graduarán e diferenciarán” segundo os impactos e riscos que xeren os sistemas de IA baixo un enfoque de riscos (art. 1.2.º).

Aínda que en xeral o Convenio IA non se caracteriza por establecer nítidas obrigas e dereitos específicos, hai varios motivos para telo normativamente en conta. Como logo se explicará, os “principios” xerais que se regulan no capítulo III teñen un alto potencial en mans dos operadores xurídicos. Así mesmo, si que se regulan algúns dereitos e garantías no capítulo IV, e o artigo 16 (capítulo V), sobre avaliación e mitigación de riscos e impactos, impón as obrigas máis relevantes do Convenio IA. Ademais, non hai que perder de vista o efecto directo dos tratados, o seu valor case constitucional e o seu potencial efecto interpretativo e a súa integración no ordenamento estatal. Así, cabe lembrar que, tras a súa ratificación e publicación, os tratados internacionais incorpóranse ao ordenamento interno (art. 96 CE), permitindo a súa invocación directa ante autoridades e tribunais²⁹. Por iso, aínda que non sexa sinxelo derivar dereitos e obrigas do Convenio IA sen lexislación intermedia, cómpre recoñecer o potencial que ten a súa aplicación directa e a súa preeminencia sobre normas internas (arts. 29 e 30 da Lei 25/2014). Ademais e especialmente, hai que destacar o valor case constitucional

dos tratados relacionados con dereitos fundamentais conforme o artigo 10.2 CE, pois pasan a ser elementos obrigatorios para interpretar a Constitución e os seus dereitos. Desta maneira, o tratado “convértese en certo modo no contido constitucionalmente declarado dos dereitos e liberdades” (STC 36/1991, FX 4) e determina “os perfís exactos do seu contido” (STC 28/1991, FX 5). Así, un convenio, unha vez ratificado, posúe un notable valor normativo e interpretativo.

Incluso indo máis alá do seu valor propiamente xurídico normativo, non hai que esquecer o valor simbólico e metaxurídico dos tratados de dereitos do Consello de Europa, pois representan un compromiso con valores compartidos e establecen ideais e directrices políticas. O seu valor simbólico e a súa capacidade para guiar a interpretación de dereitos fundamentais e fomentar políticas e lexislación son cruciais. A diferenza de normativas con disposicións máis específicas como o RIA ou o RXPd, este Convenio IA conta tamén con estas características de tanta potencialidade.

3 AS DISPOSICIÓNS XERAIS: OBXECTO, ÁMBITO DE APLICACIÓN E AS EXCLUSIÓNS EN INVESTIGACIÓN, DEFENSA E SEGURIDADE NACIONAL

O capítulo I, coas súas disposicións xerais, resalta o obxectivo xeral de que “as actividades dentro do ciclo de vida dos sistemas de intelixencia artificial sexan plenamente coherentes cos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito” e menciona a gradación de obrigas segundo a gravidade de “impactos adversos” (art. 1.1.º e 2.º). O artigo 16 desenvolve este enfoque de risco.

O ámbito de aplicación do Convenio IA asóciase ao concepto de “sistema de intelixencia artificial”: “é un sistema baseado nunha máquina que, para obxectivos explícitos ou implícitos, infire, a partir dos datos que recibe, como xerar resultados tales como predicións, contidos, recomendacións ou decisións que poidan influir en contornos físicos ou virtuais”. “Os distintos sistemas de intelixencia artificial varían nos seus niveis de autonomía e adaptabilidade tras o seu despregamento” (art. 2). Obsérvase unha converxencia internacional na definición de IA, reflectida na evolución do Regulamento da UE e os axustes da OCDE en novembro de 2023³⁰, polo que non se prevén diverxencias. O Convenio IA aplícase a sistemas IA en canto “poidan interferir cos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito” (art. 3.1.º). O Convenio IA pode implicar obrigas para sistemas que non son de “alto risco”, posto que non se manexa esta noción que, como é sabido, é esencial para que se apliquen as obrigas do RIA.

No que respecta á aplicación do Convenio IA no sector público e privado, a versión do 7 de xullo de 2023 non o especificaba. A versión do 18 de decembro propón opcións. A opción A non diferencia sectores, implicando posibles obrigas en ambos. A opción B fai referencia a “actividades que [...] leven a cabo as autoridades públicas ou entidades que actúen no seu nome”, aínda que se afirma expresamente a obriga das partes de facer cumprir respecto das entidades privadas. A opción C non distingue, aínda que reforza

para a público a necesidade de medidas adecuadas e afirma a introdución de adoptar medidas “progresivamente” para as “entidades privadas”. O Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) considera positivamente e dá por feito que o Convenio IA alcanza “os provedores como os usuarios públicos e privados [...], independentemente de se os provedores e usuarios de sistemas de IA son entidades públicas ou privadas” (n. 23 e 24). Así mesmo, valoraba tamén positivamente que se darían “medidas adicionais para o sector público”, que alcanzarían tamén as entidades privadas cando presten servizos públicos (n. 25)³¹.

As exclusións de aplicación á investigación e respecto da seguridade nacional non son totais. Cabe sinalar que a exclusión da investigación é un tema que variou no RIA. Na proposta inicial da Comisión non se mencionaba –e polo tanto non excluía– a investigación. A exclusión de sistemas IA “co único fin da investigación e o desenvolvemento científicos” introduciuse na versión do Consello da UE de decembro de 2022 (art. 2) e especificouse e restrinxíuse na versión do Parlamento de xuño de 2023, incluíndo, por exemplo, a posibilidade de actos delegados para precisar o alcance da exclusión, que en ningún caso abarcaría as probas en condicións reais³². A exclusión no RIA ten maior lóxica, posto que é un regulamento para a posta no mercado de sistemas IA, e na investigación a finalidade non é pór o produto no mercado. Cabe lembrar que no ámbito da protección de datos hai modulacións e flexibilizacións pero en ningún caso unha exclusión³³.

Para o futuro Convenio IA respecto da investigación barállanse varias opcións: exclusión “a menos que os sistemas se proben ou se utilicen doutro xeito” (opción A 3.2); “cando o deseño, o desenvolvemento, o uso e o desmantelamento dos sistemas de IA impliquen investigación, esta investigación incluírase no ámbito de aplicación deste convenio no artigo 2 (na súa opción B 3.3)³⁴. A opción C 3.2 delega a cuestión na lexislación interna. Cabe esperar unha solución normativa que delimite diversos criterios, como a necesaria utilidade pública, que non haxa unha posta no mercado ou que non se dea o uso do sistema de IA que poida impactar en contornos xerais ou non controlados na investigación. En todo caso e como é obvio, a exclusión da investigación non pode supor nin a vixencia dos dereitos fundamentais recoñecidos nin doutra normativa que si sexa aplicable.

En canto á seguridade e defensa nacional, trátase dun ámbito no que se lles concede unha moi forte discrecionalidade aos Estados³⁵. Agora ben, estas limitacións ou discrecionalidade non implican de seu a exclusión da aplicación do dereito ou os dereitos e, se é o caso, cómpre establecela expresamente. Na UE, o RIA “non se aplicará aos sistemas de IA desenvolvidos ou utilizados exclusivamente con fins militares” (art. 2.3). Tamén está excluída a aplicación nestas áreas da normativa de protección de datos, que moitas veces se aplica ao ámbito da IA (art. 2.2.º RXPD). Non obstante, no caso do Convenio IA non hai unha exclusión total. O borrador do Convenio do 7 xullo de 2023 facía referencia ás “restricións, derogacións ou excepcións” (capítulo III)³⁶. Na versión do 18 de decembro establécese unha exclusión xeral para a defensa, pero que non é

total respecto da seguridade nacional. A partir de aí hai varias alternativas con matices e máis ou menos poder das partes respecto desta exclusión³⁷. Pola súa banda, o Consello da UE na súa Decisión sobre o Convenio lembra a responsabilidade exclusiva de cada Estado na materia³⁸. Considero positivo que, polo menos potencialmente, se recoñeza a vixencia do Convenio IA en materia de seguridade nacional, aínda que sexa de mínimos.

4 A IMPORTANTE REGULACIÓN DE “PRINCIPIOS” E O ENFOQUE DOS “SUJEITOS AFECTADOS” E OS GRUPOS E COLECTIVOS

Creo relevante a regulación no Convenio IA de “principios” xerais aplicables a todos os sistemas de IA. A este respecto, cabe lembrar que desde hai anos, entre decenas de declaracións e documentos, se foron visibilizando e destilando uns principios éticos esenciais da IA³⁹. Desde Harvard⁴⁰ analizáronse máis de trinta das principais declaracións internacionais e corporativas de ética da IA e sintetizáronse en privacidade, rendición de contas, seguridade, transparencia e explicabilidade, equidade e non discriminación, control humano, responsabilidade profesional, valores humanos e sustentabilidade. O futuro convenio é positivo xa que vai máis aló das declaracións no ámbito do *soft law* e regula estes principios; se se me permite, pasa das *musas* da ética ao *teatro* do dereito.

No Convenio IA os principios intégranse baixo a fórmula de que cada “parte adoptará ou manterá medidas para garantir” (*each party shall adopt or maintain measures to ensure*) estes principios. Así, o capítulo III “establece” “os principios xerais comúns que cada parte deberá aplicar [...] de maneira adecuada ao seu ordenamento xurídico interno” (como “nota explicativa”). Oito artigos (arts. 6 a 13) expresan e afirman tales “principios”: dignidade humana e autonomía individual (art. 6), transparencia e supervisión (art. 7), rendición de contas e responsabilidade (art. 8), igualdade e non discriminación (art. 9), privacidade e protección de datos persoais (art. 10), preservación da saúde [e do medio ambiente] (art. 11), fiabilidade e confianza (art. 12), innovación segura (art. 13). Son poucos os elementos normativos máis específicos, como a obriga da “detección e transparencia do contido xerado por sistemas de intelixencia artificial” (art. 7); a mención de “estándares e marcos nacionais e internacionais aplicables en materia de protección de datos persoais e [gobernanza de datos]” (art. 10)⁴¹ ou “da seguridade, a protección, a exactitude, o rendemento, a calidade [...] requisitos de integridade, seguridade dos datos, gobernanza, ciberseguridade e solidez” (art. 12). Destaca que se “anime” (*encouraged*) as partes para “fomentar a innovación” e, para iso, “o establecemento [dun] contorno[s] [reglamentario] controlado[s] para [o desenvolvemento e a experimentación] / [probas]” (art. 13).

Malia ser unha regulación flexible e aberta, caracterizada por mandatos amplos ou remisións á normativa existente, a súa potencialidade normativa é importante. Os principios desempeñan un papel esencial na configuración e estruturación do ordenamento xurídico, informan o ordenamento e son ferramentas clave para a interpretación e aplicación das normas, así como fonte de inspiración para resolver conflitos e derivar

novas interpretacións. E iso ten particular relevancia en sectores dixitais e disruptivos, onde se dá unha considerable incerteza, como é o caso da IA.

Ademais, non esquezamos que nun ámbito tan relacionado como o da protección de datos, durante máis de trinta anos, os “principios” (art. 5 RXPd) desempeñaron e continúan desempeñando estas funcións xerais, sendo os piares fundamentais. É máis, os “principios” da protección de datos constituíron regras concretas aplicables aos tratamentos. Tanto é así que o seu mero incumprimento directamente implica a comisión de infraccións.

Chama a atención que a regulación duns principios no RIA da UE foi a remolque do Convenio do Consello de Europa. Nin a proposta da Comisión de 2021 nin o texto do Consello de decembro de 2022 incluía unha proclamación de principios. Foi o Parlamento da UE en xuño de 2023 quen propuxo incluír unha proclamación estrutural dos “Principios xerais aplicables a todos os sistemas de IA” nos primeiros artigos do RIA (art. 4 bis, novo, emenda 213). Preténdese seguir o esquema do RXPd (art. 5) e coa finalidade de que estes principios sexan aplicables tanto a sistemas IA –de alto risco ou non– como tamén aos modelos fundacionais. Proclámanse os principios de “intervención e vixilancia humanas” (a), “solidez e seguridade técnicas” (b), “privacidade e gobernanza de datos” (c), “transparencia” (d), “diversidade, non discriminación e equidade” (e) e “benestar social e ambiental” (f), e cabe dicir que se regulan con bastante máis detalle que o futuro convenio. Non obstante, en contraste co convenio, modúlase e restrínxese expresamente o alcance destes principios, pois proclámanse “sen crear novas obrigas en virtude deste regulamento” (art. 4 bis. 2.º). Malia iso, si que se afirma que deben inspirar os procesos de normalización e as orientacións técnicas (art. 4 bis. 2.º).

En canto ao recoñecemento dos “suxeitos afectados”, no “Zero draft” do 6 de xaneiro de 2023, artigo 2 e), apareceu a definición de “suxeito de intelixencia artificial”⁴² e o SEPD acolleuna “con satisfacción”⁴³. Este enfoque contrastaba notoriamente co RIA da UE, o cal foi criticado pola súa total ignorancia dos afectados por un sistema de IA. Chegouse a afirmar que “mentres que o AIA se centra no mercado único dixital e non crea novos dereitos para as persoas, o convenio podería encher estes baleiros [...] Mentres a Comisión Europea fai fincapé na economía e na integración dos mercados, o Consello de Europa céntrase nos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito”⁴⁴. Como un efecto reflexo, tras este borrador cero do Convenio de xaneiro de 2023, no RIA da UE en xuño incluíuse entre as definicións a de “persoa afectada”, xunto con diversos dereitos nas emendas do Parlamento (emenda 174, art. 3. 1.º, 8 bis). Non deixa de ser irónico que no futuro convenio desapareceu o concepto de “suxeito de IA”, tanto na versión do 7 de xullo como na do 18 de decembro de 2023.

Un tema máis relevante é o recoñecemento e a protección de colectivos e grupos afectados pola IA. Como tiven ocasión de insistir hai anos, cómpre superar un enfoque limitado á afectación directa do sistema automatizado ou de IA no individuo⁴⁵. Hai que ter en conta o impacto estrutural e masivo do uso dos sistemas IA, que en moitos casos se utilizan para apoiar a toma de decisións xerais xa sexa no sector público ou privado.

Respecto dos grupos, é esencial estimular e, cando sexa necesario, garantir unha transparencia específica, así como a participación da sociedade civil e de colectivos afectados nos diversos usos de sistemas de IA. Así o propuxen para a Carta de Dereitos Dixitais nun apartado sobre “Garantías de impacto social”⁴⁶. Sobre o tema resulta especialmente inspirador Mantelero⁴⁷. Tamén a Recomendación sobre IA da Unesco insiste na necesidade dun enfoque colectivo e sobre todo da inclusión de mecanismos de participación social respecto do uso de sistemas IA⁴⁸.

Desde Canadá resaltouse unha carencia no Convenio IA, subliñando a importancia de “pasar da privacidade individual á privacidade colectiva”⁴⁹. Especialmente o SEPD nas súas conclusións, insta a incorporar no Convenio IA “a especificación de que os riscos sociais ou de grupo que xeran os sistemas de IA deben tamén ser avaliados e mitigados” (n. 6)⁵⁰.

O certo é que si que se aprecia esta sensibilidade cos grupos e colectivos afectados no futuro convenio, aínda que as garantías non se delinean con extrema precisión. En todo caso, supón un avance significativo respecto ao actual, abrindo camiño e motivando os Estados para desenvolver e refinar estes mecanismos de protección colectiva. Así, o artigo 15 regula a necesidade de identificar e avaliar riscos e “integrar a perspectiva de todas as partes interesadas pertinentes, incluída calquera persoa cuxos dereitos poidan verse potencialmente afectados” (art. 15. 2.º c). A participación da sociedade civil menciónase no artigo 5, sobre “Integridade dos procesos democráticos e respecto do Estado de dereito”. No seu apartado 2.º, “no contexto das actividades dentro do ciclo de vida dos sistemas de intelixencia artificial”, obriga a adoptar medidas, se é o caso, para “protexer a participación [das persoas] nos procesos democráticos, o acceso xusto ao debate público [e a capacidade das persoas para tomar decisións libres de influencias ou manipulacións externas indebias/[prexudiciais e malintencionadas]]. É máis destacable, se cabe, que o artigo 20 sobre “consulta pública” dispoña que “cada parte se esforzará por garantir que as cuestións importantes [...] sexan, segundo proceda, obxecto de debate público e de consulta ás múltiples partes interesadas á luz, en particular, das implicacións sociais, económicas, xurídicas, éticas e ambientais pertinentes”. Mesmo hai algunhas referencias máis indirectas de interese⁵¹.

5 OS DEREITOS Á DOCUMENTACIÓN, REXISTROS OU NOTIFICACIÓNS E A GARANTÍA DUNHA AUTORIDADE INDEPENDENTE

Aínda que se afirma que un dos “aspectos clave” do Convenio IA é o seu enfoque nos dereitos⁵², en termos xerais non establece novos dereitos subxectivos. Hai máis de corenta remisións ou mencións aos “dereitos humanos” ou “dereitos” preexistentes xa recoñecidos. Tamén hai referencias particulares á “igualdade e non discriminación” (arts. 9 e 17), á “privacidade e protección de datos” (art. 10) ou aos “dereitos das persoas con

discapacidade e dos nenos” (art. 18), pero non se regula ningún contido substantivo e de ningún xeito un novo dereito.

Como excepción, poden considerarse como dereitos no Convenio IA algunhas obrigas de documentación, rexistros e outras medidas para garantir os “recursos” efectivos do artigo 14, así como as garantías de supervisión e notificación do artigo 15.

Xa en 2014 no contexto norteamericano, Crawford e Shultz acuñaron o *data due process* para redefinir as garantías do debido proceso no contexto da toma de decisións algorítmicas. Este novo dereito incluía a garantía dunha información mínima aos afectados sobre que predixo o algoritmo, a partir de que datos e a metodoloxía empregada⁵³. Seguindo esta liña, o artigo 14 sobre “Recursos” (“*Remedies*”) obriga os Estados a “adoptar medidas” que garantan recursos efectivos. Garántese para iso a xeración de documentación, rexistros e evidencias e que os afectados poidan acceder a elas. Así, afirmase a necesidade de que “os sistemas de intelixencia artificial [...] estean debidamente documentados e que se facilite información adecuada sobre o uso [...] operacións realizadas [...] e esta información] se rexistre e facilite aos organismos autorizados de conformidade co seu dereito interno para acceder á dita información e, cando cumpra e sexa aplicable, se poña ao dispor ou se comunique ás persoas afectadas” (art. 14 a). Ademais, esta información debe ser “suficiente e proporcionada para que as persoas afectadas impugnen” (art. 14 b). Resulta sen dúbida totalmente positiva a regulación expresa destas garantías, que deberán ser reguladas polas partes do convenio. En todo caso, considero que estas obrigas non se poden xeneralizar a todo sistema de IA. Para iso cabe apostar por unha interpretación restritiva da referencia do artigo 14 a sistemas que poidan “afectar significativamente” (“*significantly affecting*”) aos dereitos humanos.

Entre os “recursos” (capítulo IV), o artigo 15 regula “garantías procesuais” (“*procedural safeguards*”). O seu apartado primeiro afirma “a importancia da revisión humana” e a necesidade de garantías efectivas nos casos en que un sistema de IA “informe ou adopte decisións ou actos que afecten substancialmente os dereitos humanos” (art. 15.1.º). A pesar de que non se exprese coa concreción con que se debería, o artigo 15 garda claras conexións coas garantías que o dereito europeo reconece respecto das decisións automatizadas: artigo 22 RDPD⁵⁴, o artigo 11 da Directiva (UE) 2016/680 ou o novo artigo 9.1.º Convenio 108 do Consello de Europa que reconeceu en 2018 tamén este “dereito”. Agora ben, as garantías do artigo 15 do Convenio IA non estarían limitadas a unha decisión “baseada unicamente no tratamento automatizado”, senón que estende explicitamente as garantías non só ás decisións tomadas directamente por sistemas de IA, senón tamén a situacións onde a IA “inflúe de maneira significativa” na toma de decisións humanas. Iso vai na liña correcta que o TXUE adopta recentemente en decembro de 2023⁵⁵. Así mesmo, o Convenio IA segue a corrente do RIA na súa delimitación dos sistemas de “alto risco” que o son, “salvo que a información de saída do sistema sexa meramente accesoria respecto da acción ou decisión pertinente que deba adoptarse” (art. 6.3.º RIA, versión do Consello de decembro de 2022).

O segundo apartado do artigo 15 engade a obriga, e potencialmente o dereito, á “notificación”: “serán notificadas as persoas que interactúan cun sistema de intelixencia artificial e non cun ser humano”. Na UE desde 2018 o HLEG incluíu na transparencia o dereito á “comunicación”, esencialmente como “dereito a saber que [as persoas] están a interactuar cun sistema de IA” (n. 78)⁵⁶. O artigo 52 do RIA recolle esta notificación entre as diversas “obrigas de transparencia para determinados sistemas de IA”. O artigo 15 parece seguir o *soft law* internacional, no que a comunicación se bifurca nun dereito ou obriga á “notificación cando se interactúa cun sistema de IA” ou “principio de interacción”⁵⁷ e nas garantías fronte ás decisións automatizadas do artigo 15.1.º.

O recoñecemento dos dereitos e garantías no artigo 15 é, indubidablemente, un paso positivo. Con todo, sería desexable introducir maior concreción dos seus requisitos, contidos e facultades mínimas.

Tamén hai que destacar a importante garantía dunha autoridade independente ante a que poder presentar recursos efectivos. Neste sentido, cabe partir de que o artigo 13 do Convenio europeo de dereitos humanos (CEDH) recoñece o dereito a un recurso interno efectivo ante unha instancia nacional para garantir os dereitos do propio CEDH (e non outros)⁵⁸. Este recurso debe posibilitar que unha autoridade independente, non necesariamente xudicial, examine o fondo da petición e, se procede, conceder a reparación adecuada⁵⁹. Nesta liña, o artigo 15 do Convenio IA sobre “Recursos” no seu apartado 3.º prevé que se regule “unha posibilidade efectiva para as persoas afectadas de presentar unha reclamación [ante as autoridades públicas, incluído, se é o caso, ante o mecanismo de supervisión a que se refire o artigo 26, de conformidade co seu dereito interno]”⁶⁰. Pola súa banda, o artigo 26 sobre “Mecanismos de supervisión eficaces” é ben relevante: “Cada parte establecerá ou designará un ou máis mecanismos eficaces para supervisar o cumprimento das obrigas contidas no Convenio IA” (1.º). E “garantirá que estes mecanismos exerzan as súas funcións de maneira independente e imparcial e que teñan os poderes, a experiencia e os recursos necesarios para cumprir eficazmente as súas tarefas de supervisar o cumprimento das obrigas do convenio” (2.º). Se hai máis dun mecanismo, deberán cooperar entre eles (3.º).

O RAI non exixía a independencia e imparcialidade da “autoridade de vixilancia do mercado”. Pero na emenda 123 do Parlamento ao considerando 77 e a 558 co novo artigo 59 –apartado 4 pasa a exixir a “total independencia”–, afírmase o seu carácter “independente, imparcial e obxectivo”. Chama a atención que a primeira autoridade creada expresamente para estas funcións na UE, a Axencia Española de Supervisión de Intelixencia artificial (AESIA), foi regulada pola Lei 28/2022, e en especial o artigo 8 do Real decreto 729/2023, de 22 de agosto non cumpre cos criterios de independencia establecidos tanto no RAI como no Convenio IA⁶¹.

Trátase dunha regulación valente con suficiente concreción dada a natureza do Convenio. O SEPD subliña en especial que o convenio expresamente debe “concederlles ás autoridades de control competentes poderes adecuados de investigación e execución.” (n. 47 e 49.º e conclusión 10.ª). E ten en conta que é moi fácil que se dea

unha converxencia de autoridades sectoriais con competencias en materia de uso de IA, por iso será necesaria a cooperación (n. 46)⁶², así como a necesidade de “cooperación transfronteiriza entre autoridades competentes que serán designadas polas partes no acordo” (conclusión 11).

6 AS RELEVANTES OBRIGAS DE AVALIACIÓN E MITIGACIÓN DE RISCOS E IMPACTOS

A regulación da avaliación dos riscos e impactos é posiblemente o máis relevante e destacable do Convenio IA. A UE marchou pola senda dun enfoque baseado no risco desde 2018, baixo a marca de IA Europa do “*Ethics & Rule of law by design (X-by-design)*”⁶³. Tamén o alto grupo de expertos da UE coa súa lista exhaustiva de avaliación⁶⁴. O *Libro branco da IA* de 2020 fixo explícito o modelo de riscos, que se concretaría un ano máis tarde no RIA. Este enfoque implica a maior imposición de obrigas e garantías canto maior impacto ou risco implique o sistema de IA. Baixo a filosofía do *compliance* ou cumprimento normativo, identifícanse posibles riscos e danos e débense dispor os mecanismos preventivos e proactivos adecuados para evitar que ocorran⁶⁵. Cabe destacar especialmente as achegas de Mantelero⁶⁶ no marco da protección de datos e logo para os sistemas IA.

O enfoque baseado en riscos integrouse entre 2019 e 2021 polo Comité Ad Hoc sobre Intelixencia Artificial (CAHAI), entre outros, a través da participación de Mantelero⁶⁷. En decembro de 2021, o CAHAI definiu os “Elementos básicos” do futuro convenio e deixou claro que ía centrarse “na prevención e/ou mitigación dos riscos [...] Os requisitos legais para o deseño, desenvolvemento e uso de sistemas de IA deben ser proporcionais á natureza do risco que xeran para os dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito” (parte I, n. 5). Ademais, dedicou diversas pasaxes á cuestión (V 18-21 e XII 45-53). Introduciuse a posibilidade de incluír unha “Avaliación de impacto sobre os dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito” (HUDERIA, *Human Rights, Democracy and Rule of Law Impact Assessment*), aínda que se afirmaba que “non ten por que formar parte dun posible instrumento xuridicamente vinculante” (n. 19)⁶⁸ e barállase “complementar cun instrumento transversal non vinculante xuridicamente para avaliar o impacto dos sistemas de IA” (n. 45) con “lexislación nacional ou internacional, con outros mecanismos de cumprimento, como a certificación e a etiquetaxe de calidade, as auditorías, os espazos illados de regulación e a supervisión periódica” (n. 47). No marco do Convenio IA, o estudo de impacto só se daría “se existen indicios claros e obxectivos de riscos relevantes” a partir dunha revisión inicial de todos os sistemas de IA (n. 48) e debería actualizarse “de forma sistemática e periódica” (n. 49). No convenio detallábanse os pasos principais a realizar: identificación de riscos; avaliación de impacto; avaliación da gobernanza; e mitigación e avaliación (n. 50)⁶⁹, e en concreto os elementos mínimos da avaliación de impacto (n. 51)⁷⁰. Así mesmo, adiantaba a importancia de implicar a sociedade civil na materia e garantir fórmulas de participación (n. 53). Sobre estas bases,

o “borrador cero do 6 de xaneiro de 2023 reafirmou o “enfoque baseado no risco” (n. 5), que foi ben recibido pola doutrina⁷¹ e na UE na súa Decisión da UE sobre o Convenio, xa que serve para “minimizar os riscos [...] evitando ao mesmo tempo cargas ou restricións innecesarias e desproporcionadas” (anexo, n. 4). Pola súa banda, o SEPD afirma que “a Comisión debería aspirar a incluír no convenio unha metodoloxía para avaliar os riscos que presentan os sistemas de IA en aspectos fundamentais” (n. 19)⁷².

Procede, pois, advertir a regulación da “avaliación e mitigación de riscos e impactos adversos” no convenio. Pois ben, na mesma porta de entrada establécese a obriga xeral de adoptar “medidas legislativas, administrativas ou doutro tipo”, que “se graduarán e diferenciarán segundo sexa necesario en vista da gravidade e a probabilidade de que se produzan impactos adversos sobre os dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito” (art. 1). E régúlase no que posiblemente é o máis relevante e destacable do Convenio IA, o artigo 16 que integra o capítulo V impón á obriga xeral de adoptar medidas “para a identificación, avaliación, prevención e mitigación dos riscos e impactos” (art. 16.1.º). “Estas medidas terán en conta o enfoque baseado no risco a que se refire o artigo 1” (art. 16.2.º). Entre as obrigas concretas, cómpre ter “debidamente en conta o contexto e o uso previsto dos sistemas” (a); “a gravidade, duración e reversibilidade dos posibles riscos” (b); e “integrar a perspectiva de todas as partes interesadas relevantes, incluída calquera persoa cuxos dereitos poidan verse potencialmente afectados” (c). Tamén se inclúe “o rexistro, seguimento e a debida consideración dos impactos” (d); que de maneira continua se leven a cabo procesos de xestión de riscos e impactos” (e); e que estas análises de riscos se plasmen “na documentación adecuada” (f). Mesmo se afirma “se é o caso, a publicación de información sobre os esforzos adoptados” (g).

Como consecuencia lóxica da identificación e avaliación de riscos, o Convenio IA tamén exige a súa mitigación, é dicir, “a aplicación de medidas preventivas e paliativas suficientes para facer fronte aos riscos e impactos adversos detectados, incluída, se procede, a existencia de probas previas do sistema antes de que estea dispoñible para o seu primeiro uso” (h). Así mesmo, se os riscos se consideran “incompatibles”, imponse “establecer mecanismos de moratoria ou prohibición ou outras medidas apropiadas” (art. 16.3.º). Chama a atención que –a diferenza por exemplo do artigo 5 RIA da UE– non hai no Convenio IA ningunha prohibición de sistemas IA concretos. Iso é así malia que inicialmente a CAHAI, en decembro de 2021, suxería prohibir total ou parcialmente certas aplicacións de IA.

7 ALGUNHAS CLÁUSULAS HABITUAIS DOS CONVENIOS DE DEREITOS E O “MECANISMO DE SEGUIMENTO E COOPERACIÓN”

O Convenio IA inclúe habituais cláusulas de estándar mínimo dun convenio de dereitos⁷³: non se pode interpretar para “limitar, derrogar ou afectar” dereitos xa garantidos na lexislación interna dunha parte ou noutros tratados (art. 22), nin para impedir dar

unha “protección máis ampla” (art. 23). Con especial importancia para a Unión Europea e os seus Estados membros, dáse a prevención da aplicación preferente dos acordos ou tratados que existan entre as partes sobre a materia (art. 27)⁷⁴.

Non hai un mecanismo duro de cumprimento do Convenio IA, senón un “Mecanismo de seguimento e cooperación” (art. 24) e faise referencia a unha “Conferencia das partes” (1.º e 3.º a 8.º) para consultas periódicas para identificación de problemas, complementos e emendas, recomendacións interpretativas, intercambio de información, solución de controversias, cooperación e mesmo audiencias públicas (2.º). Tamén se prevé a cooperación internacional (art. 25) e convídase a sumarse ao Convenio IA, estando prevista a adhesión por Estados non membros do Consello de Europa (art. 31). Regúlase a posibilidade de “emendas” (art. 28), “solución de controversias” (art. 29, non para os Estados da UE respecto da súa regulación).

No que respecta á “Sinatura e entrada en vigor”, é significativo que se requira unicamente a ratificación de cinco Estados, dos cales polo menos tres deben ser membros do Consello de Europa, evidenciando a intención de activar o Convenio IA canto antes (como, por exemplo, o Convenio do Cibercrime, n. 185).

8 A INTERRELACIÓN DO CONVENIO CO DEREITO DA UNIÓN EUROPEA E, EN ESPECIAL, CO REGULAMENTO DE INTELIXENCIA ARTIFICIAL

En principio, todo o regulado polo Convenio IA xa está protexido e con maiores garantías polo dereito da UE, en especial no concernente co RIA e o RXPd. Resulta crucial considerar a superposición e interacción entre o Convenio IA e o dereito da UE e por iso hai que ter en conta as accións da UE e as previsións do convenio para garantir a coherencia e evitar problemas respecto da interactuación do Convenio IA co dereito da Unión. En todo caso, non hai que obviar o valor case constitucional do Convenio IA e o seu potencial de despreñar interpretacións ou estimular regulacións e, tamén, que hai aspectos concretos do Convenio IA que poden ir algo máis alá da regulación da UE.

Respecto das medidas para garantir a coherencia entre o dereito da UE e o convenio, nas negociacións a UE busca: “1. Que o convenio sexa compatible co dereito do mercado único da UE e outros ámbitos do dereito da UE” e “2. Que o convenio sexa compatible coa proposta de Lei de intelixencia artificial (Lei de IA)”⁷⁵. A Comisión Europea chamou a atención de que “existe un solapamento moi significativo entre o borrador preliminar do convenio e o Regulamento de IA”⁷⁶. Para o SEPD isto era unha “importante oportunidade de complementar a proposta de lei de IA fortalecendo a protección de dereitos fundamentais”⁷⁷. Por iso, avoga “pola inclusión no convenio de disposicións destinadas a reforzar os dereitos das persoas afectadas”⁷⁸.

Desde a UE propónse que “as negociacións se levan a cabo en nome da Unión” para garantir a “coherencia e a uniformidade”⁷⁹. O consello recálcalles aos Estados que “nas negociacións do convenio deben [...] apoiar, con pleno respecto mutuo, o negociador

da Unión”⁸⁰ e “cooperarán estreitamente ao longo do proceso de negociación, co fin de garantir a unidade da representación exterior da Unión” (art. 2. Decisión (UE) 2022/2349 do Consello, do 21 de novembro de 2022). En todo caso, para evitar unha *mala combustión*, considerouse “necesario” incluír “unha cláusula de desconexión que lles permita aos Estados membros da UE que se convertan en partes no Convenio IA regular as relacións entre eles conforme o dereito da UE: “Entre os Estados membros da UE debe prevalecer a Lei de IA proposta”⁸¹. Así, no Convenio IA especificamente dispónse que “As partes que sexan membros da Unión Europea aplicarán, nas súas relacións mutuas, as normas da Unión Europea que regulen as materias comprendidas no ámbito de aplicación deste convenio” (cláusulas finais, capítulo VIII, art. 27 “Efectos do convenio”). Agora ben, o xa mencionado artigo 22, obriga a aplicar o dereito máis favorable e considero que nalgúns ámbitos o Convenio IA podería subir o estándar e garantías do dereito da Unión. Nestes casos, habería que aplicar o Convenio IA, salvo no relativo ás “relacións mutuas” (art. 27).

Finalmente, régulase a posible adhesión da Unión Europea en si ao Convenio IA⁸² e prevese que “dentro dos ámbitos da súa competencia” a Unión Europea participará na Conferencia das Partes cos votos dos Estados membros (art. 26.4.º)⁸³.

En canto á superposición e interacción do convenio co dereito da Unión Europea, adóptanse medidas, polo que os conflitos, se os hai, non serán significativos. Como punto de partida, o RIA ou o RXPD da UE regulan e con maiores garantías o que regula o Convenio IA. Porén, hai algúns elementos concretos do convenio que poden ir algo máis alá do RAI e do dereito da UE.

- Respecto do ámbito de aplicación, hai obrigas no Convenio IA que non están limitadas a sistemas IA de “alto risco”, como sucede con case todas as obrigas do RIA. En particular, as garantías de avaliación e mitigación de riscos e impactos (artigo 16) poderían exixirse a sistemas que non son de alto risco.
- Tamén, mentres que as normas do RIA ou o RXPD están excluídas do ámbito da seguridade nacional, o Convenio IA non exclúe *totalmente* a súa aplicación.
- No Convenio IA, a proclamación e regulación dos “principios” ten un notable potencial interpretativo, mentres que no RIA teñen limitada esta potencialidade de despregar efectos.
- Con relación aos dereitos, poderían adquirir relevancia as garantías de acceso á documentación, rexistros e evidencias para poder recorrer do artigo 14.
- Tamén o convenio amplía o alcance das garantías do artigo 15 cando un sistema IA “informa substancialmente” unha decisión humana.

Considero que nestes casos debería aplicarse o propio convenio como regulación máis garantista (art. 22), a salvo do previsto no artigo 27. En todo caso, parece improbable que se dea –se se me permite– algún *curtocircuíto* ou *mala combustión* do Convenio IA cos Estados da UE ou a mesma UE como membro.

9 PARA CONCLUÍR: O CONVENIO INCORPORA A “LÍRICA” Á “PROSA” QUE SUPÓN O REGULAMENTO DA UNIÓN EUROPEA

Situámonos nun momento crucial para a regulación da intelixencia artificial. A acción desde hai anos da UE e en especial o seu RIA, o desenvolvemento desta tecnoloxía e o impacto de tecnoloxías como ChatGPT aceleraron a normatividade a escala global. En 2024 culmina o proceso de regulación dun Convenio IA desde o Consello de Europa. Trátase dun esforzo significativo por harmonizar e establecer un marco común e mínimo para Europa, pero cunha ambición mundial centrada nos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito e non tanto na economía e o mercado. Europa quere posicionar como un *faro luminoso*, unha pedra angular na paisaxe normativa da IA non só para todo o continente, senón a nivel global. Para os Estados que non son membros da UE, o Convenio IA obviamente pode desprezar un importante papel normativo e xurídico. E, para a UE e os seus Estados membros que o ratifiquen, o Convenio ten o potencial de complementar e mesmo elevar e reforzar a protección dos dereitos. Destacouse neste sentido que o Convenio IA non se limita aos sistemas de IA de alto risco. Ademais, integra no ámbito xurídico e normativo como “principios” o que ata o de agora non pasaban de ser consensuados principios da ética da IA. Estes principios xurídicos teñen gran potencial en mans dos operadores xurídicos para que deles se destilen normas e obrigas concretas, como sucede desde hai décadas cos principios da protección de datos. Así mesmo, o Convenio IA recoñécelles aos suxeitos afectados pola IA algúns dereitos e especialmente garantías e mecanismos para a defensa dos seus dereitos ante autoridades independentes. Especialmente relevante é o enfoque baseado no risco e, en particular, o seu artigo 16, que exige unha avaliación e mitigación continuas dos riscos e impactos adversos de calquera tipo de sistema de IA.

Pero, alén destas achegas concretas que poden complementar o RAI, o valor do convenio vai máis aló. Se se me permite, *o convenio ponlle a lírica á prosa que supón o RIA*. O RIA establece as bases e estruturas dun ecosistema de IA seguro e fiable, e o convenio céntrase no seu impacto nas persoas e a sociedade democrática. O RIA é metódico, detallado e preciso, trazando un camiño claro a través da complexidade técnica e xurídica, establecendo estándares firmes e obrigas concretas para os provedores e usuarios ou implantadores de sistemas de IA. En contraste, en canto á *lírica*, o convenio elévase para integrar normativamente os valores fundamentais, os principios éticos e os dereitos humanos que deben guiar a evolución da IA. O convenio non só ten un valor simbólico e metaxurídico, senón que é un instrumento normativo, con capacidade de integración case constitucional nos ordenamentos xurídicos dos Estados parte e conta con gran potencial interpretativo. Por iso o Convenio IA supera decenas de instrumentos declarativos e de *soft law* que xa resultaban superfluos, inocuos e mesmo pesados.

Non é posible agora prever canto e cando poderá desprezar o convenio o potencial que ten. Non obstante, só coa súa adopción Europa lidera a regulación da intelixencia artificial, agora desde os dereitos e a democracia, e incorpora a “lírica” á “prosa” que supón o Regulamento da Unión Europea.

10 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandusescu, A. e Sieber, R. 2023. *Comments on Preliminary Discussions with the Government of Canada on Council of Europe Treaty Negotiations on Artificial Intelligence*, 31/08/2023. Dispoñible en: <https://ssrn.com/abstract=4559139>.
- CAHAI. 2020a. *First progress report*, 1384th meeting, 23/09/2020. Dispoñible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809ed062.
- CAHAI. 2020b. *Feasibility study on a legal framework on AI design, development and application based on CoE standards*, 17/12/2020. Dispoñible en: <https://rm.coe.int/cahai-2020-23-final-eng-feasibility-study-/1680a0c6da>.
- CAHAI. 2020c. «Towards regulation of AI systems, Global perspectives on the development of a legal framework on Artificial Intelligence systems based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law», *Compilation of contributions DGI (2020)16*, CAHAI Secretariat, 12/2020. Dispoñible en: <https://rm.coe.int/prems-107320-gbr-2018-compli-cahai-couv-texte-a4-bat-web/1680a0c17a>.
- CAHAI. 2021a. *Possible elements of a legal framework on artificial intelligence, based on the Council of Europe's standards on human rights, democracy and the rule of law*, 3/12/2021.
- CAI. 2023a. *Revised zero draft [framework] convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law*, Estrasburgo, 6/01/2023. Dispoñible en: <https://rm.coe.int/cai-2023-01-revised-zero-draft-framework-convention-public/1680aa193f>.
- CAI. 2023b. *Consolidated Working Draft of the Framework Convention*, Estrasburgo, 7/07/2023. Dispoñible en: <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66>.
- CAI. 2023c. *Consolidated working draft*, 18/12/2023. Dispoñible en: <https://rm.coe.int/cai-2023-28-draft-framework-convention/1680ade043>.
- Canadian Bar Association. 2023a. *Council of Europe Treaty Negotiations on Artificial Intelligence*, 10/2023. Dispoñible en: [https://www.cba.org/Our-Work/Submissions-\(1\)/Submissions/2023/October/Council-of-Europe-Treaty-Negotiations-on-Artificia](https://www.cba.org/Our-Work/Submissions-(1)/Submissions/2023/October/Council-of-Europe-Treaty-Negotiations-on-Artificia).
- Canadian Bar Association. 2023b. *Privacy And Access Law Section, Immigration Law Section, Ethics And Professional Responsibility Subcommittee*, 10/2023. Dispoñible en: [https://www.cba.org/Our-Work/Submissions-\(1\)/Submissions/2023/October/Council-of-Europe-Treaty-Negotiations-on-Artificia](https://www.cba.org/Our-Work/Submissions-(1)/Submissions/2023/October/Council-of-Europe-Treaty-Negotiations-on-Artificia).
- Castillo Parrilla, J.A. 2023. «Privacidad de grupo: un reto para el derecho a la protección de datos a la luz de la evolución de la inteligencia artificial», en *Derecho Privado y Constitución*, 43: 53-88. Dispoñible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.43.02>
- Comisión Europea. 2019. *Directrices éticas para una IA fiable* (redactado polo Grupo independente de expertos de alto nivel sobre intelixencia artificial).
- Comisión Europea. 2020. *Libro Blanco. Sobre la Inteligencia Artificial - Un enfoque europeo para la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruxelas, 19/02/2020. Dispoñible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/aace9398-594d-11ea-8b81-01aa75ed71a1>.

- Comisión Europea. 2022a. *Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con vistas a un Convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho*, COM/2022/414 final, Bruselas, 18/08/2022: 5. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0414>.
- Consello de Europa. 2019. *Comité de Ministros Decisión CM/Del/Dec(2019)1353/1.5, 11 de septiembre de 2019. 353.ª reunión*.
- Consello de Europa. 2021. *Comité de Ministros Mandato de Comité Ad Hoc (CM(2021)131-addfinal) Terms of reference*. Disponible en: <https://rm.coe.int/terms-of-reference-of-the-committee-on-artificial-intelligence-for-202/1680a74d2f>.
- Consello de Europa. 2022. *Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights Right to an effective remedy*, actualizado o 31/08/2022. Disponible en: <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-13>.
- Consello da UE. 2022. *Decisión (UE) 2022/2349 del Consejo, de 21 de noviembre de 2022, por la que se autoriza la apertura de negociaciones en nombre de la Unión Europea con vistas a un convenio del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2349>.
- Cotino Hueso, L. 2019. «Derechos y garantías ante el uso público y privado de inteligencia artificial, robótica y big data», en M. Bauzá (dir.), *El Derecho de las TIC en Iberoamérica*. Montevideo: La Ley-Thompson-Reuters. Disponible en: <http://links.uv.es/BmO8AU7>.
- Cotino Hueso, L. 2019. «Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y big data confiables y su utilidad desde el derecho», en *Revista Catalana de Derecho Público*, 58. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3303>
- Cotino Hueso, L. 2021. *Guía de Protección de Datos en IA y Espacios de Datos*. Valencia: ITI. Disponible en: <https://www.iti.es/downloads/GUIA-DE-PROTECCION-DE-DATOS-EN-IA-Y-ESPACIOS-DE-DATOS.pdf>.
- Cotino Hueso, L. 2022. «Nuevo paradigma en las garantías de los derechos fundamentales y una nueva protección de datos frente al impacto social y colectivo de la inteligencia artificial», en L. Cotino Hueso (ed.), *Derechos y garantías ante la inteligencia artificial y las decisiones automatizadas*. Cizur Menor: Thompson-Reuters Aranzadi, FIADI (Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática).
- Cotino Hueso, L. 2023. «Los tratados internacionales y el Derecho de la Unión Europea. Integración y relaciones con el ordenamiento español», en J.M. Castellá Andreu (ed.), *Derecho Constitucional Básico*, 7.ª ed. Barcelona: Huygens (Col. Lex Academica).
- Cotino Hueso, L. 2024. «La primera sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre decisiones automatizadas y sus implicaciones para la protección de datos y el Reglamento de inteligencia artificial», en *Diario La Ley*, 01/2024.

- Cotino Hueso, L. e Gómez de Ágreda, Á. 2024. «Criterios éticos y de Derecho Internacional Humanitario en el uso de sistemas militares dotados de inteligencia artificial», en *Novum Jus*, 18(1). Disponible en: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/issue/archive>
- Council of Europe. 2022. *Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights*, 31/08/2022. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_13_eng
- Crawford, K. e Schultz, J. 2014. «Big Data and Due Process: Toward a Framework to Redress Predictive Privacy Harms», en *Boston College Law Review*, 55: 93-128.
- Fjeld, J., et al. 2020. «Principled Artificial Intelligence: Mapping Consensus in Ethical and Rights-based Approaches to Principles for AI», en *Berkman Klein Center for Internet & Society Research at Harvard University*, xaneiro. Disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/42160420>.
- Gobierno do Reino Unido. 2023. *A pro-innovation approach to AI regulation*. Londres: Department for Science, Innovation and Technology and Office for Artificial Intelligence. 29/03/2023, actualización 3/08/2023. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/ai-regulation-a-pro-innovation-approach/white-paper>.
- Grupo do Artigo 29. 2017. *Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679*. 3/10/2017, revisadas o 6/02/2018.
- Kolfschooten, H. e Shachar, C. 2023. «The Council of Europe's AI Convention (2023-2024): Promises and pitfalls for health protection», en *Health Policy*, 138. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2023.104935>.
- Leslie, D., Burr, C., Aitken, M., Cowls, J., Katell, M. e Briggs, M. 2021. *Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law: a Primer*. Disponible en: <https://rm.coe.int/primer-en-new-cover-pages-coe-english-compressed-2754-7186-0228-v-1/1680a2fd4a>.
- Mantelero, A. 2014. «Toward a New Approach to Data Protection in the Big Data Era», en U. Gasser, et al. (dir.), *Internet Monitor 2014: Reflections on the Digital World*. Cambridge (MA): Berkman Center for Internet and Society at Harvard University.
- Mantelero, A. 2017. «From group privacy to collective privacy: towards a new dimension of privacy and data protection in the big data era», en L. Taylor, B. Van Der Sloot y L. Floridi, L. (eds.), *Group Privacy. New Challenges of Data Technologies*. Berlín: Springer Verlag.
- Mantelero, A. 2022. *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment*. Torino: Springer (Col. Information Technology and Law Series, 36). Disponible en: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-94-6265-531-7>.
- Martínez Martínez, R. 2019. «Inteligencia artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo», en *Revista catalana de dret públic*, 58: 64-81.
- OCDE. 2023. *AI terms & concepts*, 10/2023. Disponible en: <https://oecd.ai/en/ai-principles>.
- Palma Ortigosa, A. 2022. *Decisiones automatizadas y protección de datos personales. Especial atención a los sistemas de inteligencia artificial*, Dykinson, 2022.

- RED DAIA. 2020. *Aportación DAIA a consulta pública Carta de derechos digitales*, 12/2020. Disponible en: <https://bit.ly/3paFOH0>.
- Roig I Batalla, A. 2021. *Las garantías frente a las decisiones automatizadas del Reglamento general de Protección de Datos a la gobernanza algorítmica*. Barcelona: J.M. Bosch.
- Sánchez-Molina, P. 2018. «El origen de la cláusula de la mayor protección de los derechos humanos», en *Estudios de Deusto*, 66(1): 375-391. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(1\)-2018pp375-391](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(1)-2018pp375-391).
- SEPD. 2022. *Opinion 20/2022 on the Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on behalf of the European Union for a Council of Europe convention on artificial intelligence, human rights, democracy and the rule of law*, 13/10/2022. Disponible en: https://edps.europa.eu/system/files/2022-10/22-10-13_edps-opinion-ai-human-rights-democracy-rule-of-law_en.pdf.
- Valcke, P. e Hendrickx, V. 2023. «The Council of Europe's road towards an AI Convention: taking stock», en *Law, Ethics & Policy of AI Blog*, 25/01/2023. Disponible en: <https://www.law.kuleuven.be/ai-summer-school/blogpost/Blogposts/AI-Council-of-Europe-draft-convention>.

NOTAS

- 1 OdiselA. Este estudo é o resultado da investigación dos seguintes proxectos: MICINN Proxecto "Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas" 2023-2025 (PID2022-136439OB-I00) financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033; Proxecto "Algorithmic law" (Prometeo/2021/009, 2021-24 Generalitat Valenciana); "Algorithmic Decisions and the Law: Opening the Black Box" (TED2021-131472A-I00) e "Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial" (TED2021-132191B-I00) do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia. Estancia Generalitat Valenciana CIAEST/2022/1, Grupo de Investigación en Dereito Público e TIC Universidade Católica de Colombia; Cátedra ENIA "Derecho y regulación de la Inteligencia Artificial" U. Valencia-Cuatre Casas, 2024-2027, Convenio de Derechos Digitales-SEDIA Ámbito 5 (2023/C046/00228673) e Ámbito 6 (2023/C046/00229475).
- 2 Comisión Europea, 2020.
- 3 Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello na que se establecen normas harmonizadas sobre a intelixencia artificial (Lei de intelixencia artificial). Sobre o proceso regulatorio, cabe seguir os documentos en <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>
- 4 Pode seguirse en <https://www.cotino.es/ai/afiltrado>.
- 5 <https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-27>
- 6 O texto en <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-27/first-reading>. O estado de tramitación en <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act> e en <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act-aida-companion-document>
- 7 *Proyecto de lei n. 2338 do Senado, que regula a IA*, texto inicial en https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9347622&ts=1702407086098&disposition=inline&_gl=1*1ifop8*_ga*MTg0Njk3ODg3MS4xNzA1Mzk4MDU2*_ga_CW3ZH25XMK*MTcWNTM5ODA1Ni4xLjAuMTcWNTM5ODA1Ni4wLjAuMA. Procedemento en <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>
- 8 Así, destaca o Goberno do Reino Unido, 2023.
- 9 http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm
- 10 Lanzado polo ministro de Innovación, Ciencia e Industria. *Voluntary Code of Conduct on the Responsible Development and Management of Advanced Generative AI Systems*, <https://ised-isde.canada.ca/site/ised/en/voluntary-code-conduct-responsible-development-and-management-advanced-generative-ai-systems>
- 11 <https://www.mofa.go.jp/files/100573473.pdf>
- 12 *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>. Cabe seguir tamén a nota informativa <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/30/fact-sheet-president-biden-issues-executive-order-on-safe-secure-and-trustworthy-artificial-intelligence/>
- 13 California Senate Bill 896, <https://legiscan.com/CA/text/SB896/id/2868456>
- 14 <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=4015&ChapterID=68#:~:text=An%20employer%20may%20not%20use,use%20of%20artificial%20intelligence%20analysis>
- 15 Existen propostas normativas de lexisladores particulares e outras vinculadas a estratexias nacionais na materia como no Perú, Chile, Colombia, por mencionar algúns.
- 16 Así, en Consello de Europa, 2019.
- 17 <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai>
- 18 Consello de Europa, 2021.
- 19 Pode seguirse respecto diso, entre outros, <https://dig.watch/processes/convention-on-ai-and-human-rights-council-of-europe-process>. Tamén, ver <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/the-council-of-europes-road-towards-an-ai-convention-taking-stock/>
- 20 Cabe lembrar que son "observadores" Canadá, Estados Unidos, Xapón, México, a Santa Sede, mentres que Israel é observador da Asemblea Parlamentaria. <https://www.coe.int/es/web/about-us/our-member-states>

- 21 Respecto da posición do Canadá, existen dous estudos: Canadian Bar Association, 2023a e Canadian Bar Association, 2023b. Tamén, Brandusescu e Sieber, 2023.
- 22 Sobre o CAHAI, CAHAI, 2020a, interesan os estudos CAHAI preparatorios, CAHAI, 2020c. Tamén cabe sinalar CAHAI 2020b. Así mesmo, Leslie *et al.*, 2021.
- 23 CAHAI, 2021a.
- 24 CAI, 2023a.
- 25 CAI, 2023b.
- 26 CAI, 2023c.
- 27 Un preámbulo con dezasete considerandos e trinta e seis artigos estruturados en oito capítulos: Disposicións xerais (I); Obrigas xerais (II); Principios (III); Recursos (IV); Avaliación e mitigación de riscos e impactos adversos (V) e os relativos a Aplicación (VI); Mecanismo de seguimento e cooperación (VII) e Cláusulas finais (VIII).
- 28 Partes II e III. 11. CAHAI, 2021a.
- 29 Sobre o tema, pode seguirse Cotino Hueso, 2023: 241-258.
- 30 Respecto diso, cabe ter en conta a “nova” definición en OCDE, 2023.
- 31 SEPD, 2022: 8.
- 32 Considerando 2 septies (novo), emenda 11 e na regulación do ámbito no artigo 2, apartado 5 quinquies (novo).
- 33 O tema analizoo en profundidade en Cotino Hueso, 2021.
- 34 “3. Este convenio non se aplicará ás actividades de investigación [e desenvolvemento] relativas aos sistemas de intelixencia artificial, agás que os sistemas se deseñen, desenvolvan, utilicen ou desmantelen [se proben ou se utilicen doutro xeito] de maneira que poidan interferir cos dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito”.
- 35 Sobre o tema, pode seguirse Cotino Hueso e Gómez de Ágreda, 2024.
- 36 <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66>
- 37 Así, flexibilízase a aplicación do Convenio para “protexer intereses esenciais de seguridade nacional [incluíndo se é o caso], mesmo mediante actividades relacionadas coa intelixencia e a contraintelixencia estranxeiras” (opción A); ou simplemente por “intereses de seguridade nacional (opción B). Na opción C, a parte “poderá restrinxir” a aplicación do convenio “para protexer intereses esenciais de seguridade nacional”.
- 38 Considerando 10, con mención do artigo 216.2.º, do TFUE. *Decisión (UE) 2022/2349 do Consello, do 21 de novembro de 2022, pola que se autoriza a apertura de negociacións en nome da Unión Europea con vistas a un convenio do Consello de Europa sobre intelixencia artificial, dereitos humanos, democracia e Estado de dereito*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2349>
- 39 A Declaración do Parlamento da UE de 2017 sobre robótica é unha clara manifestación destes principios. Destacan sen dúbida as directrices éticas para unha IA fiable desde a UE, a Recomendación do Consello sobre intelixencia artificial da OCDE do 22 de maio de 2019 e a Recomendación sobre a ética da intelixencia artificial da UNESCO de novembro de 2021. Xa en 2018, o proxecto *AI4People* contabilizou 47 principios éticos proclamados internacionalmente e destilounos en cinco puntos: beneficencia (“facer o ben”), non maledicencia (“non facer dano”), autonomía ou acción humana (“human agency”) (“respecto pola autodeterminación e elección dos individuos”) e xustiza (“Trato xusto e equitativo para todos”). Todo iso pode seguirse en Cotino Hueso, 2019.
- 40 Fjeld *et al.*, 2020.
- 41 O SEPD, 2022, recomenda unha referencia explícita ao cumprimento da normativa UE (3.3) e que haxa un enfoque de protección de datos desde o deseño e por defecto (apartado 6, p. 13 e ss. n. 36 e ss.).
- 42 Así, no artigo 2e. “sucesso de intelixencia artificial”: toda persoa física ou xurídica cuxos dereitos humanos e liberdades fundamentais ou dereitos xurídicos conexos garantidos polo dereito nacional ou internacional aplicable se vexan afectados pola aplicación dun sistema de intelixencia artificial, incluídas as decisións adoptadas ou substancialmente informadas pola aplicación do devandito sistema.
- 43 SEPD, 2022: 10 (n. 28).
- 44 Valcke e Hendrickx, 2023.
- 45 Ver “A creación dinámica de grupos algorítmicos, a privacidade colectiva e de grupo”, en Cotino Hueso, 2019. Sobre o tema recentemente, Castillo Parrilla, 2023: 53-88.
- 46 Ver a miña achega en RED DAIA, 2020.
- 47 Ademais da obra apuntada, por exemplo, Mantelero, 2017: cap. 8.
- 48 En especial, apartados 28, 30 (igualdade), 46 e 47 (gobernanza), 50, 52, 53, 60 e 64 (impacto ético) ou no n. 91 (xénero).
- 49 Brandusescu e Sieber, 2023: 6.
- 50 SEPD, 2022: n. 6, apartado 8 de “Conclusións”, p. 15.
- 51 Un mecanismo de garantía dos intereses colectivos pode ser a “protección dos denunciantes de irregularidades” que regula o artigo 19. E o artigo 21 de modo xenérico afirma: “unha alfabetización e habilidades dixitais adecuadas para todos os segmentos da poboación”.
- 52 Así, Brandusescu e Sieber, 2023: 3, sobre os “Mecanismos de dereitos” (*Rights mechanisms*).
- 53 Crawford e Schultz: 2014: 125.
- 54 De especial referencia respecto diso é o Grupo do Artigo 29, 2017. Analicei en particular este precepto en Cotino Hueso, 2019: 917-952. En especial, Palma Ortigosa, 2022 e Roig i Batalla, 2021.
- 55 A sentenza do TXUE do 7 de decembro de 2023 é a primeira en abordar centralmente o artigo 22 RXPD e adopta un criterio na liña de incluír a garantía deste artigo nos casos en que o sistema automatizado determina os elementos básicos da decisión que se adopte. Sobre o tema, cabe seguir o meu recente estudo Cotino Hueso, 2024.
- 56 Comisión Europea, 2019: n. 78.
- 57 Así, cabe seguir o xa referido estudo de Harvard, Fjeld *et al.*, 2020.
- 58 Consello de Europa, 2022.
- 59 A Sentenza TEDH, do 3 de abril de 2001, Keenan contra Reino Unido, parágrafo 122 resume o contido deste precepto.
- 60 Na versión do 18 de decembro sinálase a letra c) como posibilidade (en cor vermella).
- 61 O artigo 8 só afirma como “Principios de actuación da Axencia” a “Autonomía” e a “Independencia técnica” e que “a Axencia actuará con plena autonomía”.
- 62 Así, o n. 46 sinala “a heteroxeneidade dos ámbitos aos que se refiren os sistemas de IA (que van desde o traballo e o emprego ata os servizos financeiros, a educación e a atención sanitaria, a administración de xustiza, a prevención da fraude, etc.); é necesario contar con sistemas estruturados e cooperación institucionalizada entre diferentes autoridades competentes (en particular, entre as autoridades de protección de datos e as autoridades sectoriais competentes)”.
- 63 Unha análise exhaustiva en Cotino Hueso, 2019.
- 64 Comisión Europea, 2019: en especial capítulo III e listaxe, pp. 33-41.
- 65 Céntrome niso en Cotino Hueso, 2022: apartado “Máis vale prevenir que curar”.

- 66 Respecto do ámbito dos datos, Mantelero, 2014: 84 e ss. Para a IA, Mantelero, 2022. En España, entre outros Martínez Martínez, 2019: 64-81.
- 67 Mantelero, 2022: ver capítulo III pp. 61-119, en CAHAI, 2020c: 72.
- 68 CAHAI, 2021: n. 19, p. 5.
- 69 "(1) Identificación de riscos: Identificación de riscos relevantes para os dereitos humanos, a democracia e o Estado de dereito. (2) Avaliación de impacto: Avaliación do impacto, tendo en conta a probabilidade e gravidade dos efectos sobre eses dereitos e principios. (3) Avaliación da gobernanza: Avaliación das funcións e responsabilidades dos titulares de obrigas, os titulares de dereitos e as partes interesadas na aplicación e o goberno dos mecanismos para mitigar o impacto; (4) Mitigación e avaliación: Identificación de medidas de mitigación adecuadas e garantía dunha avaliación continua".
- 70 A saber: nivel de autonomía, tecnoloxía subxacente, uso previsto como potencialmente non previsto, complexidade do sistema, transparencia e explicabilidade, supervisión e control humanos, calidade dos datos, a solidez/seguridade do sistema, a participación de persoas ou grupos vulnerables, alcance xeográfico e temporal, a avaliación da probabilidade e o alcance do dano potencial e a súa reversibilidade e se é unha *red line*.
- 71 Aínda que de modo superficial, Kolfschooten e Shachar, 2023: 3, ou Brandusescu e Sieber, 2023: 2, que o considera como un dos "principais resultados".
- 72 SEPD, 2022: sobre o tema, p. 11 e ss. n. 31 e ss.
- 73 Sobre o tema, Sánchez-Molina, 2018: 375-391.
- 74 "Se dúas ou máis partes xa concluíron un acordo ou tratado sobre as cuestións tratadas neste convenio ou estableceron doutro xeito as súas relacións sobre as ditas cuestións, tamén terán dereito a aplicar ese acordo ou tratado ou a regular esas relacións en consecuencia".
- 75 Anexo ao Consello da UE, 2022.
- 76 Comisión Europea, 2022a: 5.
- 77 SEPD, 2022: n. 11, p. 7.
- 78 *Ibidem*, apartado 3.2 p. 8, n. 18 e ss.
- 79 Comisión Europea, 2022a: 5.
- 80 Considerando 11, Consello da UE, 2022.
- 81 *Ibidem*, Consello da UE, 2022: 6.
- 82 Así, na proposta da Secretaría, Consello da UE, 2022: 4. En concreto, no anexo, p. 3 "(3) Que o convenio lle permita á Unión Europea formar parte del".
- 83 "[Dentro dos ámbitos da súa competencia, a Unión Europea exercerá o seu dereito de voto cun número de votos igual ao número dos seus Estados membros que sexan partes contratantes neste convenio; a Unión Europea non exercerá o seu dereito de voto nos casos en que os Estados membros interesados exerzan o seu, e á inversa]".



A acción concertada en servizos sociais tras a doutrina ASADE: do desconcerto á incerteza

La acción concertada en servicios sociales tras la doctrina ASADE: del desconcierto a la incertidumbre

Concerted action in social services after the ASADE [State Association of Entities of Home Care Services] doctrine: from bewilderment to uncertainty

LUIS MANENT ALONSO

Avogado da Generalitat Valenciana
Consellería de Sanidade
manent_lui@gva.es

Resumo: Desde 2016, ano en que se aprobaron as primeiras leis reguladoras da acción concertada, nove comunidades autónomas crearon uns instrumentos organizativos de natureza non contractual cuxa natureza xurídica non é pacífica. Dentro da doutrina, algúns autores cualifícanos como contratos públicos; outros, en cambio, consideran que estamos ante unha manifestación da actividade de fomento.

Recentemente, o Tribunal de Xustiza da Unión Europea, en senllos pronunciamentos de 2022 e 2023, sentenciou que algúns dos negocios xurídicos cos que se instrumentou a acción contractual na Comunidade Valenciana e en Aragón teñen natureza contractual. Tendo en conta esta xurisprudencia, o autor realiza unha proposta normativa que adapte a lexislación española á xurisprudencia comunitaria.

Palabras clave: Acción concertada, contratación pública, Tribunal de Xustiza da Unión Europea, actividade de fomento, concertos sociais.

Resumen: Desde 2016, año en que se aprobaron las primeras leyes reguladoras de la acción concertada, nueve comunidades autónomas han creado unos instrumentos organizativos de naturaleza no contractual cuya naturaleza jurídica no es pacífica. Dentro de la doctrina, algunos autores los califican como contratos públicos; otros, en cambio, consideran que estamos ante una manifestación de la actividad de fomento.



Recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sendos pronunciamientos de 2022 y 2023, ha sentenciado que algunos de los negocios jurídicos con los que se ha instrumentado la acción contractual en la Comunidad Valenciana y en Aragón tienen naturaleza contractual.

Teniendo en cuenta esta jurisprudencia, el autor realiza una propuesta normativa que adapte la legislación española a la jurisprudencia comunitaria.

Palabras clave: Acción concertada, contratación pública, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, actividad de fomento, conciertos sociales.

Abstract: Since 2016, the year in which the first laws regulating concerted action were passed, nine autonomous communities have created organisational instruments of a non-contractual nature, the legal nature of which is not peaceful at all. Within the doctrine, some authors classify them as public contracts; others, on the other hand, consider them to be a manifestation of promotional activity.

Recently, the Court of Justice of the European Union, in its rulings of 2022 and 2023, has ruled that some of the legal transactions through which contractual action has been implemented in the Valencian Community and in Aragon are of a contractual nature.

While taking this jurisprudence into account, the author makes a normative proposal to adapt Spanish legislation to Community jurisprudence.

Key words: Concerted action, public procurement, Court of Justice of the European Union, promotional activity, social concerts.

SUMARIO: 1 Enfoque. 2 Antecedentes. 2.1 *Soft law*. 2.1.1 *Libro branco sobre os servizos de interese xeral*. 2.1.2 Comunicación sobre os servizos sociais de interese xeral. 2.1.3 Comunicación «un marco de calidade para os servizos sociais de interese xeral». 2.2 *Hard law*. 2.2.1 Directivas de contratación pública. 2.2.2 Lei de contratos do sector público. 3 Acción concertada. 3.1 Lexislación autonómica. 3.2 Características. 3.2.1 Prioridade. 3.2.2 Reserva. 3.2.3 Indiferente. 4 Doutrina ASADE. 4.1 Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea. 4.1.1 Realidade das cousas. 4.1.2 Contratos onerosos de servizos. 4.1.2.1 Concorrenza competitiva. 4.1.2.2 Actividades económicas. 4.1.2.3 Relación sinalagmática. 4.1.2.4 Liberdade de organización dos sistemas de seguridade social. 4.1.3 Resposta ás cuestións prexudiciais. 4.2 Xurisprudencia do Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Valenciana. 5 Reconsideración da acción concertada. 5.1 Asumir a doutrina ASADE. 5.2 Repensar a lexislación reguladora da acción concertada. 5.3 Modificar a normativa sectorial. 6. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A aprobación do Decreto-lei 1/2016, do 17 de maio, do Goberno de Aragón, sobre acción concertada para a prestación ás persoas de servizos de carácter social e sanitario, deu lugar a un novo capítulo na historia dos concertos sociais. Produciu un desconcerto inicial pola súa novidade.

É que, nesta materia, chove sobre mollado. «A instauración do marco normativo no que se incardina a regulación do concerto social nunca estivo exenta de polémica»¹. Se ata hai uns anos se discutía a aplicación supletoria da lexislación de contratación pública aos concertos sociais, «a nova interrogante que resolver é descubrir se (...) [no caso da acción concertada, verdadeiramente] estamos ante unha fórmula non contractual»².

Así, nos últimos anos preténdense fundar os reparos á regulación autonómica da acción concertada na lexislación sobre contratación pública procedente da Unión Europea (UE). Non pode descoñecerse que, malia que «a acción concertada representa unha grande oportunidade para as entidades sen ánimo de lucro, tamén suscita incontables

reparos ao integrar cláusulas que obstaculizan a liberdade de empresa ou ao prescindir das entidades mercantís»³.

A iso cabe engadir que o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE), nos asuntos coñecidos como ASADE I e ASADE II, declarou que algúns dos servizos sociais incluídos na lexislación sectorial de Aragón e a Comunidade Valenciana teñen natureza contractual. Esta falta de concreción, non obstante, xera unha indesexada situación de incerteza.

Sexa como sexa, todas as comunidades autónomas (CC. AA.) regularon a acción concertada ou os concertos sociais ben como fórmulas non contractuais, ben como unha modalidade de xestión indirecta de servizos públicos.

Tendo en conta o anterior, nas seguintes páxinas exporemos que a acción concertada ten a súa orixe no dereito da UE e sinalaremos que axustes poderían realizarse para situar a acción concertada fóra do ámbito da contratación pública.

2 ANTECEDENTES

A acción concertada, como instrumento non contractual para a prestación de servizos públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social, ten a súa orixe no *soft law* comunitario, en concreto en tres comunicacións da Comisión Europea. Na súa configuración tamén interviñeron o *hard law*, a saber, dúas disposicións xerais, unha do Parlamento Europeo e do Consello, e outra das Cortes Xerais.

2.1 *Soft law*

A partir da categoría comunitaria dos servizos de interese xeral (SIX), a Comisión Europea individualizou determinadas actuacións que procuran directamente a vida e a saúde das persoas, teñan ou non natureza contractual. Estas prestacións, que se incardinan dentro da subcategoría de servizos sociais de interese xeral (SSIX), son coñecidas como servizos ás persoas.

A xénese dos servizos ás persoas, como fundamento xurídico da acción concertada, apréciase en tres documentos da Comisión, a saber: o *Libro branco sobre os servizos de interese xeral*; a comunicación sobre os servizos sociais de interese xeral; e a comunicación «un marco de calidade para os servizos sociais de interese xeral en Europa».

Das tres, a de 2006 ten especial importancia. Nela fíxanse as características dos servizos ás persoas e as bases para diferenciar os contratos públicos e concesións da acción concertada como instrumentos para xestionar os servizos ás persoas.

2.1.1 O Libro branco sobre os servizos de interese xeral

O primeiro antecedente escrito da acción concertada –en palabras da Comisión, a «concertación»– atopámolo no *Libro branco sobre os servizos de interese xeral* do 12 de maio de 2004, a partir deste momento o *Libro branco*⁴.

Nel púxose de manifesto a necesidade de harmonizar os mecanismos de mercado coas misións de servizo público, posto que «a saúde e a vida das persoas ocupan o primeiro posto entre os bens e intereses protexidos» polo Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE)⁵. Enténdese desta maneira que, para a Comisión, o mantemento duns servizos públicos de calidade e accesibles a todos os cidadáns forme parte do «modelo social europeo».

No contexto dos SIX, o *Libro branco* afirmou que estes servizos podían «xestionarse en concertación co sector privado ou encomendarse a empresas públicas ou privadas»⁶. Deste xeito o *soft law* do dereito comunitario abría as portas a unha nova fórmula non contractual para a xestión dos SSIX, que co tempo daría lugar en España ao que hoxe se coñece como acción concertada.

Este embrión da concertación dos SSIX foi desenvolvido dous anos despois na Comunicación sobre os servizos sociais de interese xeral.

2.1.2 Comunicación sobre os servizos sociais de interese xeral

O 26 de abril de 2006, a Comisión elaborou unha segunda comunicación relacionada cos SIX. Esta vez monograficamente dedicada aos SSIX⁷. De agora en diante referirémonos a ela como a Comunicación de 2006⁸.

A Comunicación categoriza os SSIX como unha especie do xénero dos SIX⁹. A xuízo da Comisión, a razón de ser destes encontrábase na «necesidade de contextualizar a perspectiva do mercado interior coas áreas sobre as que este se proxecta, en particular no caso de actividades de atención humana»¹⁰.

Adicionalmente, hai que ter en conta que «os SSIX poden ser considerados SIEX [servizos de interese económico xeral] sempre e cando se correspondan con actividades “de mercado”»¹¹. Estes servizos son coñecidos como os servizos sociais de interese xeral económicos (SSIXE).

Pois ben, os SSIX «presentan unha ou varias das seguintes características organizativas:

- Funcionamento sobre a base do principio de solidariedade (...);
- Carácter polivalente e personalizado (...);
- Ausencia de ánimo de lucro (...);
- Participación de voluntarios (...);
- Integración marcada nunha tradición cultural (...);
- Relación asimétrica entre prestadores e beneficiarios que non se pode asimilar a unha relación normal de tipo provedor-consumidor»¹².

«Na esfera dos servizos sociais, entre outros, participan destas notas os servizos relacionados coa protección de menores, a dependencia e as residencias da terceira idade»¹³.

De acordo coa Comunicación de 2006, as fórmulas máis frecuentes para a xestión dos SSIX son:

- Prestación directa pola Administración.
- Prestación por contratistas (delegados da misión social segundo a Comunicación de 2006).
- Prestación por cooperadores (recurso a unha compensación financeira pública, en palabras da Comunicación de 2006).
- Prestación por operadores privados sen relación directa coa Administración (recurso á regulación do mercado).

Nas seguintes páxinas limitarémonos á análise dos delegados da misión social e dos cooperadores da Administración. Mediante estas dúas vías préstanse os SSIX de xeito coordinado e mediante un vínculo coa Administración¹⁴.

a) Delegación da misión social.

Para a Comisión, na prestación dos SSIX, os Estados membros pódennles «confiar a misión a un socio exterior ou cooperar co sector privado»¹⁵. Tanto uns como outros exercen unha misión social por delegación dos poderes públicos. Empregando as palabras do *Libro branco*, son empresas públicas ou privadas ás que se lles encomenda a prestación de servizos de interese xeral¹⁶.

Delégase a misión social, total ou parcialmente, cando as administracións públicas recorren ao sector público ou privado para que presten os servizos públicos da súa competencia a cambio dun prezo. Para iso, utilizando o vocabulario da Comunicación de 2006, é posible confiarlle a misión a un socio exterior público ou privado (i. e. un contrato público) ou crear un marco de colaboración público-privada (v. gr. concesión, sociedade de economía mixta, etc.).

Na nosa opinión, a expresión «delegados da misión social» *mutatis mutandis* correspóndese coa actividade prestacional ou de servizo público, xestionada indirectamente.

Segundo a Comisión, «nestes casos, o organismo público que lle atribúe a un organismo exterior unha misión social de interese xeral debe, como mínimo, respectar os principios de transparencia, igualdade de trato e proporcionalidade. Ademais, en determinados casos as directivas de contratos públicos impoñen tamén obrigas máis concretas»¹⁷.

Noutras palabras, o dereito comunitario habilita os Estados membros para establecer un réxime xurídico *ad hoc* para os SSIX, «afastada dunha perspectiva económica ou de mercado»¹⁸.

«Isto significa que un contrato de prestacións persoais de carácter [educativo,] sanitario ou social, podería estar excepcionado das regras de concorrencia propias [dunha concesión ou] un contrato típico de servizos ou produtos, dado o marcado carácter estratéxico, desde a perspectiva de correcta prestación deste»¹⁹.

b) Compensación financeira pública.

Para a Comisión, de xeito complementario ou alternativo á delegación da misión social, «os Estados membros e os poderes públicos seguen tendo liberdade para (...) organizar os servizos sociais de maneira que non sexa necesario asinar contratos públicos

[nin crear marcos de cooperación público-privada], por exemplo, mediante o simple financiamento destes servizos»²⁰.

A iso engade que «unha autoridade pública pode decidir compensar as cargas derivadas da realización dunha misión social de interese xeral mediante un organismo externo»²¹. Nestes casos, usando o vocabulario do *Libro branco*, a prestación de SSIX xestiónase «en concertación co sector privado»²².

Deste xeito foméntase que operadores privados desempeñen actividades de interese xeral de xeito paralelo e complementario á Administración²³. Como é sabido, a actividade de fomento «diferénciase [da] do servizo público en que a Administración, con esa modalidade, realiza *directamente* e cos seus propios medios o fin perseguido, mentres que no fomento se limita a *estimular* os particulares para que sexan eles os que, pola súa propia vontade, desenvolvendo unha actividade determinada, cumpran *indirectamente* o fin que a Administración persegue»²⁴.

A propia Comisión aproxima o recurso á compensación financeira pública coa actividade de fomento ao someter estes desprazamentos patrimoniais para a prestación de SSIX á normativa reguladora das axudas de Estado²⁵. Explicámonos.

Nos SSIX, a «compensación financeira destínase a equilibrar as cargas pola realización da misión e que unha empresa que se rexa só polos criterios do mercado non tivese»²⁶. Por este motivo, os que presten servizos sociais de interese xeral económicos (SSIXE) quedan dispensados das normas sobre competencia na medida en que sexa necesario para «o cumprimento da misión específica a elas confiada»²⁷.

Agora ben, co fin de simplificar os requisitos para poder percibir compensacións financeiras, a Comisión ditou varias decisións relativas á imbricación das axudas de Estado e o dereito á competencia en relación coas empresas encargadas da xestión de SIEX. Como regra xeral, estas decisións dispensan do réxime de notificación previa ou comunicación das axudas de Estado á Comisión para as axudas que non superen un limiar económico.

Como regra especial, no caso de determinados servizos sociais –de asistencia sanitaria, de longa duración e infantil, así como os relativos á inserción laboral, vivendas sociais e inclusión social–, acódesse ao principio do «beneficio razoable» como criterio de dispensa de notificación e comunicación²⁸.

Non obstante, tal e como recorda a Comisión, «estas reducións e simplificacións só poden aplicarse se se lles atribuíu aos servizos en cuestión, en principio mediante un acto legal, unha misión que autentique o seu carácter de interese xeral»²⁹.

2.1.3 Comunicación «un marco de calidade para os servizos sociais de interese xeral en Europa»

A Comunicación de 2006 fixo, por primeira vez, unha referencia aos «servizos esenciais prestados directamente ás persoas». Deles afirmou que cumprían unha «función de prevención e de cohesión social, e [que] *achegaban* unha axuda personalizada para

facilitar a inclusión das persoas na sociedade e garantir a realización dos seus dereitos fundamentais»³⁰.

Houbo que esperar a 2011 para que a Comisión retomase a expresión «servizos ás persoas». Ao fío da preparación das directivas de contratos de cuarta xeración, propuxo nunha nova comunicación, a Comunicación de 2011, «un tratamento específico dos servizos sociais e sanitarios», é dicir, dos servizos ás persoas³¹. Estámonos a referir á comunicación, do 20 de novembro de 2011, «un marco de calidade para os servizos sociais de interese xeral en Europa». Nela a Comisión sostivo que os servizos sociais e sanitarios debían estar «suxeitos a un réxime máis sinxelo que terá en conta as súas características e funcións específicas»³².

2.2 *Hard law*

Neste estado de cousas aprobáronse as Directivas 2014/23/UE e 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro, relativas á adxudicación dos contratos de concesión e sobre contratación pública, as cales foron traspostas pola LCSP. Ambas as dúas disposicións de carácter xeral, comunitario e nacional constitúen os antecedentes normativos da acción concertada. Á primeira referirémonos como Directiva 2014/23/UE e á segunda como Directiva 2014/24/UE, e ás dúas como Directivas sobre contratación pública.

2.2.1 Directivas de contratación pública

Tal e como reflicte a parte expositiva das Directivas de contratación pública, «determinadas categorías de servizos, en concreto os servizos que se coñecen como servizos ás persoas, como certos servizos sociais, sanitarios e educativos, seguen tendo, pola súa propia natureza, unha dimensión transfronteiriza limitada. Os ditos servizos préstanse nun contexto particular que varía moito dun Estado membro a outro, debido ás diferentes tradicións culturais»³³.

A partir desta manifestación, as Directivas sobre contratación pública avogaron por establecer un réxime simplificado para os servizos de menor interese transfronteirizo. Estámonos a referir aos servizos sociais e outros específicos dos anexos IV e XIV das Directivas 2014/23/UE e 2014/24/UE. Como non podía ser doutra forma, os servizos ás persoas foron situados entre estes servizos. Adicionalmente, a Directiva 2014/24/UE previu a posibilidade de establecer reservas de participación na licitación dos servizos ás persoas³⁴.

Por ese motivo, a intervención comunitaria limitouse a impulsar unha serie de principios, como os de «transparencia e igualdade», e a velar por «garantir a innovación e (...) un alto nivel de calidade, seguridade e accesibilidade económica, a igualdade de trato e a promoción do acceso universal e dos dereitos dos usuarios»³⁵.

En paralelo á vía contractual, as Directivas de contratos públicos recoñecen que «os Estados membros e os poderes públicos seguen tendo liberdade para prestar por si

mesmos eses servizos [ás persoas] ou organizar os servizos sociais de maneira que non sexa necesario celebrar contratos públicos, por exemplo, mediante o simple financiamento destes servizos (...), sempre que ese sistema garanta unha publicidade suficiente e se axuste aos principios de transparencia e non discriminación»³⁶.

A referencia ao «simple financiamento» evoca o recurso á compensación financeira pública da Comunicación de 2006, como fórmula alternativa á delegación da misión social. É máis, a expresión «simple financiamento» é a que propiciou a publicación das distintas normas autonómicas relativas á acción concertada e provocou que a LCSP conteña unha habilitación para a súa aprobación.

2.2.2 Lei de contratos do sector público

Nas Directivas de contratación pública de cuarta xeración «hai pois unha chamada directa aos lexisladores nacionais para establecer unha regulación *ad hoc* [dos servizos ás persoas] que garanta os valores propios destes servizos (calidade, continuidade, accesibilidade, dispoñibilidade e exhaustividade)»³⁷.

As Cortes Xerais fixeron un uso limitado desta habilitación. Os servizos ás persoas inclúense entre os servizos especiais do anexo IV LCSP, os cales se corresponden cos servizos sociais e outros específicos das Directivas de contratación pública. A LCSP establece para os servizos ás persoas, na súa condición de contratos de servizos especiais, sete regras especiais e un criterio de delimitación para os contratos mixtos que conteñan prestacións de servizos especiais³⁸. Na súa consideración de contratos de servizos ás persoas, a LCSP engade, ademais, sete regras privativas para este tipo de servizos³⁹.

Finalmente, polo que respecta á acción concertada, esta foi excluída do LCSP. De acordo co seu artigo 11.6 LCSP, quedan excluídos desta «a prestación de servizos sociais por entidades privadas, sempre que se realice sen necesidade de asinar contratos públicos, a través, entre outros medios, do simple financiamento destes servizos (...), e que o dito sistema garanta unha publicidade suficiente e se axuste aos principios de transparencia e non discriminación».

É máis, a DA 49 LCSP habilita as CC. AA. para que regulen a acción concertada. Faino ao expresar que o establecido nela «non obsta para que as comunidades autónomas, no exercicio das competencias que teñen atribuídas, lexislen articulando instrumentos non contractuais para a prestación de servizos públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social».

3 ACCIÓN CONCERTADA

A acción concertada é o nome que as CC. AA. que regularon o recurso á compensación financeira pública dos servizos ás persoas lles deron aos instrumentos non contractuais para a prestación de servizos sociais e sanitarios.

As CC. AA. de Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidade Valenciana, Madrid e A Rioxa aprobaron leis reguladoras da acción concertada como instrumento organizativo de

natureza non contractual⁴⁰. Aínda que non o afirme expresamente a súa lei de servizos sociais, tamén poden formalizarse este tipo de acordos de natureza non contractual nas comunidades autónomas de Baleares, Castela-A Mancha e Murcia⁴¹.

Non deben confundirse estes acordos de acción concertada cos concertos sociais regulados na normativa andaluza, cántabra, castelán-leonesa, galega, estremeña, murciana, navarra e vasca de servizos sociais⁴². Estas normas considéranos:

- Unha modalidade diferenciada do concerto do extinto contrato de xestión de servizos públicos (Andalucía, Galicia e País Vasco)⁴³.
- Unha forma de xestión indirecta de servizos públicos (Canarias, Cantabria, Navarra, Extremadura e Castela e León).

Entón, estas leis –usando as palabras da Comunicación de 2006– cando se refiren aos concertos sociais debe entenderse que se remiten aos delegados da misión social e, polo tanto, a contratos públicos.

Como sinala Pizarro, os concertos sociais son contratos administrativos especiais, aos cales se lles aplicará a LCSP como norma supletoria. Na súa opinión, «a diferenciación do concerto social non é razón para negar que é un auténtico contrato público, posto que estamos ante un negocio xurídico mediante o que a Administración asume determinados compromisos, fundamentalmente a asignación de fondos públicos para o sostemento dos centros concertados, mentres que as entidades prestadoras se comprometen a prover determinados servizos sociais aos usuarios. Esta estrutura sinalagmática é a propia dun contrato»⁴⁴.

Polo tanto, en principio, «entre as formas de prestación dos servizos (...) [ás persoas], distínguense os modos de xestión directa e os modos de xestión indirecta, intercalándose[se] agora entre eles (...) [a acción concertada], que sería unha forma á que se lle quere outorgar o tratamento de *tertium genus*»⁴⁵.

Esta afirmación, non obstante, non é pacífica. Entre outros, Díez Sastre entende que «a distinción entre formas de xestión directa e indirecta se apoia, fundamentalmente, na incorporación ou non dun actor alleo á organización pública na xestión dos servizos. Na media en que a acción concertada supón a colaboración cun terceiro que asume a prestación do servizo, a acción concertada é unha forma de xestión indirecta»⁴⁶.

Pois ben, esta discutida dualidade de réximes xurídicos –acción concertada e concertos sociais– como fórmulas de xestión dos servizos ás persoas fainos necesario abordar as súas características.

3.1 Lexislación autonómica

Antes e despois de que a DA 49 LCSP declarase formalmente que os servizos ás persoas podían xestionarse igualmente mediante fórmulas non contractuais, varias CC. AA. aprobaron normas con forza de lei reguladoras da acción concertada⁴⁷. Algunhas delas foron desenvolvidas regulamentariamente. A primeira comunidade autónoma en regular a acción concertada foi a aragonesa.

En calquera caso, na nosa opinión é «notorio, evidente, que (...) [as CC. AA.] *dispoñen* de suficiente hábito competencial como para regular a acción concertada para a prestación de servizos ás persoas»⁴⁸.

- i. Porque a normativa autonómica «sitúa a “acción concertada para a prestación de servizos ás persoas no ámbito sanitario” [e social] extramuros da normativa de contratación pública»⁴⁹. Non lle resulta aplicable o artigo 149.1.18 da Constitución (CE), no referente a competencia básica en materia de contratos e concesións.
- ii. Porque a acción concertada non é un título competencial que engarce coa competencia financeira estatal do artigo 133 CE. «A facultade de gasto público en mans do Estado non é título competencial autónomo que poida descoñecer, desprazar ou limitar as competencias materiais que correspondan ás comunidades autónomas»⁵⁰.
- iii. Porque a facultade para legislar en materia de acción concertada depende dos títulos competenciais subxacentes. No caso que nos ocupa, os títulos substantivos aplicables son a competencia exclusiva en materia de servizos sociais e de desenvolvemento legislativo e execución en materia de sanidade que todas as CC. AA. asumiron.
- iv. Porque, aínda que no plano adxectivo ou procedemental as CC. AA. deberían respectar a competencia estatal para fixar as bases do procedemento administrativo común do artigo 149.1.18 CE, non obstante, esta non se ditou. Ademais diso, tras a habilitación da DA 49 LCSP para que as CC. AA. legislen en materia de acción concertada, queda despexada calquera dúbida respecto á inaplicación da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións a aquela. Estamos ante manifestacións distintas da actividade de fomento.

Así o entendeu o Defensor do Pobo e a Administración Xeral do Estado⁵¹.

3.2 Características

De acordo coa lexislación aragonesa, asturiana, balear, catalá, madrileña, manchega, murciana e valenciana, os modelos de acción concertada son dous. O primeiro caracterízase por «primar as entidades sen ánimo de lucro. Faino, non obstante, con diferente intensidade»⁵²: adxudicando en caso de empate o acordo a unha entidade sen ánimo de lucro; excluindo da licitación as entidades con ánimo de lucro. O segundo permite participar e trata por igual as empresas e as entidades sen ánimo de lucro.

3.2.1 Prioridade

É aquel que recoñece unha preferencia na adxudicación ás entidades sen ánimo de lucro sempre que «existan análogas condicións de eficacia, calidade e rendibilidade social, así como de eficiencia orzamentaria»⁵³. Así ocorre, por exemplo, co decreto-lei catalán e a

lei balear de servizos ás persoas, neste último caso respecto dos «servizos declarados de interese económico xeral» (SIEX)⁵⁴.

3.2.2 Reserva

Limita a posibilidade de formalizar acordos de acción concertada a entidades públicas ou sen ánimo de lucro. Así o prevén, entre outras, as normas aragonesa, asturiana e valenciana, e a balear en relación cos servizos non económicos de interese xeral (SNEIX)⁵⁵.

O establecemento de reservas ou prioridades non parece contravir as regras de competencia comunitarias. O TXUE, mesmo en sede de contratación pública, permite que os Estados membros reserven contratos a entidades sen ánimo de lucro cando o consideren oportuno para lograr atención personalizada e integral dos usuarios ou pacientes, o seu arraigamento no contorno de atención social, a continuidade na atención ou a calidade do servizo⁵⁶.

3.2.3 Indiferente

Rexe na Comunidade de Madrid, onde «as persoas físicas ou xurídicas de carácter privado, calquera que sexa a súa natureza xurídica», poden subscribir acordos de acción concertada⁵⁷.

Na nosa opinión, esta opción cando menos chama a atención posto que as empresas actúan no mercado porque teñen un ánimo de lucro. Non o fan de xeito altruísta.

É máis, a súa presenza permite intuír que detrás do reembolso dos custos pode haber unha verdadeira retribución.

4 DOCTRINA ASADE

A doutrina ASADE arranca con senllas cuestións prexudiciais formuladas ao TXUE polos AATSX da Comunidade Valenciana e Aragón de 30 de xullo e 23 de novembro de 2020, respectivamente. Estes autos, pola súa vez, son consecuencia de dous recursos contencioso-administrativos promovidos por ASADE, a Asociación Estatal de Entidades de Servizos de Atención a Domicilio.

A ASADE recorreu para defender a participación das entidades con ánimo de lucro nos acordos de acción concertada no ámbito social. Para iso argumentou que os acordos de acción concertada tiñan natureza contractual. En concreto, recorreu contra:

- i. O Decreto 181/2017, do Consell, do 17 de novembro, polo que se desenvolve a acción concertada para a prestación de servizos sociais no ámbito da Comunidade Valenciana por entidades de iniciativa social (DACVal).
- ii. O Decreto 62/2017, do 11 de abril, do Goberno de Aragón, sobre acordos de acción concertada de servizos sanitarios e convenios de vinculación con entidades públicas e entidades sen ánimo de lucro⁵⁸.

A resposta ás cuestións prexudiciais deu lugar á doutrina ASADE, emanada da STXUE ASADE I e o ATXUE ASADE II do 14 de xullo de 2022 e do 31 de marzo de 2023, respectivamente⁵⁹.

4.1 Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea

O punto de partida da doutrina ASADE é a autonomía do dereito comunitario para definir o que é un contrato, de sorte que «a cualificación polo dereito interno (*nomen iuris*) non impide ao Tribunal [de Xustiza da Unión Europea] indagar e apreciar a verdadeira natureza desa figura, de acordo co dereito europeo»⁶⁰.

A partir de aquí, sinala os seguintes criterios sobre: a primacía do ser sobre a denominación das cousas; os requisitos para ser considerado un negocio como contrato de servizos oneroso e, en consecuencia, estar suxeito ao réxime simplificado da Directiva 2014/24/UE; os servizos excluídos da Directiva 2014/24/UE por formaren parte dun sistema da seguridade social; e a resposta dada polo TXUE á cuestión prexudicial formulada polos TSX da Comunidade Valenciana e Aragón sobre a acción concertada.

4.1.1 Realidade das cousas

Para o TXUE, o importante é a realidade das cousas, e a afirmación de que os acordos de acción concertada «constitúen “instrumentos organizativos de natureza non contractual” non basta para que queden fóra do ámbito de aplicación da Directiva 2014/24»⁶¹.

Como afirma Garrido, «non chega con cambiar o *nomen iuris* do negocio xurídico (...) nin proclamar que (...) é unha modalidade de xestión indirecta distinta das previstas na normativa de contratos do sector público». Por iso, para esta autora, «a postura adoptada por algúns lexisladores autonómicos é errónea e de necesaria rectificación neste punto»⁶².

No mesmo sentido, Darnaculleta sostén que «a determinación de se un instrumento xurídico ten natureza contractual ou non contractual e, polo tanto, está suxeito ou non ás directivas europeas de contratación, non está en mans do lexislador estatal ou autonómico»⁶³.

4.1.2 Contratos onerosos de servizos

Auízo do TXUE, só estarán suxeitos á Directiva 2014/24/UE os contratos onerosos de servizos sempre que, no marco dunha actividade económica, tras un procedemento de concorrencia competitiva, se lle encomende a un operador a realización dunha prestación de facer distinta unha obra ou subministración a cambio dunha contraprestación.

Se concorren estes requisitos –concorrencia competitiva, actividade económica e relación sinalagmática–, o negocio estará suxeito ás directivas de contratación pública sempre que teña dimensión transfronteiriza.

4.1.2.1 Concorrenza competitiva

Segundo sinala o TXUE, «a elección dunha oferta –e, polo tanto, dun adxudicatario– é un elemento intrinsecamente vinculado ao réxime de contratos públicos»⁶⁴. Por iso, «os procedementos mediante os cales o poder adxudicador renuncia a comparar e clasificar as ofertas admisibles e a designar o operador (...) non están comprendidos no ámbito de aplicación» da Dir. 2014/24/UE⁶⁵.

4.1.2.2 Actividades económicas

Tal e como afirma o TXUE, tratándose de contratos de servizos, o concepto de servizos «debe interpretarse á luz da libre prestación de servizos establecidos no artigo 56 TFUE, cuxo ámbito de aplicación se limita ás actividades económicas»⁶⁶.

O anterior significa: desde un punto de vista negativo, que «a libre prestación de servizos [–e a Dir. 2014/24/UE–] non se estende[n] a actividades (...) relacionadas (...) co poder público»; e desde un punto de vista positivo, «que debe tratarse de «prestacións de servizos [susceptibles de seren] realizadas a cambio dunha retribución sen que sexa necesario, ademais, que sexa pagada polo seu beneficiario»⁶⁷.

Ademais, «a circunstancia de que o contrato se asine cunha entidade sen ánimo de lucro non exclúe que a dita entidade poida exercer unha actividade económica»⁶⁸. Así mesmo, «poden considerarse actividades económicas os servizos (...) que (...) se prestan en interese público e sen ánimo de lucro»⁶⁹.

4.1.2.3 Relación sinalagmática

«En terceiro lugar, [para o TXUE,] o carácter oneroso dun contrato público supón que cada unha das partes se obriga a realizar unha prestación en contrapartida doutra prestación, sen excluír, non obstante, que a contrapartida do poder adxudicador consista unicamente no reembolso dos gastos soportados por prestar o servizo pactado»⁷⁰.

4.1.2.4 Liberdade de organización dos sistemas de seguridade social

Finalmente, o TXUE advirte que a «Directiva non afectará o xeito en que os Estados membros organizan os seus sistemas de seguridade social (...), [así como que] as actividades dos organismos xestores dun réxime de seguridade social non constitúen, en principio, actividades económicas cando se basean no principio de solidariedade e tales actividades están sometidas ao control do Estado»⁷¹. Non obstante, «non acontece necesariamente así no caso de prestacións sociais específicas que levan a cabo operadores privados e cuxo custo asume ben o propio Estado, ben eses organismos (...) [porque] a consecución dunha finalidade social ou a toma en consideración do principio de solidariedade (...) non impide, en canto tal, considerar como actividade económica esa prestación»⁷².

4.1.3 Resposta ás cuestións prexudiciais

Chegados a este punto, analizadas as características dos contratos de servizos, a STXUE ASADE I conclúe que, *prima facie*, «unha parte polo menos dos servizos sociais de asistencia ás persoas que poden ser obxecto dun acordo de acción concertada están comprendidos no ámbito dos servizos enumerados no anexo XIV da Directiva 2014/24»⁷³. O ATXUE ASADE II, pola súa banda, entende que, tamén, «unha parte polo menos dos servizos sanitarios e servizos de colaboración e apoio á prestación sanitaria (...) está comprendida no ámbito dos servizos enumerados no anexo XIV»⁷⁴.

Deste modo, estas decisións quedaron nunha declaración de principios, porque «por lamentable que sexa, a falta de enumeración nas *peticións das decisións prexudiciais* de categorías precisas de servizos de asistencia ás persoas», lle impediu efectuar un pronunciamento acertado sobre servizos sociais ou sanitarios concretos⁷⁵.

Tal e como afirma Lazo, o TXUE mostrouse pouco clarificador no caso ASADE. Probablemente para “evitar pechar as portas a futuras interpretacións” nun ámbito caracterizado por tantas singularidades nacionais como o dos servizos ás persoas»⁷⁶.

En definitiva, a doutrina ASADE I e ASADE II resúmese como segue:

«Os artigos 76 e 77 da Directiva 2014/24/UE (...) non se opoñen a unha normativa nacional que lles reserva ás entidades sen ánimo de lucro a facultade de celebrar, con observancia dos principios de publicidade, de competencia e de transparencia, acordos en virtude dos cales esas entidades prestan servizos sociais ou sanitarios de interese xeral, a cambio do reembolso dos custos que soportan, sexa cal sexa o valor estimado deses servizos, cando a utilización de tales acordos persiga satisfacer obxectivos de solidariedade, sen mellorar necesariamente a adecuación ou a eficiencia orzamentaria da prestación dos ditos servizos respecto do réxime de aplicación xeral aos procedementos de adxudicación de contratos públicos, sempre que,
- por unha parte, o marco legal e convencional no que se desenvolve a actividade desas entidades contribúa efectivamente á finalidade social e á consecución dos obxectivos de solidariedade e de eficiencia orzamentaria que sustentan esa normativa e,
- por outra banda, se respecte o principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, no artigo 75 da mencionada directiva»⁷⁷.

4.2 Xurisprudencia do Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Valenciana

O TSX da Comunidade Valenciana, unha vez respondida, pola STXUE ASADE I, a cuestión prexudicial sobre o DACVal, ditou cinco sentenzas:

- i. As SSTSX da Comunidade Valenciana 339/2023, do 29 de xuño, e 342/2023, do 30 de xuño, declararon parcialmente nulo o citado regulamento de acción concertada⁷⁸.

- ii. As SSTSX da Comunidade Valenciana 352/2023, 353/2023 e 354/2023, todas elas do 30 de xuño, anularon tres convocatorias concretas da acción concertada por falta de publicidade, por duración superior do contrato a 3 anos e por adxudicar este ao antigo prestador do servizo⁷⁹.

As SSTSX da Comunidade Valenciana 339/2023, de 29 de xuño, e 342/2023, do 30 de xuño, como consecuencia da cualificación contractual da acción concertada suxeita a regulación harmonizada provocaron as seguintes consecuencias xurídicas na normativa reguladora destes instrumentos: anulación da indemnidade patrimonial, obriga de publicar no DOUE os acordos de acción concertada, prohibición de puntuar o arraigamento local e limitación dos acordos a tres anos sen posibilidade de volvelos adxudicar ao mesmo prestador do servizo.

Deixando de lado cuestións concretas, o relevante da xurisprudencia do TSX da Comunidade Valenciana radica en considerar que «a acción concertada cuxo valor estimado iguale ou supere o limiar comunitario (...) será contrato suxeito a regulación harmonizada»⁸⁰.

Deste xeito, crea unha rocambolesca situación en virtude de cal, para os efectos da LCSP: os acordos de acción concertada non suxeitos a regulación harmonizada son un «instrumento organizativo de natureza non contractual»; e estes mesmos acordos, se o seu valor estimado alcanza os 750.000 euros, son contratos de réxime simplificado da Directiva 2014/24/UE, suxeitos aos seus artigos 74 a 77.

Ademais, tanto a uns como outros instrumentos, estean ou non estean suxeitos a regulación harmonizada, non se lles aplica a LCSP porque a DA 49 LCSP, dedicada á acción concertada, permite que esta non se rexa pola normativa reguladora da contratación pública.

Ademais, esta afirmación predícaa de todos os servizos sociais e sanitarios comprendidos na acción concertada. É máis, chega a esta conclusión, a pesar de que a STXUE ASADE I e o ATXUE ASADE II resolveron que só «unha parte polo menos dos servizos sociais [e sanitarios] obxecto de acción concertada estaba comprendida no ámbito dos servizos enumerados no anexo XIV»⁸¹.

Dito isto, hai que advertir que as citadas resolucións non son firmes. A día de hoxe están pendentes de admisión os recursos de casación interpostos pola Generalitat Valenciana e ASADE, xa que nin unha nin outra están conformes coa xurisprudencia sentada polo TSX da Comunidade Valenciana.

5 RECONSIDERACIÓN DA ACCIÓN CONCERTADA

Vista a doutrina ASADE –e tamén a aplicación desta que fixo o TSX da Comunidade Valenciana– aparecen dous escenarios, asumir a STXUE ASADE I e o ATXUE ASADE II, ou repensar a lexislación sectorial tendo en conta a definición de contrato público derivada destas e efectuar as oportunas modificacións lexislativas.

5.1 Asumir a doutrina ASADE

O primeiro dos escenarios propostos pasa por asumir a STXUE ASADE I e o ATXUE ASADE II. Nese caso o que procederá será analizar cada un dos servizos ás persoas e ver cales deben configurarse como contratos e cales non.

Do que se escribiu ata agora, o criterio máis prudente é defendido por Tolivar e Cueto. Estes autores polo menos recoñecen un ámbito propio á acción concertada, distinto do dos contratos ás persoas.

Tanto un como outra, referíndose aos servizos ás persoas, entenden que as «Directivas sobre contratación pública lles dan un novo tratamento, preservando en todo caso o seu necesario sometemento aos principios de transparencia e igualdade de trato, pero con marxe para a súa organización ben como servizos de interese xeral non económicos, caso en que se permite o uso de fórmulas non contractuais na prestación destes, como o seu financiamento ou a propia acción concertada (...), ben como servizos de interese económico xeral, caso en que se permiten especialidades procedementais, como a reserva a favor de determinadas entidades»⁸².

5.2 Repensar a lexislación reguladora da acción concertada

«Quizais chegara o momento de redefinir a relación entre os dereitos sociais a nivel da Unión Europea e o mercado interior, o que, obviamente, afecta tamén a contratación pública», e por que non, á acción concertada⁸³.

Para iso cómpre atopar un acomodo a este instrumento organizativo de natureza non contractual, o que require –vista a doutrina ASADE, e a súa interpretación polo TSX da Comunidade Valenciana– marcar unha liña vermella que permita distinguilos dos contratos ás persoas.

Hoxe en día o punto de partida é a habilitación da DA 49 LCSP ás comunidades autónomas, para que regulen a acción concertada como «instrumentos non organizativos de natureza contractual», a cal atopa a súa orixe no *Libro branco*. Nel, en 2004, xa dixo a Comisión que «a prestación de servizos de interese xeral *podía* xestionarse en concertación co sector privado ou encomendarse a empresas públicas ou privadas»⁸⁴.

A partir de aquí, habería que articular a acción concertada de xeito que opere como unha compensación financeira pública, nos termos descritos pola Comunicación de 2006.

Segundo o noso parecer, a consideración da acción concertada como un *tertium genus* entre a xestión directa e indirecta dos servizos ás persoas pasa por catalogar a acción como unha manifestación da actividade de fomento⁸⁵.

Para cualificar unha relación como contractual, en ocasións o «criterio da onerosidade debe complementarse con outros criterios», en particular co do obxecto da prestación. Por iso unha prestación determinada poderá cualificarse como acción concertada «sempre que o seu obxecto (...) non coincida co dos contratos regulados na Lei de contratos do sector público»⁸⁶, e no caso que nos ocupa, ante unha xestión indirecta de servizos públicos.

Estaremos ante unha xestión indirecta dun servizo público se o vínculo coa Administración canaliza, en todo ou parte do territorio, total ou parcialmente, a provisión de prazas da rede pública de atención. Xa sexa porque os recursos de titularidade pública son inexistentes ou insuficientes, ou porque se entenda que un particular xestiona con maior eficiencia unha determinada actividade. En ambos os dous supostos «é a Administración a que proporciona (...) a fonte de ingresos á empresa privada que accede á xestión e explotación (...) garantíndolle *ab initio* a produción xeradora dos ingresos xa que a poboación asistencial está asegurada» pola Administración⁸⁷. Así ocorre cando se producen «remisións» ou «derivacións» de pacientes ou usuarios do tratamento dos cales é responsable a Administración.

Pola contra, se o adxudicatario da acción concertada actúa en paralelo, e non de xeito subordinado a unha Administración, existirá unha manifestación da actividade de fomento coñecida como acción concertada. Para que iso sexa así, o prestador do servizo debe ter gran liberdade para organizalo, así como para admitir ou rexeitar solicitudes.

Baixo estas premisas prodúcese unha relación directa entre un cidadán e un prestador de servizos sociais ou sanitarios porque a súa actividade non está mediatizada por unha Administración, a cal se limita a financiar unha actividade de interese xeral. No caso contrario, se é a Administración a que controla o acceso ao servizo ou determina as características deste, o prestador do servizo actuará para a Administración e non para o cidadán.

5.3 Modificar a normativa sectorial

Do escrito ata agora pode concluírse que, se un terceiro colabora coa Administración, dispendo de liberdade de organización para prestar a actividade, así como para sinalar os criterios de admisión e determinar o número de persoas ás que pensa atender, as máis das veces, o instrumento axeitado será a acción concertada.

Nestes casos actúase de xeito complementario e con autonomía respecto da Administración. O destinatario inmediato da prestación é a cidadanía. Pola contra, na xestión indirecta dun servizo público as persoas son só destinatarios mediatos do servizo. Este préstase á Administración e só de maneira reflexa se beneficia a cidadanía.

Agora ben, vistos os antecedentes –e en particular a postura do TXUE e do TSX da Comunidade Valenciana–, parece necesario introducir certas modificacións lexislativas co fin de evitar que, pola forma en que actúa un adxudicatario da acción concertada, a súa actividade sexa considerada, total ou parcialmente, un contrato ás persoas.

Neste sentido, non parece idóneo definir a acción concertada como un instrumento «a través do cal as administracións (...) poderán organizar a prestación de servizos (...) fixando o seu financiamento, acceso de persoas usuarias e control baixo a súa competencia e responsabilidade pública»⁸⁸.

Tampouco cremos que sexa oportuno reflectir nunha norma reguladora de acción concertada que a Administración «poderá organizar a prestación de servizos (...) cuxo

financiamento, acceso e control sexan da súa competencia, axustándose ao procedemento e requisitos» establecidos por ela⁸⁹.

Na nosa opinión, non procede afirmar que a acción concertada é subsidiaria á xestión directa ou indirecta dunha actividade de interese xeral xa que o seu recurso non debería estar «subordinado, con carácter previo, á utilización óptima dos recursos propios»⁹⁰. É unha modalidade alternativa de satisfacer necesidades sociais.

Segundo o noso parecer, na acción concertada non pode corresponder á Administración a «reserva (...) de prazas para a súa ocupación polas persoas (...) cuxo acceso sexa autorizado polas administracións públicas».

En definitiva, se «os Estados membros (...) seguen sendo libres de prestar eles mesmos (...) [os] servizos [de interese xeral] ou de organiza[los] (...) sen asignar [contratos ou] concesións, por exemplo a través do simple financiamento destes», a acción concertada ten cabida no dereito español e comunitario sempre que se configure como unha verdadeira manifestación de fomento⁹¹.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Berberoff Ayuda, D. 2018. «La doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en la contratación pública como condicionante interpretativo», en J.M. Gimeno Feliu, *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Carlón Ruiz, M. 2016. «La gestión de los servicios públicos: sus condicionantes en el contexto de la transposición de las directivas sobre contratación pública», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 59.
- Darnaculleta Garneda, M.M. 2021. «Las nuevas modalidades de gestión de los servicios a las personas en la legislación autonómica de servicios sociales: especial referencia a la acción concertada», en *Revista Catalana de Dret Públic*, 62.
- Díez Sastre, S. 2019. «La acción concertada como nueva forma de gestión de los servicios públicos sanitarios», en A. Agulló Agüero e E. Marco Peñas (coords.), *Financiación de la Sanidad. Tributación, control de gasto y reparto constitucional de poder financiero*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Domínguez Martín, M. 2019. «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de contratos del sector público», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Gallego Anabitarte, A. 1980. «La acción concertada: nuevas y viejas técnicas jurídicas de la Administración. Contribución a la distinción entre la resolución y el contrato administrativo», en *Homenaje a Galván Escutia Javier*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Garrido Juncal, A. 2017. «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate», en *Revista Catalana de Dret Públic*, 55.

- Garrido Juncal, A. 2020. *Los servicios sociales en el s. XXI: Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gimeno Feliu, J.M. 2015a. «Servicios de salud y reservas de participación ¿una nueva oportunidad para la mejora del SNS? Análisis de los artículos 74 a 77 de la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública», en *Derecho y Salud*, 25 (extra 1).
- Gimeno Feliu, J.M. 2015b. «La Contratación Pública en los contratos sanitarios y sociales», en *Observatorio de Contratación Pública*, 11 de maio de 2015.
- Gimeno Feliu, J.M. 2018. «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52.
- Gimeno Feliu, J.M. 2023. «Acción concertada con entidades sin ánimo de lucro y proceso de contratación», en *Aranzadi digital*, 1.
- Guardia Hernández, J.J. e Manent Alonso, L. 2015. «La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: Una nueva manifestación del Estado garante», en *Revista Catalana de Dret Públic*, 51.
- Hernández González, F. 2017. «La adjudicación directa de contratos públicos a las entidades sin ánimo de lucro», en J.C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales e I. de los Mozos Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*. Madrid: Reus.
- Jordana de Pozas, L. 1949. «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», en *Revista de estudios políticos*, 48.
- Lazo Vitoria, X. 2016. «La figura del “concierto social” tras las Directivas europeas de contratación pública», en *Observatorio de Contratación Pública*, 11 de novembro de 2016. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.255/relcategoria.208/chk.8a6aff1570d54bca8a49d120e58dc58c> (Acceso el 29 de septiembre de 2018).
- Lazo Vitoria, X. 2023. «Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato?», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 20.
- Manent Alonso, L. 2016. «Los intereses de demora de la prestación farmacéutica ambulatoria», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 61.
- Manent Alonso, L. 2017. «La influencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la configuración de la acción concertada en los servicios sociales», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 62.
- Manent Alonso, L. 2018. «Principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV», en M.A. Recuerda Girela (dir.), *Comentarios a la nueva Ley de contratos del sector público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Manent Alonso, L. e Tenhaeff Lackschewitz, S. 2018. «Los contratos para la gestión de los servicios públicos», en J.F. Mestre Delgado e L. Manent Alonso (dirs.), *La Ley de contratos del sector público. Aspectos novedosos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Mendoza Jiménez, J. e Gutiérrez Santana, I.O. 2023. «Los conciertos sociales, novedades jurídicas y sus implicaciones», en *Gabílex*, 34.
- Pizarro Nevado, R. 2020. «El concierto social para la prestación de la atención infantil temprana en Andalucía», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 14.
- Morote Sarrión, J.V. 2018. «Consideraciones sobre la figura de la acción concertada en el ámbito del servicio público sanitario público sanitario de la Comunidad Valenciana», en *Jornadas sobre Novedades de la Ley de Contratos de Sector Público*. Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 8 de marzo de 2018.
- Salas Hernández, J. 1968. «El régimen de la acción concertada», en *Revista de Administración Pública*, 56.
- Tolivar Alas, L. e Cueto Pérez, M. 2020. «Presentación», en L. Tolivar Alas e M. Cueto Pérez (dirs.), *La prestación de servicios sociosanitarios: nuevo marco de la contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

NOTAS

- 1 Garrido Juncal, 2020: 215.
- 2 *Ídem*.
- 3 Garrido Juncal, 2020: 223.
- 4 *Libro blanco sobre os servizos de interese xeral*, do 12 de maio de 2004, COM (2004) 374 final. Non publicado no *Diario Oficial da Unión Europea* (DOUE). Dispoñible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=ES> (Acceso o 28 de xaneiro de 2024).
- 5 Par. 40 STXUE Blanco Pérez e Chao Gómez do 1 de xuño de 2010 (as. C-570/07 e C-571/07)
- 6 Apartado 2.2 do *Libro branco*.
- 7 Comunicación da Comisión, do 26 de abril de 2006, sobre os servizos sociais de interese xeral, COM (2006) 177 final. Non publicada no DOUE. Dispoñible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52006DC0122> (Acceso o 28 de xaneiro de 2024).
- 8 A Comunicación de 2006 é continuación do *Libro branco*. Nel efectuábase unha «formulación sistemática de cara á determinación e o recoñecemento das características específicas dos servizos sociais e sanitarios de interese xeral, e precisar o marco no que eses servizos *funcionaban e poderían modernizarse*. O dito enfoque plasmarase nunha Comunicación sobre servizos sociais de interese xeral, incluídos os servizos sanitarios, que se *debería ter adoptado* no transcurso de 2005» (ap. 4.4 do *Libro branco*). Na Comunicación de 2006, aínda que desenvolvía o *Libro branco* –e, polo tanto, debía abranguer non só os servizos sociais senón tamén os sanitarios– «tras a votación do Parlamento Europeo en primeira lectura da proposta de Directiva sobre os servizos no mercado interior, o 16 de febreiro de 2006, a Comisión excluíu os servizos sanitarios do ámbito de aplicación» (introdución da comunicación).
- 9 «O dereito comunitario reconece tres categorías de servizos de interese xeral (SIX): económicos, non económicos e sociais. Os servizos de interese económico xeral (SIEIX) son servizos básicos que se prestan a cambio dunha remuneración (por exemplo, os servizos postais). Aínda que están suxeitos ás normas europeas de competencia e mercado interior, cando sexa necesario poden facerse excepcións para garantir o acceso dos cidadáns aos servizos básicos. Os servizos non económicos (SNEIX) –por exemplo, a policía, a xustiza e os réximes obrigatorios de seguridade social– non están sometidos a ningunha lexislación europea específica nin ás normas de competencia e mercado interior. Os servizos sociais de interese xeral (SSIX) atenden ás necesidades dos cidadáns máis vulnerables e baséanse nos principios de solidariedade e igualdade de acceso. Poden ser tanto económicos como non económicos. Como exemplos, cabe citar os réximes de seguridade social, os servizos de emprego e a vivenda social». Manent Alonso, 2018: 2133 (nota a pé de páxina 136).
- 10 Manent Alonso e Tenhaeff Lackschewitz, 2018: 204.
- 11 Carlón Ruiz, 2016: 48.
- 12 Ap. 1.1 da Comunicación.
- 13 Manent Alonso, 2017: 219.
- 14 A xestión directa e a prestación autónoma (recurso á regulación de mercado) dos SSIX exceden o labor deste traballo. Non existe un vínculo, contractual ou non contractual, que deba ser cualificado xuridicamente para os efectos de individualizar a acción concertada doutras formas de xestión dos servizos ás persoas.
- 15 Ap. 2.2.1 da Comunicación de 2006.
- 16 Cfr. ap. 2.2 do *Libro branco*.
- 17 Ap. 2.2.1 da Comunicación de 2006.
- 18 Gimeno Feliú, 2018.
- 19 Gimeno Feliú, 2015a: 76.
- 20 Considerandos 54 e 114 das Directivas 2014/23/UE e 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro, relativas á adxudicación dos contratos de concesión e sobre contratación pública.
- 21 Ap. 2.2.2 da Comunicación de 2006.
- 22 Ap. 2.2 do *Libro branco*.
- 23 Enténdese por actividade de fomento aquela «acción da Administración encamiñada a protexer ou promover aquelas actividades, establecementos ou riquezas debidos aos particulares e que satisfán necesidades públicas ou se consideran de utilidade xeral, sen usar da coacción nin crear servizos públicos». Jordana de Pozas, 1949: 46.
- 24 Jordana de Pozas, 1949: 46.

- 25 Sobre a aplicación das disposicións relativas ás axudas de Estado aos SSIX que se xestionen mediante contratos públicos, sociedades de economía mixta e concesións é interesante consultar as seccións 4 a 6 (preguntas 198 a 227) do documento de traballo dos servizos da Comisión *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*. Non publicada no DOUE. Dispoñible en: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_es.pdf (Acceso o 28 de xaneiro de 2024).
- 26 Ap. 2.2.2 da Comunicación de 2006.
- 27 Art. 106.2 TFUE.
- 28 Cfr. decisión da Comisión, do 20 de decembro de 2011, relativa á aplicación das disposicións do artigo 106.2 TFUE ás axudas estatais en forma de compensación por servizo público concedidas a algunhas empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeral (DOUE do 11 de xaneiro de 2012).
- 29 Ap. 2.2.2 da Comunicación de 2006.
- 30 Ap. 1.1 da Comunicación de 2006.
- 31 Ap. 1.2 da Comunicación da Comisión, do 20 de decembro de 2011, «Un marco de calidade para os servizos sociais de interese xeral en Europa». Non publicada no DOUE. Dispoñible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0900_/com_com\(2011\)0900_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0900_/com_com(2011)0900_es.pdf) (Acceso o 28 de xaneiro de 2024).
- 32 Ap. 1.2 da Comunicación de 2011.
- 33 Considerando 114 da Directiva 2014/24/UE.
- 34 A posibilidade de establecer reservas de participación considérase no art. 77 da Directiva 2014/24/UE. Esta, dentro dos preceptos que dedica aos servizos especiais e outros específicos (arts. 74 a 77), dedica un deles –o art. 77– ás reservas de participación. O art. 77 permite aos Estados membro reservar a licitación a entidades sen ánimo de determinados contratos de «servizos sociais, culturais e de saúde».
- 35 Considerando 53 da Directiva 2014/23/UE.
- 36 Considerandos 54 e 114 das Directivas 2014/23/UE e 2014/24/UE.
- 37 Lazo Vitoria, 2016.
- 38 Os servizos especiais singularízanse respecto dos demais contratos «de réxime xeral» por sete regras propias. As tres primeiras proxectáanse sobre os contratos de servizos, as tres seguintes sobre as concesións de servizos. A última aplícase tanto aos contratos como ás concesións de servizos. As singularidades son as seguintes: 1) limiar de harmonización superior (art. 221 c LCSP); 2) vixencia superior do anuncio de información previa (art. 134.6 *in fine* LCSP); 3) criterios de adjudicación relacionados coa calidade (art. 145.4 *in fine* LCSP); 4) procedemento restrinxido como procedemento ordinario de adjudicación (art. 131.2 LCSP); 5) contido e carácter do anuncio de información previa (art. 135.5 e DA 36 LCSP); 6) principios específicos de adjudicación e execución (DA 47 LCSP); 7) dispensa de publicación no DOUE da modificación do contrato ou a concesión (art. 207.3 LCSP). Complementariamente a estas sete regras especiais, a LCSP sinala como criterio delimitador dos contratos mixtos (art. 181 a LCSP).
- 39 Os contratos ás persoas, ademais das regras excepcionais como servizos especiais, beneficiáanse de catro regras propias. Son as seguintes, a primeira para os contratos de servizos, a terceira para as concesións de servizos e as restantes para contratos e concesións: 1) prazo de duración superior (art. 29.4 LCSP); 2) dispensa de constitución de garantía definitiva (art. 107.1 LCSP); 3) obriga de utilizar varios criterios de adjudicación (art. 145.3 g LCSP); 4) causa específica do procedemento de licitación con negociación (art. 167 f LCSP); 5) obriga de prestar o servizo coas características propias dos servizos públicos (art. 312 LCSP); 6) posibilidade de incluír principios específicos de adjudicación e execución (DA 47 LCSP); 7) reservas de participación (DA 48 LCSP).
- 40 Refírense á acción concertada como concertos sociais: o Decreto-lei 3/2016, do 31 de maio, da Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes en materia de contratación pública (DLCat); a Lei 7/2009, do 22 de decembro, de servizos sociais da Rioxá (LSSRioxá); a Lei 14/2010, do 16 de decembro, de servizos sociais de Castela-A Mancha (LSSC-M); Lei 3/2021, do 29 de xullo, de servizos sociais da Rexión de Murcia (LSSMur); e a Lei 12/2022, do 21 de decembro, de servizos sociais da Comunidade de Madrid (LSSMad). Para simplificar a comprensión do artigo, nós utilizaremos o termo acción concertada para os instrumentos de natureza non contractual e concerto social para os de carácter contractual.
- 41 Pola súa orde de aprobación, a lexislación autonómica reguladora da acción concertada como instrumento non contractual é a seguinte: 1) Decreto-lei 1/2016, do 17 de maio, do Goberno de Aragón, sobre acción concertada para a prestación ás persoas de servizos de carácter social e sanitario. A súa tramitación como proxecto de lei deu lugar á Lei 11/2016, do 15 de decembro (LACara); 2) DDAA 3 e 4 DLCat; 3) Decreto-lei 7/2016, do 4 de novembro, do Consell, sobre acción concertada para a prestación de servizos ás persoas no ámbito sanitario, da Comunidade Valenciana. Posteriormente, ao ser tramitado como proxecto de lei, foi substituído pola Lei 7/2017, do 30 de marzo, da Generalitat Valenciana (LACVal); 4) Arts. 62 a 68 da Lei 5/1997, de 25 de xuño, da Generalitat Valenciana, pola que se regulou o sistema de servizos sociais no ámbito da Comunidade Valenciana, redactados pola Lei 13/2016, do 29 de decembro, de medidas fiscais, de xestión administrativa e financeira, e de organización da Generalitat (LSSVal). Na actualidade estas normas están derogadas e os preceptos de aplicación son os arts. 87 a 91 da Lei 3/2019, do 18 de febreiro, da Generalitat Valenciana, de servizos sociais inclusivos da Comunidade Valenciana; 5) Cap. I da Lei 12/2018, do 15 de novembro, de servizos ás persoas no ámbito social na Comunidade Autónoma das Illas Baleares (LSPBal); 6) Lei 3/2019, do 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sen ánimo de lucro para a prestación de servizos de carácter social, do Principado de Asturias (LACast); 7) Arts. 61 ter e cuater LSSRioxá, redactados pola Lei 2/2020, do 30 de xaneiro 8); Art. 42 LSSC-M, na redacción dada pola Lei 4/2021, do 25 de xuño; 9) Art. 69 LSSMur 10) Arts. 72 a 76 LSSMad. A Lei balear de servizos ás persoas no ámbito social, aínda que non afirma que os acordos de acción concertada sexan instrumentos organizativos de natureza non contractual, este carácter debe entenderse implícito, xa que o diferenza da contratación pública de servizos sociais dirixida ás persoas. Para tal efecto, en senllos capítulos regula a xestión de servizos sociais ás persoas mediante acción concertada e as regras específicas de contratación pública de servizos sociais dirixidos ás persoas. De feito, o acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado–Comunidade Autónoma das Illas Baleares, do 30 de xullo de 2019, en relación coa Lei 12/2018 do Parlamento Balear, publicada no *Boletín Oficial del Estado* (BOE) do 26 de setembro de 2019, concluíu que os acordos de acción concertada non están suxeitos á LCSP. Non o están porque «cumpre cos requisitos que establece o artigo 11.6 da LCSP», isto é, «servizos sociais [prestados] por entidades privadas (...) sen necesidade de asinar contratos públicos, a través (...) do simple financiamento destes servizos». A LSSC-M, e LSSMur gardan silencio sobre a natureza dos concertos sociais. O seu carácter non contractual recoñécese: no art. 1.3 do Decreto 52/2021, de 4 de maio, polo que se regula o concerto social para a xestión de servizos sociais e atención ás persoas en situación de dependencia en Castiella-La Mancha (DACC-M); exp. mots. do Decreto 62/2019, do 3 de maio, polo que se establece o réxime xurídico dos concertos sociais na Rexión de Murcia, en materia de protección e reforma do menor.
- 42 Pola súa orde de aprobación, a lexislación autonómica reguladora dos concertos sociais como instrumento contractual é a seguinte: 1) Arts. 61 a 68 da Lei 12/2008, do 5 de decembro, de servizos sociais do País Vasco; 2) Arts. 33 bis a 33 octies da Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia, redactados pola Lei 8/2016, do 8 de xullo; 3) Arts. 101 a 106 da Lei 9/2016, do 27 de decembro, de servizos sociais de Andalucía; 4) Lei foral 13/2017, do 16 de novembro, de concertos sociais nos ámbitos de saúde e servizos sociais; 5) Arts. 54 a 62 da Lei 2/2007, do 27 de marzo, de dereitos e servizos sociais de Cantabria, na redacción dada pola Lei 9/2017, do 26

- de decembro; 6) Lei 13/2018, do 26 de decembro, de concertos sociais para a prestación de servizos ás persoas nos ámbitos social, sanitario e sociosanitario en Estremadura; 7) Arts. 63 a 69 da Lei 16/2019, do 2 de maio, de servizos sociais de Canarias (LSSCan).
- 43 Aínda que a LSSCan garda silencio sobre a natureza dos concertos sociais, o art. 1 do Regulamento do concerto social no ámbito dos servizos sociais da Comunidade Autónoma de Canarias, aprobado polo Decreto 144/2021, do 29 de decembro, considera o concerto social como unha modalidade de xestión indirecta.
- 44 Pizarro Nevado, 2020: 102.
- 45 Garrido Juncal, 2020: 219.
- 46 Díez Sastre, 2019: 252.
- 47 Lazo cuestiona, referíndose á lexislación autonómica reguladora da acción concertada, se «pode o lexislador autonómico establecer que unha determinada figura se atopa excluída das normas de contratación pública?», así como se «¿hai afectación de lexislación básica estatal?». Domínguez Marín dá resposta a estas preguntas e conclúe que, «por moito que estas normas traten de considerala unha *tertium genus*, estamos ante unha forma de xestión directa ou indirecta, segundo os casos. Será xestión directa se se trata dunha “acción concertada” cunha entidade pública dependente da propia Administración autonómica, e será unha xestión indirecta se se realiza cunha entidade privada con ánimo de lucro». Idéntico parecer manifestan Mendoza e Gutiérrez Santana, os cales entenden que, tras a STXUE ASADE I e o ATXUE ASADE II, os acordos de acción concertada «son contratos públicos, pero con outro nome». Para ambos, consideran que a acción concertada é un sucedáneo dos «concertos», no sentido de modalidade de xestión indirecta dun servizo público, e atribúen á acción concertada unha natureza contractual. Lazo Vitoria, 2016. Domínguez Martín, 2019: 33. Mendoza Jiménez e Gutiérrez Santana, 2023: 34.
- 48 FX 6 STSX da Comunidade Valenciana 560/2018, do 12 de xuño.
- 49 FX 7 STSX da Comunidade Valenciana 560/2018, do 12 de xuño.
- 50 FX 5 STC 133/1992, do 2 de outubro (con. Compe. 785/1985).
- 51 Tras recibir unha queixa da Alianza da Sanidade Privada Española (ASPE) reclamando a interposición dun recurso de inconstitucionalidade contra a LACVal, a Defensora do Pobo desatendeu a petición. Unicamente realizou dúas recomendacións relacionadas co principio de igualdade e o réxime transitorio. Dispoñible en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/medidas-transitorias-para-el-cambio-de-accion-concertada-en-materia-de-salud-en-el-ambito-de-la-comunidad-valenciana/> (Acceso o 28 de xaneiro de 2024).
- 52 Manent Alonso e Tenhaeff Lackschewitz, 2018: 216.
- 53 DA 3.9 DLcat. No art. 6.5 LSPBal exixíase, para que se primen as entidades sen ánimo de lucro, que existan «análogas condicións de eficacia, calidade e custos, así como de eficiencia orzamentaria».
- 54 Art. 4.2 LSPBal.
- 55 Arts. 2 c) LACAr e LACVal e 44 bis c) LSSVal.
- 56 *Vid* par. 65 STXUE Spezzino do 11 de decembro de 2014 (as. C.113/13).
- 57 Art. 75 LSSMad.
- 58 O ATSX de Aragón, do 23 de novembro de 2020, formulou as seguintes cuestións: É compatible co dereito da Unión –artigo 49 TFUE e os artigos 76 e 77 (en relación co artigo 74 e anexo XIV) da Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014– unha normativa nacional que lles permite aos poderes adjudicadores recorrer a concertos con entes privados sen ánimo de lucro –non só asociacións de voluntariado– para a prestación de toda sorte de servizos sociais ás persoas a cambio de reembolso de custos, sen acudir aos procedementos previstos na Directiva de contratación e sexa cal sexa e o valor estimado, simplemente, mediante a previa cualificación das ditas figuras como non contractuais? 2) É compatible co dereito da Unión –artigo 49 TFUE e os artigos 76 e 77 (en relación co artigo 74 e anexo XIV) da Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de febreiro de 2014–, unha normativa nacional que, para a prestación de servizos de interese xeral sanitarios ou sociais, permite eludir a normativa de contratación pública, mediante o emprego da técnica da acción concertada, como complemento ou substitución da xestión por medios propios, non por razóns de idoneidade da técnica para a adecuada prestación do servizo, senón para a consecución de concretos obxectivos de política social, que afectan ao modo de prestación ou que se exixen ao axente encargado de prestarlo para a súa elección, e iso mesmo cando se manteña a vixencia dos principios de publicidade, competencia e transparencia? 3) De selo, é compatible co dereito da Unión –preceptos de constante cita, e ademais o artigo 15.2 b) da Directiva 123/2006/CE do Parlamento e do Consello, do 12 de decembro, relativa aos servizos do mercado interior– a reserva exclusiva e excluínte desta técnica de intervención, a entidades sen ánimo de lucro –non só a asociacións de voluntariado–, mesmo cando se respecte o principio de transparencia e publicidade? 4) Atendido o artigo 15.2 b) da Directiva de Servizos, cabe interpretar que dar aos poderes adjudicadores a facultade discrecional de acudir á acción concertada para encargar a xestión de servizos de carácter social e sanitario a entidades sen ánimo de lucro equivale a condicionar o acceso a estes servizos en función da forma xurídica? E se a resposta a esta inmediatamente anterior fose afirmativa, é válida, conforme o artigo 15.7 da Directiva de Servizos, unha normativa nacional como a normativa obxecto de cuestión, respecto da que o Estado non lle notificou á Comisión a inclusión do requisito relativo á forma xurídica? 5) Para o caso de que as respostas ás anteriores fosen positivas, deben interpretarse os artigos 49 e 56 do TFUE, os artigos 76 e 77 (en relación co artigo 74 e anexo XIV) da Directiva sobre contratación pública e o artigo 15.2 da Directiva 123/2006/CE do Parlamento e do Consello, do 12 de decembro, relativa aos servizos do mercado interior, no sentido de que permiten aos poderes adjudicadores para os efectos de selección de entidade sen ánimo de lucro (non só a asociacións de voluntariado) coa que concertar a prestación de toda sorte de servizos sociais ás persoas –máis alá dos enunciados no artigo 2.2 j) da dita directiva– que inclúa entre os criterios de selección a implantación na localidade ou área xeográfica na que vaia prestarse o servizo? As tres preguntas do ATSX da Comunidade Valenciana do 30 de xullo de 2020 atópanse incluídas nas cinco preguntas do ATSX de Aragón do 23 de novembro de 2020, polo que non precisa ser reproducido.
- 59 STXUE ASADE I do 14 de xullo de 2022 (as. C-436/20) e ATXUE ASADE II (as. C-676/20).
- 60 Lazo Vitoria, 2023: 4.
- 61 Par. 56 STXUE ASADE I.
- 62 Garrido Juncal, 2020: 227.
- 63 Darnaculleta Garneda, 2021: 43.
- 64 Par. 30 STXUE *Tirkonnen* do 1 de marzo de 2018 (as. C-9/17).
- 65 Par. 68 STXUE ASADE I.
- 66 Par. 59 STXUE ASADE I.
- 67 Par. 60 STXUE ASADE I.
- 68 Par. 62 STXUE ASADE I.
- 69 Par. 63 STXUE ASADE I.
- 70 Par. 67 STXUE ASADE I.
- 71 Par. 64 STXUE ASADE I.
- 72 Par. 65 STXUE ASADE I.
- 73 Par. 73 STXUE ASADE I.

- 74 Par. 40 ATXUE ASADE II. Sobre o ATXUE ASADE II, pode lerse o escrito por Gimeno Feliú, especificamente sobre esta decisión. Gimeno Feliú, 2023.
- 75 Par. 72 STXUE ASADE I.
- 76 Lazo Vitoria, 2023: 13.
- 77 Par. 52 ATXUE ASADE II.
- 78 A STSX da Comunidade Valenciana 339/2023 (rec. 170/2018) declarou nulos os arts. 13.2 par. 1, 15.1 a) e 23 e o «garantindo a indemnidade patrimonial da entidade prestadora» do art. 22, todos eles do DACVal. A STSX da Comunidade Valenciana 342/2023 (rec. 168/2018), ademais do art. 23 e o citado inciso do art. 22, tamén declarou a nulidade do art. 4 d) en relación co art. 13.2 par. 1, todos eles do DACVal.
- 79 As SSTSX da Comunidade Valenciana 352/2023 (rec. 224/2019) e 354/2023 (rec. 171/2019) declararon nulos os acordos de acción concertada de atención –residencial, domiciliaria e en vivendas tuteladas– de persoas en situación de dependencia: a primeira por infracción do principio de publicidade a non divulgar este «contrato de réxime simplificado» no DOUE, así como «a inobservancia do requisito de que non se adxudicara á organización un contrato para os servizos en cuestión nos tres anos precedentes; a segunda por infracción do principio de transparencia por falta de difusión da convocatoria no DOUE. Adicionalmente, a STSX da Comunidade Valenciana 353/2023 (rec. 302/2018) tamén anulou unha convocatoria de acción concertada de atención a persoas con discapacidade ao entender que a súa falta de difusión no DOUE era contraria ao principio de transparencia.
- 80 *Ídem*. En palabras do TSX da Comunidade Valenciana, «o certo é que da sentenza do TXUE do 14 de xullo de 2022 (ASADE I) se extrae para esta Sala e sen ningún xénero de dúbidas o carácter contractual da acción concertada segundo vén regulada no decreto impugnado». *Ídem*.
- 81 Pars. 73 e 40 STXUE ASADE I e ATXUE ASADE II.
- 82 Tolivar Alas e Cueto Pérez, 2020: 15.
- 83 Berberoff Ayuda, 2018: 197. En palabras de Hernández González, a acción concertada «constitúe un exemplo de vontade política de diferenciar o que é mercado de prestacións de calidade en atención ás persoas en ámbitos moi sensibles, poñéndose a atención na complementariedade para conseguir optimizar a eficiencia no modo de prestar servizos tan esenciais. Agora ben, desde un punto de vista político, o que transloce é a vontade de subtraer estes *acordos de acción concertada* da normativa de contratos públicos, excluíndoos das modalidades de xestión indirecta». Hernández González, 2017: 1051.
- 84 Ap. 2.2 do Libro Branco.
- 85 Este enfoque non é novo. Gallego Anabitarte, no contexto dos plans de desenvolvemento dos anos sesenta do século XX, cualificou a técnica de concertación como unha manifestación da actividade de fomento. Mediante esta técnica a Administración presentaba un plan, cuns obxectivos, para que os particulares os asumisen e, de xeito paralelo á Administración, contribuísen ao desenvolvemento económico do país. Este compromiso reflectíase nunha «acta de concerto» na que se concretaban as obrigas e beneficios das partes. Ademais, a subscrición da acta supuña a aceptación, polo particular, dun acto administrativo necesitado de colaboración. Máis recentemente Garrido Juncal asimilou a acción concertada a unha subvención e Hernández González advertiu que, de acordo coa regulación actual, «a acción concertada constitúe unha técnica de fomento e non de xestión de servizos públicos. Hernández González, 2017: 1052. Gallego Anabitarte, 1980: 224. Garrido Juncal, 2017: 96 a 98.
- 86 Consideración xurídica 5.1 do informe 53/2010, do 10 de decembro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa.
- 87 FX 5 STSX da Comunidade Valenciana 1925/2000, do 20 de decembro (rec. 273/1997).
- 88 Art. 3 DACVal.
- 89 Art. 3 LACVal.
- 90 Cfr. Art. 4 a) DACVal.
- 91 Cdo. 54 Dir. 2014/23/UE.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 57-92

Santiago de Compostela, 2024

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5164>

© Javier Seijo Villamizar

© Federico Martín Bermúdez

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

Recibido: 12/12/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Situación da pesca artesanal en Galicia e retos ecosistémicos para unha nova axenda política de cambio social transformador



Situación de la pesca artesanal en Galicia y retos ecosistémicos para una nueva agenda de cambio social transformador

The situation of small-scale fisheries in Galicia and ecosystem challenges for a new agenda of transformative social change

JAVIER SEIJO VILLAMIZAR

Profesor doutor do Departamento de Ciencia Política e Socioloxía
Universidade de Santiago de Compostela
Investigador EqualSeaLab

<https://orcid.org/0000-0002-4207-7116>

seijo.javier@gmail.com

FEDERICO MARTÍN BERMÚDEZ

Departamento de Economía Aplicada
G.I. Estudos económicos: transporte, traballo e sostibilidade
Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0001-6096-2277>

federico.martin@udc.es

Resumo: Esta análise trata sobre as razóns de cambio social no actual modelo de gobernanza da pesca artesanal en Galicia. Con este obxectivo, ilústranse os atributos emerxentes e condutores que acompañan o oficio de pescador/a e mariscador/a nos ecosistemas asociados á frota do Cantábrico-Noroeste. O método de estudo artículase mediante unha análise descritiva de información clave desde estudos empíricos e teóricos. A metodoloxía presenta unha caracterización e retos para as confrarías de Galicia. En síntese, reflexiónase sobre cal é o mellor camiño para unha nova axenda de cambio social en Galicia desde a gobernanza mariña e o paradigma de goberno aberto, para a innovación social e democrática.

Palabras clave: Cambio transformador, cambio social, coxestión, Galicia, gobernanza mariña, innovación democrática, innovación social, pesca artesanal, economía azul, cambio climático.

Resumen: Este análisis trata sobre las razones de cambio social en el actual modelo de gobernanza de la pesca artesanal en Galicia. Con este objetivo, se ilustran los atributos emergentes y conductores que acompañan al oficio de pescador/a y mariscador/a en los ecosistemas asociados a la flota del Cantábrico-Noroeste. El método de estudio se articula mediante un análisis descriptivo de información clave desde estudios empíricos y teóricos. La metodología presenta una caracterización y retos para las cofradías de Galicia. En síntesis, se reflexiona sobre cuál es el mejor camino para una nueva agenda de cambio social en Galicia desde la gobernanza marina y el paradigma de gobierno abierto, para la innovación social y democrática.

Palabras clave: Cambio transformador, cambio social, coxestión, Galicia, gobernanza marina, innovación democrática, innovación social, pesca artesanal, economía azul, cambio climático.

Abstract: This analysis deals with the reasons for social change in the current governance model of artisanal fishing in Galicia. With this aim, it illustrates the emerging and driving attributes that accompany the profession of fishermen and shellfish gatherers in the ecosystems associated with the Northwest Cantabrian fleet. The study method is articulated through a descriptive analysis of key information from empirical and theoretical studies. The methodology presents a characterisation and challenges for the Galician fishermen's associations. In summary, it reflects on the best way forward for a new agenda of social change in Galicia from the marine governance and open government paradigm, for social and democratic innovation.

Key words: Transformative change, social change, co-management, Galicia, marine governance, governance, democratic innovation, social innovation, artisanal fisheries, blue economy, climate change.

SUMARIO: 1 Introducción: O sector pesqueiro e a súa relevancia mundial: do goberno xerárquico á gobernanza mariña. 2 Metodoloxía e obxectivos: un enfoque interpretativo de reconstrución histórica. 3 Resultados: a pesca en Galicia desde a súa caracterización e gobernanza multinivel. 4 Discusión: Galicia como exemplo de sistema produtivo diferencial na pesca de pequena escala. 5 Conclusión: leccións para unha nova axenda política de cambio social transformador en Galicia. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: O SECTOR PESQUEIRO E A SÚA RELEVANCIA MUNDIAL: DO GOBERNO XERÁRQUICO Á GOBERNANZA MARIÑA

A maioría dos ecosistemas acuáticos do mundo, como mares, ríos, lagoas, constituíron para o ser humano espazos esenciais para abastecerse de alimentos desde a súa etapa social como cazador-pescador e recolector. Hoxe, miles de anos máis tarde, os ecosistemas mundiais, aínda que en gran parte xa deteriorados, continúan sendo fonte de aprovisionamento de alimentos para unha poboación mundial en aumento.

A FAO, nun dos seus últimos informes, *The State of World Fisheries and Aquaculture* (SOFIA), manifesta que nos últimos 20 anos existe unha tendencia descendente da produción mundial de pesca extractiva, debido a factores como a sobreexplotación pesqueira, a pesca ilegal e non reportada, as malas prácticas, a contaminación ou unha xestión pesqueira ineficiente, entre outras. A pesca de captura, no mar, caeu dos 82,3

millóns de toneladas ata os 78,8 millóns, un 4,5 % respecto aos últimos tres anos. Similar percorrido tivo a pesca continental. De feito, a pesca extractiva non satisfai, por si soa, a crecente demanda de produtos acuáticos¹.

Na década dos anos 60, había un consumo global aparente de 9,9 kg de peixe per cápita, pasando a 20,2 kg en 2020, cun incremento medio anual do 3,1 %. De feito, para responder a esta demanda crecente, a industria da acuicultura tivo un enorme desenvolvemento nos últimos 30 anos. Actualmente, a produción acuícola mundial supera a produción pesqueira.

Ante o incremento progresivo da demanda de produtos acuícolas, a produción pesqueira, sumada á produción na acuicultura (incluíndo algas), proporciona o 17 % da produción mundial de alimentos nun mundo no que 811 millóns de persoas aínda padecen fame e 3.000 millóns non teñen acceso a unha alimentación o suficientemente nutritiva e saudable².

A pesar de este decrecemento na pesca de captura, esta contribúe máis que nunca á seguridade alimentaria e a unha nutrición saudable para unha boa parte da poboación humana. Para moitas poboacións, o acceso aos recursos alimentarios que proveñen do mar ou dos ríos constitúe, ás veces, a principal fonte de alimentos³.

En liñas xerais, a pesca é unha actividade ecosistémica, posto que abarca e se relaciona co sistema económico, ambiental, social, cultural e político, na maioría dos países de práctica, por catro razóns.

Primeiro, cumpre unha función socioeconómica básica no sistema de civilización global, ao incorporar á cadea de comercialización un alimento saudable, con garantías de propiedades nutricionais básicas.

Segundo, ten unha función social, ao permitir a dieta básica para o desempeño de actividades, a vida humana, e permútase nunha fonte de emprego que, en moitos países, contribúe a fixar a poboación ao territorio e tamén a ser unha fonte que, ben distribuída, pode acabar coa malnutrición das poboacións.

Terceiro, cumpre unha función socioambiental invasiva nos ecosistemas, que necesita ser monitorizada regularmente –por científicos, comunidade local e partes interesadas– co fin de avaliar e proxectar plans, programas, accións, modelos e políticas de calidade ambiental sobre o estado cambiante e adaptativo dos recursos naturais.

Por último, a pesca é un ben público que debe ser regulado polo ámbito político, a cidadanía, as organizacións cívicas e as administracións responsables mediante sistemas de tipo ecosistémico e que traten de reducir as asimetrías de información e racionalidade na toma de decisións. Co fin de mellorar a incerteza, o cumprimento de tres “es” na mellora dun sistema organizacional: isto é, a interrelación entre economía, eficacia e eficiencia, para desenvolver, *a posteriori*, unha etapa de calidade e excelencia nos procesos de vertebración entre o interese común e a acción humana⁴.

Centrándonos na pesca artesanal, os sistemas socioecolóxicos caracterízanse por atesourar cinco indicadores de servizos ecosistémicos cara ao desenvolvemento, sostiabilidade e benestar humano⁵.

Primeiro. Representatividade da produción recollida sobre os recursos acuáticos. As capturas principais pertencen á pesca de gran escala (60 %), fronte á pesca de pequena escala (40 %), sendo as especies principais a nivel mundial pequenos peláxicos, xurelo, atún, xarda.

Segundo. Apoio á sociedade, o emprego e a riqueza. Ao redor de 492 millóns de persoas dependen da pesca de pequena escala (*small-scale fishery*, SFF). Respecto ao emprego, dan ocupación a 60 millóns de persoas a tempo completo e/ou parcial, e indirectamente ao redor de 400 millóns de persoas viven deste sector, o que representa o 90 % do emprego que se xera na pesca de captura. A riqueza contabilizada de forma oficial estímase en 77.000 millóns de dólares ingresados en primeira venda.

Terceiro. Gobernanza compartida. Os pescadores e traballadores considéranse membros activos do código de conduta da FAO⁶ e contribuíntes activos das directrices da Guía de Pesca de Pequena Escala⁷.

Cuarto. Contribución da muller. Catro de cada 10 traballadores son mulleres. 45 millóns de mulleres están situadas en SSF. Por actividades, o 15 % ocúpase de labores de preparación da actividade, o 19 % de labores comerciais, o 50 % de distribución, mantemento e contratación, e un 45 % sitúase na pesca de subsistencia.

Quinta. Valor nutricional esencial. O peixe é rico en micronutrientes esenciais para asegurar unha saúde óptima na poboación mundial. Achega omega-3, ácidos graxos, ferro, selenio, zinc, calcio e vitamina A.

A gobernanza mariña, na literatura internacional, considera 5 temáticas principais, como parte dunha axenda pública internacional de consenso epistémico e comunidade de práctica, para o sector pesqueiro profesional⁸:

(1.º) *Marco institucional e estrutura de incentivos.* Hilborn, Orensanz e Parma⁹ cren que esta temática debe abordarse desde esta premisa: “*Unsuccessful systems generally involve open access, attempts at top-down control with little capacity to monitor and enforce regulations, or reliance on consensus. Successful systems range from local cooperatives to strong government control to various forms of property rights, but generally involve institutional systems that provide incentives to individual operators that lead to conservation-consistent behaviour*”¹⁰.

(2.º) *Crecemento azul e intercambio de coñecementos.* Eikeset et al.¹¹ consideran que cómpre establecer conceptos que integren as limitacións e posibilidades. Tal é o concepto de crecemento azul. Neste sentido, argumentan que estes conceptos deben ser precisos para asegurar un crecemento sostible e co apoio de redes de actores.

(3.º) *O poder normativo e a súa acción micro socioeconómica.* Dauvergne¹² defende que existe debilidade a nivel global do cumprimento da protección ambiental, e o caso dos microplásticos é un elemento no que se elude a culpa. O autor considera que existe unha debilidade grande na trazabilidade normativa entre países, e esta situación aparece desta forma: “*(...) when the stakes are high in the economy, solutions are complex and costly, authority is fragmented across jurisdictions and corporate resistance is strong*”¹³.

(4.º) *Os puntos de referencia para unha xestión sostible dos ecosistemas mariños.* Hilborn¹⁴ sostén que os puntos de referencia para coñecer o estado das poboacións mariñas son sucesivos debido á escasa negociación dos puntos de acordo e os criterios de inclusión para xerar datos comparables. Neste punto, considera que un enfoque cualitativo básico para a mellora da medición do estado dos recursos debe basearse nesta asunción inicial: *“I consider the true meaning of the precautionary approach and the tendency towards neglect of the purpose of a fishery: to produce social and economic benefits for society; it is those benefits that need protection”*¹⁵.

(5.º) *Facer real e operativo o enfoque ecosistémico.* Esta idea implica que o proceso de formulación de políticas, a súa avaliación, monitorización e toma de decisións de normas sobre a xestión de ecosistemas acuáticos debe asumir un principio de actuación: *“Effective reduction of cumulative impacts on marine ecosystems requires a joint evolution between science, policy and practice”*¹⁶.

A nivel micro, as táboas 1 e 2 mostran a caracterización das pesqueiras artesanais diferenciais en Galicia que alimentan parte do segmento de frota galega. Estas xustifican o como e o porqué da existencia dun marco diferencial demandado para os distintos segmentos de frota. Ademais, esta visión forma parte da axenda de institucións acompañantes do sector pesqueiro artesanal como a FAO¹⁷, ISCF¹⁸, TBTI¹⁹ ou SlowFood²⁰. Pola súa vez, este marco acompáñase de casos de organizacións a nivel internacional que propoñen cambios reais no coñecemento da xestión pesqueira e o seu impacto no benestar dos océanos²¹.

Táboa 1. Caracterización da pesca artesanal de Galicia fronte a outros sistemas produtivos. Variables de 1 a 9

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
1. División do traballo	Sen división clara entre propietario e traballadores	División do traballo definida e tarefas compartidas Búscase a tarefa, non a adscrición a un posto e unha retribución	Especialización de tarefas Xerarquía de traballo en relación coa retribución e tarefas
2. Actores	Patrón e tripulantes exercen o traballo de forma cooperativa	Especialización de tarefas en relación co buque e as condicións (patrón de pesca, xefe de máquinas, pescador, contramestre)	Especialización de tarefas elevada buscando a eficiencia e eficacia
3. Unidades de produción	Unha embarcación	Unha embarcación	Máis dunha embarcación
4. Dirección	Compartida	Existencia de varios patróns (medios de produción) e delegado (encargado)	Existe un patrón que non forma parte da tripulación

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
5. Vinculación territorial	Comunidade local (unidade doméstica, rede de parentesco, veciños)	Comunidade local e externa	Sen vínculo Axencias de contratación
6. Contratación	Confianza social	Vago coñecemento	Non hai coñecemento
7. Relación co propietario	Confianza	Cara ao traballo	Sen relación
8. Empregados	1 a 5	6–16	Renovación constante Maior de 6
9. Exemplo de actividade en Galicia	Marisqueo dese embarcación Marisqueo a pé Artes menores (miños, trasmallos, nasas, xeito, anzol, palangriño)	Cerqueiros grandes Arrastreiros Volanteiros Palangreiros	Arrastreiros Cerqueiros Palangreiros

Fonte: elaboración propia a partir de Ecopez, s. f.; FLPS, 2010, 2018; Berkes et al., 2001.

Táboa 2. Caracterización da pesca artesanal fronte a outros sistemas produtivos. Variables 10 a 22

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
10. Réxime	Autónomo Comunidade de bens Patrón e propietario	Un propietario o asociados Sociedade limitada	Investidores Grupos empresariais Varios propietarios Sociedade limitada Sociedade anónima
11. Beneficios	Na embarcación	Diversificación	Diversificación e especialización
12. Eslora	Menor de 15 metros	Maior de 15 metros	Maior de 30 metros
13. Escala	Pequena 250 kg	Media >500 kg por xornada	Grande >8 toneladas
14. Calidade	Menos produtos e frescos	Volume	Alto volume

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
15. Horario	<24 horas Venda do día Pesca do día ou fresco Consumo humano directo	1 día a 1 semana Venda superior a 1 día ou 4 días Pesca conservada en xeo ou aditivos químicos Consumo humano ou fariña de peixe	2 semanas Venda superior a 10 días Pesca conservada en xeo e/ou aditivos químicos Consumo humano ou fariña de peixe
16. Zona	Porto base (menor a 12 millas ou máis) Ecosistema costeiro	Porto base (menor a 12 millas ou en zonas afastadas ata os límites da plataforma continental ou 200 millas) Ecosistema costeiro	Ecosistema oceánico e costeiro, plataforma costeira e continental cara ao país ou países terceiros
17. Pesca accidental	Baixa o nula Regulación normativa	Alta segundo a pesqueira Regulación normativa	Alta ITQ (véxase nota 4)
18. Salario	Sistema á parte Pagamento semanal (división dos ingresos á metade nunha xornada de pesca, metade para o barco e metade para a tripulación)	Sistema á parte diferenciado e en relación con tarefas ou un salario base	Salarios mais incentivos
19. Comercialización	Incerteza (flutuación de capturas) Oscilación de prezos Poxa á baixa (lonxa local) Prezo orixe e venda gran diferenza Pequena intermediación	Estabilidade de capturas Venda en lonxa Venda a intermediación (acordo de prezo e intermediario) Grandes superficies, fábricas, exportadores, almacenistas	Control de produción e prezos como do intermediario Venda en lonxa (primeira venda segundo pesqueira) Venda en industrias asociadas ou propietarias
20. Organización	Confrarías Cooperativas Asociación de Armadores de Artes Menores (Asoar-Armea) Federacións provinciais (Lugo, A Coruña, Pontevedra)	Confrarías de pescadores Asociación de Artes Menores Cooperativas Organización de produtores	Asociacións a nivel local, autonómico, estatal, internacional

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
21. Órganos de decisión	Goberno rexional Goberno central Falta de organización en lobbies e grupos organizados Falta de espazos de codecisión integrais	Goberno rexional Goberno central Consellos consultivos rexionais (UE)	Goberno central Grupos de presión (UE, informes científicos)
22. Modo de xestión pública-pescadores	Centralizado-vertical	Centralizado-vertical Descentralizado-horizontal	Descentralizado-horizontal

Fonte: elaboración propia.

2 METODOLOXÍA E OBXECTIVOS: UN ENFOQUE INTERPRETATIVO DE RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

Este estudo toma en consideración o enfoque de gobernanza democrática e innovación para o cambio social²², e estímase que este obxecto de indagación debe apoiarse no diálogo como instrumento de produción de teoría, política e práctica²³.

Deste xeito, o estudo de caso proposto, centrado en Galicia e a súa relevancia na pesca artesanal²⁴, inspírase nos estudos de casos críticos ou un caso de estudo²⁵, para xerar interpretación e reconstrución interpretativa²⁶ sobre procesos socioeconómicos, políticos e administrativos.

Neste sentido, o método de estudo recompila unha caracterización desde dous obxectivos, a modo de fases:

A) Comprensión das aspiracións e ancoraxes dos discursos de sostibilidade de Galicia respecto ao medio mariño galego e as comunidades de práctica internacional –literatura principal– (apartados 1 e 3).

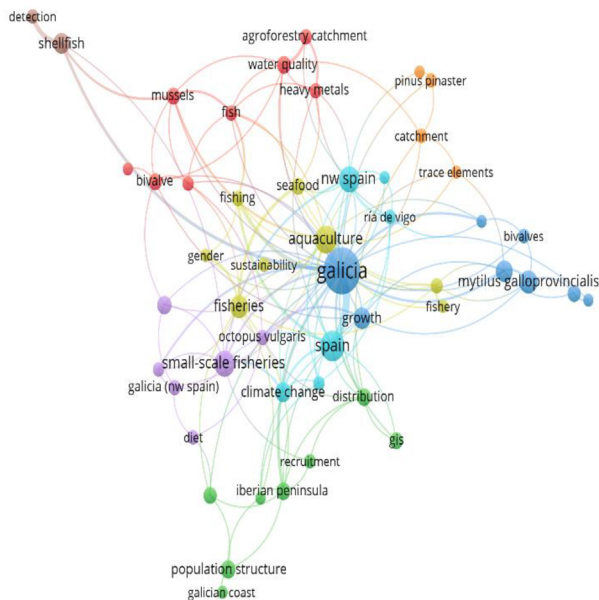
B) Comprensión das prácticas, as políticas e a investigación mediante a xeración dun crebacabezas creativo²⁷ que reconstrúe fontes de investigación primarias e/ou secundarias para un cambio e axenda social transformadora²⁸ (apartados 4 e 5).

Neste marco, a pregunta principal fórmase para reflexionar e achegar información fundamental como a seguinte: Que modelo de xestión pública democratizadora fortalece e xera cambio para unha axenda social transformadora da pesca artesanal de Galicia? Que variables principais definen o sistema de xestión produtiva de Galicia en comparación con outros segmentos de frota?

Galicia, de acordo con este obxectivo de investigación, é relevante na literatura principal, como exemplifica co caso Scopus. A actividade profesional da pesca referenciouse, de forma emerxente neste buscador bibliométrico, cun total de N = 825 documentos

que visualizan as principais liñas de investigación que conforman a rede semántica da figura 1²⁹.

Figura 1. Principais liñas de investigación entre autores en N=825 autores (01/01/2023).



Fonte: elaboración propia a partir de Scopus (dun total de 825 documentos, o grao de coocorrenza dun total de 2.593 palabras, 52 encontraron relacións significativas entre un total de 50 ítems e oito clusters).

3 RESULTADOS: A PESCA EN GALICIA DESDE A SÚA CARACTERIZACIÓN E GOBERNANZA MULTINIVEL

Galicia, como rexión situada na zona noroeste de España, caracterízase no sector da pesca por representar unha actividade de grande importancia económica e cultural a nivel español e internacional. Galicia conta cunha longa tradición pesqueira e as súas augas son ricas en grandes afloramentos, o que contribúe a unha gran variedade de especies mariñas. Os recursos comercializados en lonxa proporcionan unha distribución altamente variada de especies³⁰: peixes (185), bivalvos (26), crustáceos (22), algas (12), cefalópodos (12), gasterópodos (6), poliquetos (5) e equinodermos (4).

A frota pesqueira galega componse principalmente de pequenas embarcacións artesanais, asociadas “ás artes menores”, que traballan na franxa do litoral, popularmente coñecida como a “pesca do día”. Así mesmo, existe unha frota de barcos de maior tamaño que se encadra como pesca de altura e de grande altura, e dedícanse á captura de especies

peláxicas como o atún e o bacallau, e outras de menor tamaño, asociada a especies bentónicas, coas que se recolle o marisco, por exemplo o sector de miticultura –bateeiros–.

No contexto normativo, existen regulacións e restricións para garantir a sostibilidade dos recursos mariños, tamaños mínimos, períodos de veda e cotas de captura para as especies, co obxectivo de preservar os ecosistemas e asegurar a continuidade da actividade a longo prazo³¹.

Igualmente, a pesca en Galicia é unha actividade arraigada na súa cultura, tradicións, festas, gastronomía e economía. De aí que tanto a pesca comercial como a recreativa teñan a súa importancia e que a conservación dos recursos mariños sexa unha constante na axenda pública para garantir a sostibilidade desta actividade³². Por exemplo, véxase ao dispor dos lectores a seguinte páxina de visualización creada con este traballo e que actualiza a literatura Scopus referenciada co algoritmo de procura referenciado a Galicia: <https://desenvolvementosostible.blogspot.com/2023/07/principales-galicia-y-sector-de-la.html>.

En Galicia, o feito diferencial da pesca artesanal establécese a través das confrarías de pescadores, como organizacións seculares e medios de intermediación histórica entre o Estado, a sociedade, os consumidores e a comunidade costeira de convivencia³³. As confrarías cuantitativamente ascenden a un total de 63 corporacións de dereito público rexidas organicamente por diferentes sectores de actividade (naseiros, cerqueiros, palangreiros, marisqueo, enmalle, pesca de menos e/ou máis de 24 horas) e tipoloxías de frota (artes menores ou pesca artesanal, industrial e semiindustrial).

O principal sector da pesca en Galicia que se posiciona como maioritario é o representado por embarcacións de artes menores, cuxo total de buques suma a cifra de 3.886 embarcacións, en artes menores, sobre un total de 4.359³⁴. Ademais, a pesca artesanal en Galicia correspóndese cunha clasificación por artes de pesca³⁵ e unha escala de produción, así como un manexo socioecolóxico detallado do espazo mariño e do coñecemento ecolóxico local por parte dos pescadores/as e mariscadores/as³⁶.

Legalmente, o marco normativo histórico máis estendido é o do Decreto 15/2011, do 28 de xaneiro, que regula as artes, aparellos, útiles, equipamentos e técnicas permitidos para a extracción profesional dos recursos mariños vivos en augas de competencia da Comunidade Autónoma de Galicia. Segundo esta norma, o sector pesqueiro profesional de pequena escala está situado no caladoiro Cantábrico-Noroeste, representado polas seguintes artes de captura: “nasas, enmalle, anzol e marisqueo a pé ou desde embarcación”. As embarcacións son menores de 15 metros de eslora e cun compoñente máis da pesca fronte a outros segmentos de frota, como as situadas no caladoiro de pesqueiras comunitarias –sector de arrastre e cerco–, e pesqueiras de tipo internacional –sector do arrastre, cerco e palangre de superficie–.

Táboa 3. Artes de pesca para o sector da pesca profesional en Galicia

	Artes de pesca		Aparellos ou artes de anzol	Útiles de pesca
Definición	Uso de redes como método de pesca. Poden ser redes de arrastre e de non arrastre, de fondo ou superficie, de trampas ou de fondo revestido de redes (nasas)		Uso de anzois para o método de pesca	A súa tipoloxía alude a que son de recolección ou ferintes
Tipoloxía	Artes de arrastre -De fondo -Semipeláxica -Peláxica -Bou de vara -Rapeta ou bou de man -Boliche ou chinchorro Artes de non arrastre -Cerco, enmalle	Artes de nasas (arte de fondo e trampa) - Nasa para peixes - Nasa voitirón - Nasa anguía - Nasa fanequeira - Nasa nécora - Nasa camarón - Nasa polbo - Nasa choco - Nasa lagosta e lumbrigante -Buitrón -Mediomundo	Liña ou cordel -Garabetas (rañeiras) -Poteiras -Corricáns -Chibo Palangre -De fondo -De superficie Palangriño	De recolección de especies fixas (marisqueo) Marisqueo a pé -Sachos -Angazos -Fouces -Ganchelos -Rañica -Forquita -Coitelos -Femieiro Marisqueo en barco -Raños -Rastros -Ganchas -Raquetas -Raspas -Bicheiro / forquita -Trueiro, espello, coitelo Rastros remolcados -Rastro vieira, volandeira -Rastro camarón -Endeño remolcado Ferintes -Fisga -Francado -Fitora -Arpón
	Artes fixas de enmalle -Rascos -Volantas -Volantíns -Vetas -Volantilla -Trasmallos -Miños -Raeiras	Artes de deriva de enmalle -Xeito Arte de cerco -Cerco grande -Cerco pequeno (racú e piobardeiras) -Cerco de bolos, lanzóns e voadores		

Fonte: elaboración propia a partir de Arnáiz e de Coo, 1990; Fariña (s/d); Seijo, 2022a; e Laxe et al., 2019, 2017, 2018.

Por número de empregados, a distribución de ocupados do sector en Galicia mostrou un descenso continuado de persoas e de número de embarcacións. Esta situación data da incorporación de España a Europa e co proceso de converxencia da comunidade galega á Comunidade Europea das rexións e a súa adecuación ao marco común europeo. Coas táboas 4 e 5 móstrase esta situación de descenso no número de efectivos, rendibilidade –(euros/kg) e facturación (en euros), a cal responde a unha visión competitiva do mercado e como o marco institucional tratou de xerar freos como unha política reactiva e proactiva que poña solucións á remuda xeracional.

Por sectores de actividade, a frota pesqueira española está conformada en 2021 por unha distribución, de maior a menor importancia, segundo o número de buques e peso porcentual do seguinte xeito: 1.º artes menores (7.106 barcos, 77,70%), 2.º arrastreiros (944 barcos, 10,32%), 3.º cerqueiros (595 barcos, 6,51%), 4.º palangreiros (379 barcos, 4,14%), 5.º redes de enmalle (67 barcos, 0,73%), e 6.º artes fixas (55 barcos, 0,60%).

En consecuencia, estes datos mostran que a evolución da frota española e galega está marcada por unha tendencia á redución do número de buques e do arqueo (GT) e un aumento da potencia (kW) e da eslora. Ademais, o conxunto da frota, en 2021, distribúese, de maior a menor, coa seguinte clasificación: 1.º Galicia (4.466 embarcacións), 2.º Andalucía (1.472), 3.º Illas Canarias (774), 4.º Cataluña (727), 5.º Valencia (577), 6.º Baleares (339), 7.º Asturias (264), 8.º País Vasco (201), 9.º Murcia (170), 10.º Cantabria (133), 11.º Ceuta (23), 12.º Melilla (0). Ademais, respecto aos países da Unión Europea, existen 23 países comunitarios con frota pesqueira, en cuxo *top* cinco está situada Galicia deste xeito: 1.º Grecia (15.008), 2.º Italia (12.270), 3.º España (9.146), 4.º Portugal (7.945), 5.º Croacia (7.556)³⁷.

Táboa 4. Visualización do descenso da pesca profesional en Galicia (2011-2015)

Categorías	2011	2015	2021	Diferenza en % 2021-2011
Home pescador	12.034	10.157	11.053	- 8,9
Muller pescadora	518	478	503	- 3,0
Total home-Muller pescador/a	12.552	10.635	11.556	- 8,6
Home mariscador	846	846	945	10,5
Muller mariscadora	2.980	2.980	2.731	- 9,1
Total home-Muller mariscador/a	3.826	3.826	3.676	- 4,1
Total kg*	183.501.329	180.463.878	132.782.506	- 38,2
Total euros/kg*	2,59	2,54	3,2	19,1
Total euros*	474.846.996	458.194.924	424.955.237	- 11,7

Fonte: elaboración propia a partir de pescadegalia, 2023a, 2023b.

*(*Base non desagregada sen datos desagregados por sexo)*

En Galicia, a caracterización da frota de artes menores ou artesanal defínese de forma singular de acordo cos seguintes factores:

(1.º) *Unha alternancia de artes de forma regular* (permiso de explotación ou permex, ata 5 tipos de artes diferentes que se poden alternar), conforme o Decreto 424/1993, do 17 de decembro, en materia de estruturas; segundo o artigo 3.f da Orde do 6 de abril

de 2004 e normativas posteriores; o Decreto 114/2007; a Orde do 6 de novembro de 2009; e a Orde do 15 de xullo de 2011.

(2.º) *Exercicio da actividade suxeita a altos controis de inspección* das súas actividades, tanto en terra como no mar, no que destacan os buques gardacostas de Galicia, así como o labor da autonomía na regulación, control e monitorización.

(3.º) *A inclusión obrigatoria de cada unidade produtiva nun censo de buques*. Nesta acción interveñen o Estado e a comunidade autónoma, así como a Unión Europea, a cal xerou en 2023 un novo regulamento que cambiará a situación do sector (Regulamento de Control da UE do 1 de xaneiro).

(4.º) *Unha xestión tradicional da unidade produtiva*. Este factor visualízase mediante unha pesca diaria ou do día, en menos de 24 horas, con relación a unhas especies obxectivo distribuídas polas diferentes zonas que os pescadores xestionan e coñecen desde o coñecemento ecolóxico local que atesouran entre xeracións e compañeiros/as. Nesta xestión os espazos tradicionais de Galicia distribúense nun total de nove zonas: I. Vigo, II. Pontevedra, III. Arousa, IV. Muros, V. Fisterra, VI. A Costa da Morte, VII. A Coruña -Ferrol, VIII. Cedeira e IX. A Mariña.

(5.º) *Unha gobernanza multinivel compartida entre seis administracións públicas de tipo territorial*. En concreto, Administración local, provincial, autonómica, estatal, europea e internacional. Esta situación expresárase no marco do Estatuto de autonomía de Galicia e no marco competencial que ampara a Constitución española (CE) de 1978 (BOE, 2023b). En concreto, Galicia ten competencia compartida co Estado en augas exteriores e “exclusiva” en augas interiores. O artigo 27.15 do Estatuto de autonomía de Galicia denomina a súa importancia do seguinte modo: “a pesca nas rías e demais augas interiores, o marisqueo, a acuicultura, a caza, a pesca fluvial e lacustre”. Complementado con esta visión está o artigo 28.5 do Estatuto de autonomía, sobre ordenación do sector pesqueiro³⁸.

Como se mencionou anteriormente, a principal organización dos produtores en Galicia é a través de “confrarías”, pero tamén a través de organizacións de produtores (OP), cooperativas e asociacións vinculadas ao sector. A particularidade das confrarías radica no seu criterio de paridade de feito entre tripulantes/armadores na representación da organización³⁹, e cunha tendencia á existencia dunha agrupación do sector marisqueiro, maioritariamente formada por mulleres. Neste modelo existe un sistema tradicional de xestión socioeconómica denominado “á parte” que na actualidade está a desaparecer paulatinamente a favor da figura de “traballador asalariado en réxime especial do mar”.

Outra característica é a existencia dunha situación de continuidade da tradición familiar, representada pola herdanza dunha embarcación e un permiso de pesca, para a alternancia de ata cinco artes de pesca. Así mesmo, as unidades produtivas, buque pesqueiro artesanal, en Galicia relaciónanse segundo unha composición por tipo de caladoiro –Cantábrico-Noroeste, pesca comunitaria, pesca internacional– e actividade extractiva. Nesta variable, como se observa na táboa 5, a evolución de buques e esforzo pesqueiro resulta en descenso e con problemáticas de remuda xeracional⁴⁰.

Táboa 5. Evolución da flota de Galicia e caladoiros de pesca

Categorías	2011	2015	2021	Diferenza en % 2021-2011
N.º de barcos	4.734	4.438	4.260	- 11,1
Arrastre	84	70	52	- 61,5
Artes menores	4.149	3.932	3.788	- 9,5
Cerco	158	147	149	- 6,0
Enmalle	39	32	26	- 50,0
Palangre de fondo	27	28	21	- 28,6
Palangre de superficie	58	52	52	- 11,5
Total caladoiro nacional (Cantábrico-Noroeste)	4.515	4.261	4.088	- 10,4
Arrastre	46	29	23	- 100,0
Palangre de fondo	51	43	50	- 2,0
Total pesqueiras comunitarias	97	72	73	- 32,9
Arrastre	40	32	28	- 42,9
Cerco	3	3	1	- 200,0
Palangre de superficie	79	70	70	- 12,9
Total pesqueiras internacionais	122	105	99	- 23,2

Fuente: elaboración propia a partir de pescadegalicia, 2023a; 2023b.

O marco normativo e xurídico da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de gobernanza mariña experimentou fitos importantes ao longo da súa curta historia democrática. Os dous fitos fundacionais primarios están situados entre o percorrido da Constitución española de 1978 e o Estatuto de autonomía de Galicia de 1981. Estas normas que inspiran e desenvolven o ordenamento xurídico de España e de Galicia permiten o desenvolvemento da autonomía de Galicia e o seu fortalecemento mediante o establecemento do autogoberno rexional en 1981, o traspaso de competencias sobre augas interiores, marisqueo e acuicultura en 1982 e o recoñecemento das confrarías de pescadores a través da lei estatal do proceso autonómico en 1983. Outros fitos destacados son a regulación das confrarías, a lei de marisqueo, a creación da Federación Galega de Confrarías de Pescadores en 2004 e a aprobación da Lei de ordenación do

litoral de Galicia en 2022, que apoia a competencia exclusiva de Galicia para xestionar o seu litoral e as súas comunidades costeiras.

Polo tanto, desde o contexto socioeconómico, a pesca artesanal e o marisqueo en Galicia representan o 40 % do sector en España e o 15 % da Unión Europea⁴¹. Estes datos resultan máis relevantes pola importancia do número de empregos directos: preto de 30.000 persoas empregadas baixo o réxime especial do mar, e a súa contribución multiplicadora aproxímase a 4 ou 6 postos en terra, segundo datos da Federación de Confrarías de Galicia.

A afiliación dos armadores e traballadores do mar na pesca artesanal e o marisqueo mantén unha distribución, aproximadamente, de 12.734 afiliados ao Instituto Social da Mariña, dos cales 4.312 son empresarios ou persoas xurídicas (33, 86 %) e 8.422 (66,14 %) son traballadores do mar⁴².

A distribución de afiliados por provincias, de maior a menor, é a seguinte: a) A Coruña, 50,64 % (6.449), b) Pontevedra, 43,09 % (5.487) e c) Lugo, 6,27 % (798).

O 40 % de asociados ás confrarías de pescadores son traballadores dedicados á extracción de marisqueo, o 41 % dedícase a artes menores, o 12,62 % a bateas, o 7,24 % a recursos específicos (poliquetos, mexilla, etc.) e o sector máis industrializado tan só representa o 5 % do total (cerco, altura, pesca litoral e volanteiros; ver táboa 6).

Táboa 6. Distribución de afiliados por tipoloxía de permiso de explotación segundo a Federación de Confrarías de Pescadores de Galicia

Federación	Total	Marisqueo	Artes menores	Outros (bateas)	Recursos específicos	Cerco	Altura/ Gran altura	Pesca litoral	Volanteiros
TOTAL	4.312	1.770	1.427	544	312	126	91	31	11
% total	100%	41,05 %	33,09 %	12,62 %	7,24 %	2,92 %	2,11 %	0,72 %	0,26 %

Fonte: datos da FGCP, 2020b.

4 DISCUSIÓN: GALICIA COMO EXEMPLO DE SISTEMA PRODUTIVO DIFERENCIAL NA PESCA DE PEQUENA ESCALA

Termos como pesca costeira, pesca local, pesca de baixura, pesca litoral, entre outros, son utilizados habitualmente por políticos, científicos e representantes do propio sector pesqueiro. Ademais, a literatura académica internacional relaciona estes conceptos cos seguintes marcadores semánticos principais: (1.º) *coastal fisher: shoreline fisher, seaside fisher, coastal angler*⁴³, (2.º) *local fisher: community fisher, resident fisher, native fisher*⁴⁴, (3.º) *inshore fisher: nearshore fisher, offshore fisher, inland fisher*⁴⁵, (4.º) *artisanal fisher: traditional fisher, small-scale fisher, craft fisher*⁴⁶.

En consecuencia, os termos *coastal fishing*, *inshore fishing* utilízanse como equivalentes ou sinónimos de *artisanal fishing*. *Coastal fishing*, *inshore fishing*, *high seas and deep-sea fishing* son criterios xeográficos e falan de espazos e zonas mariñas, máis ou menos afastadas da costa, nas que se levan a cabo diferentes actividades produtivas. Un exemplo desta situación ilústrase coa táboa 7, cunha pluralidade de semánticas asociadas á pesca artesanal no sector pesqueiro artesanal en España.

Táboa 7. Exemplos de conceptualización da pesca de pequena escala na frota Cantábrico-Noroeste segundo criterios xeográficos

Características	Unión Europea	Estado	Sector	Galicia
Eslora	12 metros	12 metros 24 metros	12 metros	15 metros
Denominación	Pesca costeira local	Embarcacións artesanais (10 millas) Pesca costeira artesanal e de baixura (24 horas) Pesca local (10 millas) e litoral (60 millas)	Pesca artesanal Pesca de baixura	Pesca de baixura Pesca de artes menores
Características	Non uso de artes de arrastre	Artes menores (nasas, anzol, enmalle, miños, vetas, trasmallos)	10 millas Artes menores e marisqueo Miños Vetas Trasmallos Marisqueo a pé e desde embarcación Artes de anzol Artes de nasas	Artes menores (nasas, miños, vetas, trasmallos, anzois, palangriño) Alternancia de artes (permiso de explotación ou permex) Inscripción rexistro de 3ª lista
Fonte (exemplos)	Regulamento 508/2014 de fondos europeos (DOUE 2014)	Real decreto 1683/1997 modificado polo Real decreto 410/2001 Real decreto 543/2007 (BOE 1997)	Pescadoartesanal.com (Pescado artesanal, 2017a, 2017b)	Decreto de artes de Galicia Decreto 15/2011 (DOG 2011)

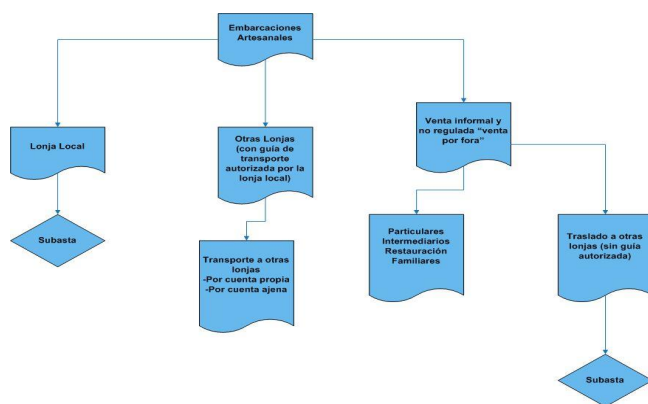
Fonte: elaboración propia.

Outro feito discutido para a pesca de pequena escala como sistema produtivo diferencial ponse de manifesto coa figura 2. Con este esquema de comercialización, estudado por Antonio García-Allut e identificado por este autor, realízase esta ilustración, onde se revelan a problemática da cadea de valor e como se xera unha estratexia de venda estruturada dos barcos de pesca artesanal, a pequena escala, como unidade produtiva en Galicia. Esta estratexia, con todo, está en descenso e resulta moi pronunciada na última década, dadas as dificultades de remuda xeracional e a ausencia estable de capturas en

especies obxectivo para o marisqueo e a pesca artesanal de pequena escala de Galicia, unha situación que nace das problemáticas de cambio climático, aínda en estudo en Galicia con programas pioneiros como PescaConCiencia, 2022, ou o Programa de Ciencias Mariñas de Galicia, 2022-2025.

Na figura 2 ilústrase a situación da cadea de comercialización arquetípica para a pesca, en artes menores ou artesanal, e como esta ten un impacto directo en como se produce, poxa á baixa as especies mariñas, e como resulta necesario axustar o sistema de comercialización coa capacidade de adaptación das unidades produtivas sobre un sistema socioecolóxico complexo, así como que tipo de gobernanza institucional debe transitar Galicia. Trátase, por tanto, de evitar a máxima de que o que é común a ninguén lle importa ou unha situación de traxedia dos comúns⁴⁷. Neste sentido, a seguinte táboa 8 propón como revertir unha situación inestable a través dunha tipoloxía de gobernanza institucional adaptativa, con dous elementos ideais de xeración dunha sinerxía virtuosa de confianza institucional: unha cultura cívica participativa⁴⁸ que promova comunidades adaptativas e actores con capacidade de aprendizaxe institucional⁴⁹ para xerar acordos baseados na natureza e a monitorización científica⁵⁰.

Figura 2. Modelo tradicional de comercialización da flota de pequena escala en Galicia



Fonte: elaboración propia.

Embarcacións artesanais

Lonxa loca Outras lonxas (con guía de transporte autorizado pola lonxa local) Venda informal e non regulada (venta por fóra)

Poxa Transporte a outras lonxas - Por conta propia - Por conta allea

Particulares Intermediarios Restauración Familiares Traslado a outras lonxas (sen guía autorizada)

Poxa

A táboa 8 ilustra como resulta necesario, para unha transición ecolóxica resiliente, que se suceda unha gobernanza e política socioeconómica con enfoque ecosistémico da gobernanza⁵¹. En consecuencia, este enfoque aposta polo acompañamento dunha cultura organizacional baseada no pluralismo xurídico e as prácticas de goberno aberto, como a coxestión⁵².

Táboa 8. Capacidade de adaptación do ecosistema e tipo de gobernanza institucional

Capacidade de adaptación aos ecosistemas	Capacidade de gobernanza adaptativa institucional	
	Débil	Forte
Débil	- Comunidades espectadoras: sen poder e impotentes - Actores impotentes - Sen intervención institucional e organización comunitaria	- Comunidades semiespectadoras e actores en conflito - Actores entre impotentes e enfrontados - Sen unha xestión autoorganizada e con xestión institucional xerárquica
Forte	- Comunidades con actores enfrontados e estratexias de curto prazo - Sen xestión autoorganizada	- Comunidades adaptativas - Actores adaptativos ao cambio e con capacidade de chegar a acordos - Acordos adaptativos: forte aprendizaxe institucional e policéntrica

Fonte: elaboración propia a partir de Seijo, 2022a.

Neste sentido, a situación descrita na táboa 8, mediante tipos ideais, concorda co informe *Global Tipping Points*⁵³ elaborado por un equipo internacional de 200 investigadores, coordinado polo profesor Tim Lenton⁵⁴, da Universidade de Exeter, que sostén que aínda estamos nun momento civilizatorio cunha gobernanza mundial débil no cambio climático, a alimentación, a enerxía, o transporte, a seguridade, a participación pública e o coidado dos ecosistemas, entre outros. Unha situación, por tanto, de falta de consolidación dunha gobernanza forte que sitúa nunha posición emerxente os sistemas políticos globais, onde falla e falta a consolidación dun sistema cultural organizado desde un réxime de gobernanza participativa⁵⁵, tal como se explicita coa táboa 9 como fórmula considerada óptima e normativa para unha saída resiliente á adaptación e superación dos cambios asociados á xestión de ecosistemas naturais.

Táboa 9. Tipos ideais cultura organizacional e pluralismo xurídico

Cultura organizacional	Capacidade de gobernanza adaptativa institucional: tipo de coexistión	
	Débil	Forte
Débil	Gobernanza individualista Coexistión defectuosa	Gobernanza xerárquica Coexistión implícita (entre informal e legal)

Cultura organizacional	Capacidade de gobernanza adaptativa institucional: tipo de coxestión	
	Débil	Forte
Forte	Gobernanza igualitarista Cogestión igualitaria (sistema legal)	Gobernanza participativa Coxestión institucionalizada (comunidade local, descentralización de toma de decisións en situación de paridade de decisións)

Fonte: elaboración propia a partir de Berkes, 2021; Hood, 1998; Seijo, 2022.

5 CONCLUSIÓN: LECCIÓN PARA UNHA NOVA AXENDA POLÍTICA DE CAMBIO SOCIAL TRANSFORMADOR EN GALICIA

O concepto de gobernanza está vinculado a como opera a implementación efectiva da función de administración e/ou xestión das organizacións, como se suceden as prácticas e a efectividade das estruturas –equilibrio entre eficacia, eficiencia, economía– sobre o benestar material dos cidadáns e como se permea sobre estes elementos unha cultura cívica participativa equilibrada entre o capital humano⁵⁶, o capital cultural⁵⁷ e o capital social⁵⁸.

Pola súa vez, a gobernanza asocia diversos conceptos que se suceden con diferentes propostas: (1.º) a perspectiva de bo goberno, (2.º) o enfoque de gobernabilidade e (3.º) a institucionalización que integra as correntes anteriores e se materializa nos conceptos de gobernanza democrática e goberno aberto⁵⁹. En contraposición, estas ideas de mellorar a posición do cidadán seguen sendo unha aspiración do deber ser no proceso de toma de decisións e a súa capacidade de corresponsabilidade no proceso de políticas públicas⁶⁰. Un exemplo integral para esta evolución histórica, na función de administración e xestión, móstrase cos niveis e situación descrita na figura 3. Escaleira de aprendizaxe social na toma de decisións.

Figura 3. Escaleira histórica de aprendizaxe social na toma de decisións e paradigmas de xestión pública

				Gobernanza democrática (2010-actual) Gobernanza horizontal, descentralizada, consultiva e vinculante para cada tema político
			Novo servizo público (2000- 2010) Gobernanza horizontal, consultiva e vinculante	<i>Simetría sistémico-institucional</i> de iure
		Gobernanza consultiva xerárquica	<i>Simetría sistémica</i> de facto	f, d, i, e (aprendizaxe en rede)
	Enfoque conservador ou nova administración pública (1980-1990) Gobernanza e goberno xerárquico informativo	<i>Asimetría individualista</i>	f, d, i, e (asesoramento)	
Vella Administración (anterior a 1980) Goberno xerárquico representativo	<i>Asimetría da información</i>	f, d, i, e (mercado)		
<i>Asimetría autoritaria</i>	f, d, i, e (elite, expertos)			

f, d, i, e (elite)

Fonte: elaboración propia a partir de Seijo, 2022; e Arstein, 1969. Nota: O proceso clásico político-administrativo nunha política pública parte das seguintes fases: formulación (f), deseño (d), implementación (i), avaliación (e).

Esta perspectiva resume como a cultura organizativa do Estado e do mercado evolucionou de forma híbrida na súa práctica⁶¹ e como a cultura organizacional normativa –valores, crenzas– culmina cun ideal para a democratización e a porta de entrada á

innovación social e democrática dos procesos e etapas de formulación da política, políticas e políticas públicas, un mecanismo que debe responder ás tendencias precautorias e antiapocalípticas no noso estado civilizadorio, dado o noso modelo produtivo⁶² e de situación estendida da inequidade⁶³.

En España, o sistema político e administrativo, na súa curta historia democrática, foi duramente criticado polo estilo da conformación do dereito público, as políticas públicas e o seu grao de efectividade⁶⁴, unha situación que se acentúa sobre un marco de desconfianza social e institucional, como emerxe no grao de efectividade do cambio social con modelos centralizados e/ou xerárquicos, así como na adaptación de solucións integrais e efectivas sobre os sistemas socioecolóxicos complexos⁶⁵.

Unha solución a esta situación de degradación do ambiente e a súa relación social, falta de confianza institucional, implica repensar e actuar sobre a forma de como se toman as decisións públicas e cal é o ámbito equilibrado entre centralización e/ou descentralización dos diferentes niveis de goberno e administración⁶⁶.

Outra lección para o cambio parte de como facilitar unha xestión integrada na gobernanza mariña. Neste sentido, os actores públicos e privados configuran no sector da pesca unha estrutura e deseño institucional, comunidade de políticas⁶⁷, que poden dotar de voz o pescador, pero esta dilúese ao primarse un enfoque centralizado, tecnocrático e representativo que non se conecta coa xestión diaria dos ecosistemas naturais⁶⁸.

A autonomía de Galicia, neste sentido, marca un cambio transformador no ano 2022 para que sexa posible unha nova estrutura, un novo teito competencial que implicaría unha “xestión situada” do litoral, como unha política adaptativa baseada na coexistión pública, realista e fundamentada sobre a situación socioeconómica do que sucede nas microsociedades costeiras.

En consecuencia, a cidadanía en Galicia, e no sector pesqueiro de pequena escala, operan nunha posición de desafío entre modelos de democratización e descentralizados, co que se tratan de evitar as fallas de racionalidade entre o mercado e o Estado⁶⁹. De aí que as respostas á mellora organizacional sexan híbridas na xestión⁷⁰, e a coexistión pública trate de corrixilas e actúe sobre condicións, en potencia e acto, de asimetría sobre os principios de boa gobernanza nos recursos de uso común⁷¹.

A seguinte táboa 10 ilustra outra lección: o reto dunha ordenación resiliente e sostible dos ecosistemas ante o reto climático. Esta cuestión implica que se deben considerar as diferentes estratexias para a xestión de recursos comúns ou principios de Elinor Ostrom, ademais de atender ao marco de catro escenarios –reducionista, conservador, liberal, comunitarista pleno–, onde Galicia se sitúa nun modelo exemplar mediante un réxime de innovación democrática: a coexistión adaptativa⁷². Na medida en que se ataquen os recursos asimétricos entre actores, a política autonómica pode contribuír á racionalidade das decisións e xestionar pensando en solucións para a sostibilidade da natureza, sobre todo para atender a posturas menos antropocéntricas⁷³ e máis centradas en solucións baseadas na natureza. Véxase deste xeito a figura 3 e as aprendizaxes obtidas cos comportamentos públicos ideais que se describen na táboa

10, onde se exemplifica Galicia como pioneira neste tipo de solucións que actúan sobre a natureza e a aprendizaxe social da cidadanía.

Táboa 10. Estratexias para a xestión de recursos comúns e o exemplo de sostibilidade de innovación social e democrática de Galicia

Unidade de acción	Centralización decisións (participación limitada)	Descentralización decisións (participación colaborativa)
Individuo / Mercado responsabilidade ilimitada	Reduccionista–conservador Liberal extremo Exemplo TAC, ITQ*	Liberal-republicano Democrático extremo Exemplo: Free cities
Comunidade / Mercado corresponsable	Comunitarista conservador Estatista extremo Exemplo: China	Comunista-republicano Democrático integrador. Coxestión paritaria. Exemplo: Caso de Galicia, Os Miñarzos Carnota, Lira, A Coruña

Fonte: elaboración propia a partir de Seijo, 2022a.

* Este enfoque baseado na mercantilización é coñecido por Berkes (2015) como de reduccionismo político, social e económico; é positivista e está baseado nunha visión horizontal da toma de decisións. Este enfoque, no marco da UE, concrétese nun dereito e xestión mediante totais admisibles de capturas (TAC, total allowable catches) e cotas transferibles de pesca (CIT, cotas individuais transferibles) para medir o rendemento máximo sostible (MSY, maximum sustainable yield). Outras denominacións son: (1.º) Catch shares; por exemplo: Estados Unidos, coa Ley Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (1976), NOAA, 2019a, 2019b. (2.º) “ITQ” (individual transferable quota, Arnason, 2007, 2009) en Nova Zelandia, Islandia, Dinamarca e no marco da Unión Europea (Højrup, 2011). (3.º) TFC: se denominan transferable fishing concessions, concesiones transferibles de pesca; Lifeplatform, 2016. (4.º) Wealth-based fishing, denominado xestión da pesca baseada na riqueza, Cunningham et al., 2009.

Outro punto clave é o cumprimento do *Libro branco da gobernanza europea*⁷⁴ e a escaleira de gobernanza decisional proposta (figuras 3, 4). Estes exemplos móstranse co desafío dunha situación de asimetría e cultura organizativa híbrida (táboas 8, 9, 10) entre as organizacións de goberno e administración, así como unha situación de desafección no cumprimento, seguimento e avaliación dos principios dunha gobernanza democrática en réxime de sostibilidade.

Así mesmo, unha nova axenda para o cambio social aparece recentemente proporcionada desde o Programa de Ciencias Mariñas de Galicia, cunha aposta decidida por sistematizar como divulgar o coñecemento de cambio transformador cara á boa xestión dos ecosistemas mariños de Galicia⁷⁵.

Por último, a gobernanza mariña considera como unha solución integral a integración, en réxime de aprendizaxe social, a estrutura, as prácticas e os valores sobre os ecosistemas mariños. Esta idea fundaméntase nunha comunidade de práctica internacional que facilitou experiencias e procesos baseados en estruturas e sistemas de coxestión pública, como unha ferramenta en réxime de goberno aberto que permite

o traballo colaborativo entre sector, Administración pública, organizacións sociais e partes interesadas, ademais de abrir aos custodios dos recursos mariños novas formas de innovación social e democrática⁷⁶.

En definitiva, unha gobernanza mariña sostible para o sector galego, cun enfoque de precaución ante o cambio climático e boa xestión de pesqueiras, implica pensar nas próximas xeracións, así como trazar unha axenda de resiliencia ecolóxica e ambiental con cinco elementos estruturais:

(a) Cumprimento dos estudos socioeconómicos previstos na política pesqueira comunitaria⁷⁷.

(b) Enfoque ecosistémico do ciclo das políticas públicas e dos principios que deben guiar a gobernanza da política, as políticas e as políticas públicas (*Libro da gobernanza europea*), un elemento que debe actuar de forma transversal en todo o ciclo de políticas.

(c) Análise detallada da resiliencia socioeconómica e a xustiza azul dentro e fóra da frota galega no marco da Unión Europea⁷⁸.

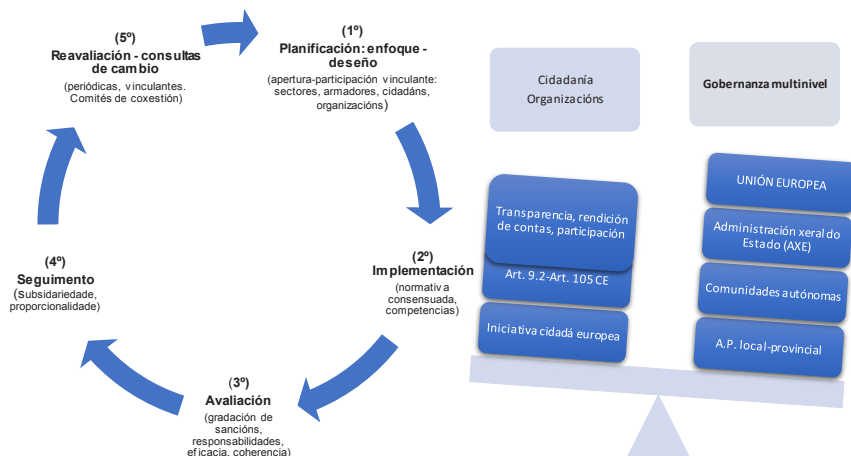
(d) Rotación e apoio de condicións socioecolóxicas que permitan a viabilidade da remuda xeracional fronte á existencia de monopolios e *dumping* empresarial na frota da UE⁷⁹.

(e) Indicadores de sostibilidade ecosistémicos para a xestión pesqueira aplicada ás políticas públicas⁸⁰.

Neste marco, Galicia debe optar por unha solución global, non hexemónica, que está representada en diversas contribucións orixinais⁸¹. Un cambio de paradigma onde a xestión pública galega e española debe apostar por unha gobernanza de innovación social e democrática, a integración do coñecemento ecolóxico local, a consolidación dun marco común máis transparente e unha avaliación do litoral de Galicia con indicadores de resiliencia ecosistémicos, en réxime de coexistión, cos usuarios dos recursos comúns.

En síntese, o sector pesqueiro de pequena escala afronta unha xestión nun contorno de risco sistémico, marcado pola incerteza e desafíos diversos, como a rexeneración ou extinción gradual da súa relevancia, a variabilidade nos *stocks* pesqueiros, a súa adaptabilidade aos cambios nos ecosistemas, a súa contribución sostible aos servizos ecosistémicos, a necesidade de mitigar as actividades humanas que afectan o cambio climático e a importancia da corresponsabilidade para a supervivencia da especie⁸².

Figura 4. Desafío da gobernanza multinivel e ciclo participativo de políticas públicas para a gobernanza mariña europea



Fonte: elaboración propia. Nota: Esta figura ilustra o marco do ciclo de políticas clásico cos principios da gobernanza europea. Doutra parte, contrástase o ciclo vital dunha política coa situación de equilibrio na gobernanza multinivel do sistema político de España.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Akpalu, W. 2011. «Determinants of noncompliance with light attraction regulation among inshore fishers in Ghana», en *Journal of Socio-Economics*, 40(2): 172-177. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2010.12.014>.
- Almond, G. y Verba, S. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Ansell, C.K. e Torfing, J. 2016. *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Arnáiz, R. e De Co, A. 1990. *Artes de Pesca da Ría de Arousa*. Vigo: Xunta de Galicia.
- Arnason, R. 2007. «Fisheries self-management under ITQS», en *Marine Resource Economics*, 22, 373-390.
- Arnason, R. 2009. «Conflicting uses of marine resources: can ITQs promote an efficient solution?», en *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 53: 145-174.
- Arnstein, S. R. 1969. «A Ladder of Citizen Participation», en *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Ashoka. 2023. *Ashoka envisions a world in which everyone is a changemaker*. Disponible en: <https://www.ashoka.org/en-us/our-locations>.
- Bartels, K. e Wittmayer, J. (eds.). 2018. *Action Research in Policy Analysis: Critical and Relational Approaches to Sustainability Transitions*. London: Routledge.

- Barzelay, M. 2003. *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas* (1ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bastos Boubeta, M.A. e Seijo Villamizar, J. 2009. «Las fracasadas políticas de calidad en la gestión pública: el caso español», en *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*, 11: 87-131.
- Bastos Boubeta, M.A. e Seijo Villamizar, J. 2016. «Xénese e formulación da xestión da calidade na Comunidade Autónoma de Galicia», en *Administración & Cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, 11(1): 69-98.
- Beaumont, N.J., Austen, M.C., Atkins, J.P., Burdon, D., Degraer, S., Dentinho, T.P., (...), Zarzycki, T. 2007. «Identification, definition and quantification of goods and services provided by marine biodiversity: Implications for the ecosystem approach», en *Marine Pollution Bulletin*, 54(3): 253-265. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2006.12.003>.
- Becker G., Murphy K. e Tamura R. 1990. «Human capital, fertility, and economic growth», en *Journal of political economy*, 98(5, Part 2): S12-S37.
- Bell, J.D., Leber, K.M., Blankenship, H.L., Loneragan, N.R. e Masuda, R. 2008. «A new era for restocking, stock enhancement and sea ranching of coastal fisheries resources», en *Reviews in Fisheries Science*, 16(1-3): 1-9. <https://doi.org/10.1080/10641260701776951>.
- Berkes, F. 2009. «Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning», en *Journal of Environmental Management*, 90(5): 1692-1702. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>.
- Berkes, F. 2015. *Coasts for people. Interdisciplinary Approaches to Coastal and Marine Resource Management*. UK: Routledge.
- Berkes, F. 2021. *Toward a new social contract: Community-based resource management and small-scale fisheries*. Canadá: TBTI Global. Dispoñible en: <http://toobigtoignore.net/toward-a-new-social-contract-by-fikret-berkes/>
- Berkes, F., Mahon, R., McConney, P., Pollnac, R. e Pomeroy, R. 2001. *Managing Small-Scale Fisheries. Alternative Directions and Methods*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Berry, L. e Parasuraman, A. 1993. *Marketing de servicios. La calidad como meta*. Barcelona: Parragón.
- Bevir, M. e Rhodes, R.A.W. (eds.). 2016. *Routledge Handbook of Interpretative Political*. New York: Science. Routledge.
- Bevir, M. 2010. *Democratic governance*. Oxford: Princeton University Press.
- Bevir, M. (ed.). 2007. *Encyclopedia of Governance*. California: Sage publications.
- BOE. 1997. *Real Decreto 1683/1997, de 7 de noviembre, por el que se regula la pesca con artes menores en el Caladero Nacional del Cantábrico y Noroeste*, BOE n. 282, de 25 de novembro de 1997, 34524-34527. Dispoñible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25020.
- BOE. 2023a. *Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia*. Dispoñible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-9564>

- BOE. 2023b. *Constitución española*. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Bourdieu, P. 1997. *El Capital Cultural, Escuela y Espacio Social*. México: Siglo XXI.
- Bukve O. 2019. «The Logic and Methodological Rules of Reconstruction», en *Designing Social Science Research*. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-03979-0_4.
- Bushe, G. 2012. «Foundations of Appreciative Inquiry: History, Criticism and Potential», en *AI Practitioner*, 14(1).
- Cinner, J.E., Daw, T. e McClanahan, T.R. 2009. «Socioeconomic factors that affect artisanal fishers' readiness to exit a declining fishery», en *Conservation Biology*, 23(1): 124-130. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2008.01041.x>
- Cunningham, S., Neiland, A., Arbuckle, M. e Bostock, T. 2009. «Wealth-based fisheries management: using fisheries wealth to orchestrate sound fisheries policy in practice», en *Marine Resource Economics*, 24(3): 271-287. <https://doi.org/10.1086/mre.24.3.42629655>.
- Dauvergne, P. 2018. «The power of environmental norms: Marine plastic pollution and the politics of microbeads», en *Environmental Politics*, 27(4): 579-597. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1449090>.
- Denhardt, J.V. e Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- DOCE. 2001. *Un libro blanco - La gobernanza europea*. 12.10.2011, C287/1 -29. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A10109>.
- DOG. 2011. *Decreto 15/2011, do 28 de xaneiro, polo que se regulan as artes, aparellos, útiles, equipamento e técnicas permitidos para a extracción profesional dos recursos mariños vivos en augas de competencia da Comunidade Autónoma de Galicia*, n. 31, martes, 15 de febreiro de 2011, 2542-2561. Disponible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2011/20110215/Anuncio65FE_es.html.
- DOUE. 2014. *Regulamento 508/2014, do 15 de maio de 2014*. L149/1-66. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2014/149/L00001-00066.pdf>.
- Dugan, J.E. e Davis, G.E. 1993. «Applications of marine refugia to coastal fisheries management», en *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 50(9): 2029-2042. <https://doi.org/10.1139/f93-227>.
- Ecopez. s.f. *Ecopez: Promoción de la Pesca Sostenible y el Consumo Responsable. Diagnóstico de la Comercialización de los Productos de la Pesca Artesanal*. Disponible en: www.restauramar.org/downloads/ECOPEZ-diagnostico-comercializacion-pesca-artesanal.pdf
- Eikeset, A.M., Mazzarella, A.B., Davíðsdóttir, B., Klinger, D.H., Levin, S.A., Rovenskaya, E. e Stenseth, N.C. 2018. «What is blue growth? the semantics of “Sustainable development” of marine environments», en *Marine Policy*, 87: 177-179. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.10.019>.
- Elstub, S. e Escobar, O. (eds.). 2019. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862>.

- European Union. 2013. *Regulation, E.U. No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC*, en *Official Journal of the European Union*, 354: 22-61.
- European Union. 2023. *Common fisheries policy (CFP)*. Dispoñible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/policy/common-fisheries-policy-cfp_en.
- FAO. 2015a. *Desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles. Principios rectores*. Dispoñible en: <http://www.fao.org/3/a-i3953s.pdf>.
- FAO (por Omar Defeo). 2015b. «Enfoque ecosistémico pesquero: Conceptos fundamentales y su aplicación en pesquerías de pequeña escala de América Latina», en *Documento Técnico de Pesca y Acuicultura*, 592. Roma: FAO.
- FAO. 2015c. *La guía voluntaria para la formulación de políticas nacionales de semillas*. Roma: FAO. Dispoñible en: <http://www.fao.org/3/a-i4916s.pdf>.
- FAO. 2022a. *The Food and Agriculture Organization. The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*. Rome: FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0461en>.
- FAO. 2022b. *The contributions of small-scale fisheries to sustainable development A snapshot of findings from the Illuminating Hidden Harvests (IHH) report*. Dispoñible en: <https://www.fao.org/3/cb8233en/cb8233en.pdf>.
- FAO. 2023. *International year artisanal fisheries aquaculture*. Dispoñible en: <https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/international-year-artisanal-fisheries-aquaculture.html>.
- Fariña Castro, M. s.f. *Artes e Aparellos de Pesca empregado en Galicia*, 1-20. Dispoñible en: <https://www.cetmar.org/DOCUMENTACION/dyp/ArtesDePesca.pdf>.
- Fedepesca. Federación Nacional de Asociaciones Provinciales de Empresarios Detallistas de Pescados y Productos Congelados. 2014. *Guía Técnica sobre Artes de Pesca*. Dispoñible en: <http://fedepesca.org/wp-content/uploads/2014/12/GUIA-ARTES-DE-PESCA.pdf>.
- Feigenbaum, A.V. e Feigenbaum, D.S. 2003. *The power of management capital: utilizing the new drivers of innovation, profitability, and growth in a demanding global economy*. New York: McGraw-Hill.
- Felber, C. 2010. *La economía del bien común* (2ª ed.). Barcelona: Deusto.
- FGCP. Federación Galega de Confrarías de Galicia. 2017a. *Folleto informativo de la Federación Galega de Confrarías de Pescadores* (mimeo). Archivo FGCP.
- FGCP. Federación Galega de Confrarías de Pescadores. 2017b. *Situación de las confrarías de Galicia*. Dispoñible en: <http://confrariasgalicia.org/>.
- FGCP. Federación Galega de Confrarías de Pescadores. 2020a. *Folleto informativo de la Federación Galega de Confrarías de Pescadores* (mimeo).
- FLPS. 2018. *Gobernanza*. Dispoñible en: <http://www.fundacionlonxanet.org/proxectos/gobernanza/>.

- FGCP. Federación Galega de Confrarías de Pescadores. 2020b. *Situación de las confrarías de Galicia*. Disponible en: <http://confrariasgalicia.org/>.
- FLPS. Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible. 2010. «Capítulo 4, Sostenibilidad, desarrollo territorial y responsabilidad social. Lonxanet Directo S.L.», en *Manual de Responsabilidad Social Empresarial para la PYME*. Biblioteca Empresarial Cinco Días. Archivo de FLPS.
- Freire, J. e García-Allut, A. 2000. «Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: The case of Galicia (NW Spain)», en *Marine Policy*, 24(5): 375-384. [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(00\)00013-0](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(00)00013-0).
- Freire-Paz, E. 2023. «Galician shellfish: Sustenance in poverty and a delicacy in affluence», en *International Journal of Gastronomy and Food Science*, 31. <https://doi.org/10.1016/j.ijgfs.2022.100654>.
- García Allut, A., Freire, J., Barreiro, A. e Losada, D.E. 2003. «Methodology for integration of fisher's ecological knowledge in fisheries biology and management using knowledge representation [artificial intelligence]», en Haggan, N., Brignall, C. e Wood, L. (eds.), *Putting Fishers' Knowledge to Work*. Fisheries Centre, University of British Columbia. Disponible en: <https://fisheries.sites.olt.ubc.ca/files/2016/09/11-1.pdf>.
- García, S.M. e Cochrane, K.L. 2005. «Ecosystem approach to fisheries: A review of implementation guidelines», en *ICES Journal of Marine Science*, 62(3): 311-318. <https://doi.org/10.1016/j.icesjms.2004.12.003>.
- García-Allut, A. 2015. «Bases para unha actividade pesqueira sustentable», en X. Ferreiro e X. Duro (coord.), *Ecología Política. Olladas desde Galicia*. Galicia: o ben común.
- Gelcich, S., Edwards-Jones, G. e Kaiser, M. J. 2005. «Importance of attitudinal differences among artisanal fishers toward co-management and conservation of marine resources», en *Conservation Biology*, 19(3): 865-875. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2005.00534.x>.
- goosocean 2023. *Who we are*. Disponible en: https://www.goosocean.org/index.php?option=com_content&view=article&id=285&Itemid=414.
- Gorla, N., Somers, T.M. e Wong, B. 2010. «Organizational impact of system quality, information quality, and service quality», en *Journal of Strategic Information Systems*, 19(3): 207-228. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2010.05.001>.
- Guler, I., Guillén, M.F., Muir, J. e Macpherson. 2002. «Global competition, institutions, and the diffusion of organizational practices: The international spread of ISO 9000 quality certificates», en *Administrative Science Quarterly*, 47(2): 207-232. <https://doi.org/10.2307/3094804>.
- Hall, S.J., Hilborn, R., Andrew, N.L. e Allison, E.H. 2013. «Innovations in capture fisheries are an imperative for nutrition security in the developing world», en *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110(21): 8393-8398. <https://doi.org/10.1073/pnas.1208067110>.
- Hardin, G. 1968. «The Tragedy of the Commons», en *Science*, 162: 1243-47.

- Henderson, J. e Bynner, C. 2018. «Cultivating 'sanction and sanctuary' in Scottish co-laborative governance: doing relational work to support communicative spaces», en K. Bartels y J. Wittmeyer (eds.), *Action Research in Policy Analysis: critical and relational approaches to sustainable transitions*. London: Routledge.
- Henderson, J., Escobar, O. e Revell, P. 2020. «Public value governance meets social commons: community anchor organisations as catalysts for public service reform and social change?», en *Local Government Studies*, 47(6). <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1787164>.
- Hilborn, R. 2002. «The dark side of reference points», en *Bulletin of Marine Science*, 70(2): 403-408.
- Hilborn, R., Orensanz, J.M. e Parma, A.M. 2005. «Institutions, incentives and the future of fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society», en *Biological Sciences*, 360(1453): 47-57. <https://doi.org/10.1098/rstb.2004.1569>.
- Højrup, T. 2011. *The need for common goods for coastal communities*. Denmark: Narayana Press.
- Hood, C. 1998. *The Art of State*. Oxford: Oxford University Press.
- ICSF. The International Collective in Support of Fishworkers. 2023. *Yafa Regional workshop: Getting the story straight and envisioning a fair future for small-scale fisheries in Europe*, 13-16 November 2023, Galicia, Spain. Dispoñible en: <https://www.icsf.net/resources/europe-workshop-iyafa-2023/>.
- Innes, J.E. e Booher, D.E. 2010. *Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.
- IPBES. The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services 2019. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, E.S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz y H.T. Ngo (eds.). Bonn, Germany: IPBES secretariat. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.
- IPBES. 2023. *About What is IPBES?* Dispoñible en: <https://www.ipbes.net/about>.
- IPCC. 2023a. «Summary for Policymakers», en *Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H. Lee and J. Romero (eds.). Geneva: IPCC. Dispoñible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.
- IPCC. 2023b. *Climate Change 2023 Longer Report*. Dispoñible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf.
- Jennings, S. 2005. «Indicators to support an ecosystem approach to fisheries», en *Fish and Fisheries*, 6(3): 212-232. <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2005.00189.x>.
- Kay, J.J., Regier, H.A., Boyle, M. e Francis, G. 1999. «An ecosystem approach for sustainability: Addressing the challenge of complexity», en *Futures*, 31(7): 721-742. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(99\)00029-4](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(99)00029-4).

- Koehn, J.Z., Allison, E.H., Villeda, K., Chen, Z., Nixon, M., Crigler, E. (...) Andrew, N. 2022. «Fishing for health: Do the world's national policies for fisheries and aquaculture align with those for nutrition?», en *Fish and Fisheries*, 23(1): 125-142. <https://doi.org/10.1111/faf.12603>.
- Kumar, M.S. 2014. «Sustainable management of fisheries and aquaculture for food security and nutrition: Policies requirements and actions», en *Agricultural Research*, 3(2): 97-103. <https://doi.org/10.1007/s40003-014-0111-0>.
- Larruga, F.J.S. 2020, *Ordenación del litoral y adaptación al cambio climático ¿Es suficiente la respuesta jurídica del Estado español?*, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102(2) (Exemplar dedicado a VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)).
- Larruga, F.J.S. 2023. «Un marco jurídico apropiado para la economía azul: retos pendientes en el caso de España», en *Anuario de estudios marítimos*, 2: 197-223.
- Laxe, F.G., Bermúdez, F.M., Palmero, F.M. e Novo-Corti, I. 2018. «Governance of the fishery industry: A new global context», en *Ocean & Coastal Management*, 153: 33-45. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.12.009>.
- Laxe, F.G., Bermúdez, F.M., Palmero, F.M. e Novo-Corti, I. 2017. «Assessment of port sustainability through synthetic indexes. Application to the Spanish case», en *Marine Pollution Bulletin*, 119(1): 220-225. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2017.03.064>.
- Laxe, F.G., Bermúdez, F.M., Palmero, F.M. e Novo-Corti, I. 2016. «Sustainability and the Spanish port system. Analysis of the relationship between economic and environmental indicators», en *Marine pollution bulletin*, 113(1-2): 232-239. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2016.09.022>.
- Laxe, F.G., Martín Bermúdez, F., Martín Palmero, F. e Novo-Corti, I. 2019. «Sustainability at Spanish ports specialized in liquid bulk: evolution in times of crisis (2010-2015)», en *Maritime Policy & Management*, 46(4): 491-507. <https://doi.org/10.1080/03088839.2019.1569766>.
- Lenton, T.M., Rockström, J., Gaffney, O., Rahmstorf, S., Richardson, K., Steffen, W. e Schellnhuber, H.J. 2019. «Climate tipping points – too risky to bet against», en *Nature*, 575(7784): 592-595.
- Lenton, T.M., Armstrong McKay, D.I., Loriani, S., Abrams, J.F., Lade, S.J., Donges, J.F., Milkoreit, M., Powell, T., Smith, S.R., Zimm, C., Buxton, J.E., Bailey, E., Laybourn, L., Ghadiali, A., Dyke, J.G. 2023. *The Global Tipping Points Report 2023*. Exeter, UK: University of Exeter.
- Levi-Strauss, E. 1966. *The Savage Mind*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lifepatform. 2016. *Projects*. Disponible en: <https://lifepatform.eu/es/eu-projects-2/>.
- Losada Trabada, A. 1999. «Las comunidades de políticas: el caso de la pesca de Galicia», en *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 1(1): 123-132.
- Losada Trabada, A. 2015. *Los ricos vamos ganando. Señores contra ciudadanos en la España neofeudal*. Barcelona: Deusto.

- MAPA 2021a. *Estadística de pesca*. Dispoñible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/pesca-maritima/estadistica-flota-pesquera/>.
- MAPA 2021b. *Estadística de flota pesquera. Metodología*. Dispoñible en: https://www.mapa.gob.es/images/es/Metodolog%C3%ADa_Estad%C3%ADsticaFlotaPesquera_tcm30-127741.pdf.
- Martín Bermúdez, F. 2020. *Sustainability in the spanish port system; a quantitative approach*, tese de doutoramento. Santiago de Compostela.
- Nature Sustainability. 2022. «The cost of inequality», en *Nature Sustainability*, 5: 89.
- Nieto, A. 1987. *La organización del desgobierno* (3ª ed.). Barcelona: Ariel
- Nieto, A. 1996. *La nueva organización del desgobierno* (2ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. 1998. *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- Nieto, A. 2002. *El pensamiento burocrático*. Granada: Comares.
- Nieto, A. 2003. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Madrid: Trotta.
- NOAA. 2019a. *Magnuson-Stevens Act*. Dispoñible en: <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies#magnuson-stevens-act>.
- NOAA. 2019b. *What are catch shares?* Dispoñible en: <https://www.fisheries.noaa.gov/insight/catch-shares>.
- OCDE. 2018. *Panorama de las Administraciones Públicas 2017*. Madrid: OECD Publishing, Paris/INAP. <https://doi.org/10.1787/9789264304543-es>.
- OHI. Ocean Health Index. 2023. *Ohi Independent Assessments at any scale*. Dispoñible en: <https://oceanhealthindex.org/ohi+/>.
- Osborne, S.P. 2010. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London y New York: Routledge.
- Österblom, H., Gårdmark, A., Bergström, L., Müller-Karulis, B., Folke, C., Lindegren, M. (...) Möllmann, C. 2010. «Making the ecosystem approach operational-can regime shifts in ecological- and governance systems facilitate the transition?», en *Marine Policy*, 34(6): 1290-1299. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.05.007>.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parasuraman, A., Berry, L.L. e Zeithaml, V.A. 1991. «Perceived service quality as a customer-based performance measure: An empirical examination of organizational barriers using an extended service quality model», en *Human Resource Management*, 30(3): 335-364. <https://doi.org/10.1002/hrm.3930300304>.
- Paz, Á.C. 2010. «Percepción cooperativa de las cofradías de pescadores: un estudio empírico», en REVESCO. *Revista de Estudios Cooperativos*, 103: 7-32. Dispoñible en: <https://www.redalyc.org/pdf/367/36715601001.pdf>.
- Pedagadi, S., Orwell, J., Velastin, S. e Boghossian, B. 2013. «Local fisher discriminant analysis for pedestrian re-identification», en *Proceedings of the IEEE Computer Society Conference on Computer Vision and Pattern Recognition*, 3318-3325. <https://doi.org/10.1109/CVPR.2013.426>.
- pescadegalicia. 2023a. *PescadeGalicia*. Dispoñible en: <https://www.pescadegalicia.gal/>.

- pescadegalicia. 2023b. *Rexistro de Buques Pesqueiros da Comunidade Autónoma de Galicia*. Disponible en: <https://www.pescadegalicia.gal/rexbuque/>.
- pescadoartesanal. 2017a. *Artes de Pesca*. Disponible en: <http://pescadoartesanal.com/es/artes-de-pesca/>.
- pescadoartesanal. 2017b. *A pesca artesanal*. Disponible en: <http://pescadoartesanal.com/gl/a-pesca-artesanal/>.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belnap Press.
- Pita, C., Theodossiou, I. e Pierce, G.J. 2013. «The perceptions of Scottish inshore fishers about marine protected areas», en *Marine Policy*, 37(1): 254-263. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.05.007>.
- PNUD. 2020. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/2020-report>.
- Pomeroy, R.S. e Berkes, F. 1997. «Two to tango: The role of government in fisheries co-management», en *Marine Policy*, 21(5): 465-480. [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(97\)00017-1](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(97)00017-1).
- PPC. Política Pesquera Comunitaria. 2023. *La política pesquera común: orígenes y evolución*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/114/la-politica-pesquera-comun-origenes-y-evolucion>.
- Prats, J. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- Prats, J. 2006. *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Putnam, R. 1995. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», en *Journal of Democracy*, 6: 65-78.
- Schreiber, M.A., Chuenpagdee, R. e Jentoft, S. 2022. «Blue Justice and the co-production of hermeneutical resources for small-scale fisheries», en *Marine Policy*, 137: 104959. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.104959>.
- Seijo Villamizar, J. 2005. «Creación e Comercialización dun produto turístico. Casos Prácticos. Intervención de Emilio Louro (Mar de Lira)», en *Conclusiones I Congreso de Turismo Costa da Morte "Fin do camiño, fin da terra"*, 26, 27, 28 e 29 de outubro de 2005, Casa da Cultura de Corcubión.
- Seijo Villamizar, J. 2021. «La Gobernanza y la educación ambiental como instrumentos para el fortalecimiento de la pesca artesanal: el caso de la Fundación Lonxanet», en *Congreso Internacional SIPS 2021. XXXIII Seminario Interuniversitario de Pedagogía Social. Educación Ambiental y Cultura de la Sostenibilidad: construyendo la transición ecológica*, 28-29 de outubro e 4-5 de novembro 2021, Lugo. Disponible en: https://sips2020.sepa.gal/docs/sala-2_educacion-social-y-gestion-de-la-diversidad-biologica-y-cultural/la-gobernanza-y-la-educacin-ambiental-como-instrumentos-para-el-fortalecimiento-de-la-pesca-artesanal_el-caso-de-la-fundacin-lonxanet_2.pdf.
- Seijo Villamizar, J. 2022a. *Administración Pública, gobernanza e innovación democrática. El caso de la formulación de la política de cogestión paritaria en la reserva marina*

- Os Miñarzos (Carnota, NW de España, A Coruña, Galicia)*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.
- Seijo Villamizar, J. 2022b. «Gestión integrada de áreas litorales. Introducción a la Gobernanza Marina», en *CEPESCA, Modelos de Gobernanza marina en el ámbito pesquero que funcionan a nivel internacional*, 20 e 21 de outubro de 2022.
- Seijo Villamizar, J. 2023. «A tendencia e atributos do concepto epistémico “Galicia” despois do Estatuto de autonomía: o caso Scopus», en *Administración & Cidadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 17(2): 85-112. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.501>
- Seijo Villamizar, J., Villasante, S., Pita, P. e García-Allut, A. 2022c. «Inequidad y justicia azul: atributos y tendencias en la literatura principal de los países de la UE», en *Etnicidad, identidad y ciudadanía. Las sociedades de ayer y hoy*. Madrid: Dykinson.
- Seijo-Villamizar, J. e Martín-Bermúdez, F. 2023. «SOSCANO: una experiencia en transferencia del conocimiento ecológico local y/o tradicional para una nueva gobernanza en la sostenibilidad del caladero Cantábrico-Noroeste», en *La esfera Universitaria actual: retos, proyectos de Investigación y Transferencia del conocimiento*. Madrid: Dykinson.
- Slowfood. 2017. *SolwFish in action*. Dispoñible en: <https://www.slowfood.com/slowfish/pagine/eng/blog/categoria--idc=4.lasso.html>.
- Stiglitz, J. 2000. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Stiglitz, J. 2012. *The price of inequality*. New York: Norton.
- Stiglitz, J. 2015. *La Gran brecha: qué hacer con las sociedades desiguales*. Barcelona: Taurus.
- Subirats, J. 1994. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- Subirats, J. 1998. *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Sugiyama, M. 2007. «Dimensionality reduction of multimodal labeled data by local fisher discriminant analysis», en *Journal of Machine Learning Research*, 8: 1027-1061.
- Taboada Mella, M.S. 2004. *El papel de las instituciones en el origen y en la evolución de la cofradía de pescadores gallega*. *Estudios de Caso*. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela.
- Tashakkori, A. e Creswell, J.W. 2007a. «Exploring the Nature of Research Questions in Mixed Methods Research», en *Journal of Mixed Methods Research*, 1(3): 207-211.
- Tashakkori, A. e Creswell, J. W. 2007b. «The New Era of Mixed Methods», en *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1): 3-7.
- Tashakkori, A. e Teddlie, C. 2010. *SAGE handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- TBTI. 2021. *About Too big to ignore*. Dispoñible en: <http://toobigtoignore.net/about-tbti/>.
- theoceancleanup. 2023. *The ocean clean up*. Dispoñible en: <https://theoceancleanup.com/>.
- Theoceanproject. 2023. *Protect at least 30% of our lands, waters and ocean by 2030*. Dispoñible en: <https://theoceanproject.org/30x30/>.

- Thilsted, S.H., Thorne-Lyman, A., Webb, P., Bogard, J.R., Subasinghe, R., Phillips, M. J. e Allison, E.H. 2016. «Sustaining healthy diets: The role of capture fisheries and aquaculture for improving nutrition in the post-2015 era», en *Food Policy*, 61: 126-131. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.02.005>.
- Trabazo, R.L., Pérez, C.L., Castro Pérez, X. e Solla, P. 2019. «Atlantic diet. nutrition and gastronomy in Galicia. [Dieta atlántica. Nutrición y gastronomía en Galicia]», en *Nutricion Hospitalaria*, 36(Ext1): 7-13. <https://doi.org/10.20960/nh.02686>.
- Transparencia Internacional. 2018. *Medidas urgentes para prevenir y combatir la corrupción en España*. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/medidas_urgentes_spain.pdf.
- UN. United Nations. 1987. «Report of the World Commission on Environment and Development “Our Common Future”», en *General Assembly*. N.º 25. A/42/427, 4 August of 1987. Disponible en: https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf / <https://undocs.org/es/A/42/427>.
- UN. United Nations. 2021. *Sustainable Development Goals*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
- UNEP. United Nations Environment Programme, 2023. *Measuring Progress: Water-related ecosystems and the SDGs. Nairobi*. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/report/measuring-progress-water-related-ecosystems-and-sdgs>.
- Vianna, G.M.S., Zeller, D. e Pauly, D. 2020. «Fisheries and policy implications for human nutrition», en *Current Environmental Health Reports*, 7(3): 161-169. <https://doi.org/10.1007/s40572-020-00286-1>.
- Villasante, S., Richter, K., Bailey, J.L., Blenckner, T., Farrell, E.J., Mongruel, R.C., (...) y Sousa Pinto, I. 2023. *Building Coastal Resilience in Europe*. Disponible en: <https://aquadocs.org/handle/1834/42842>.
- Villasante, S. e Seijo, J. 2023. *Marco para identificar el potencial transformador del conocimiento en el medio marino de Galicia*.
- Villoria, M. 2010. «La democratización de la Administración Pública: marco teórico», en *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*. Madrid: Tecnos.
- WB. World Bank. 2022. *Half of the global population lives on less than US\$6.85 per person per day*. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/half-global-population-lives-less-us685-person-day>.
- Worldoceanobservatory. 2023. *Global Ocean Commission*. Disponible en: <https://www.worldoceanobservatory.org/content/global-ocean-commission>.
- Xunta de Galicia. 2023. *Consellería do Mar*. Disponible en: <https://www.xunta.gal/mar>.
- Xu, Y. e Ramanathan, V. 2023. «Amplification of Future Warming Trends due to Feedbacks between Adaptation and Mitigation», en *PREPRINT (Version 1) available at Research Square*. <https://doi.org/10.21203/rs.3.rs-2676266/v1>.

Agradecementos / Apoios

Aos pescadores, pescadoras e mariscadores de Galicia. CRIA, Centro de Investigación en Antropoloxía, ISCTE, Lisboa. Antonio García-Allut. Fundación Lonxanet para a Pesca Sostible (FLPS). Departamento de Ciencia Política e Socioloxía (USC). Universidade de Santiago de Compostela (USC). EqualSeaLab (CRETUS, USC). Departamento de Economía Aplicada (USC). Sebastián Villasante. Luís Martíns. Vanessa Amorim Iglesias. Programa de Ciencias Mariñas de Galicia.

NOTAS

- 1 FAO, 2022a.
- 2 WB, 2022.
- 3 Hall *et al.*, 2013; Koehn *et al.*, 2022; Kumar, 2014; Thilsted *et al.*, 2016; Vianna *et al.*, 2020.
- 4 Berry e Parasuraman, 1993; Gorla *et al.*, 2010; Guler *et al.*, 2002; Parasuraman *et al.*, 1991.
- 5 UNEP, 2023.
- 6 FAO, 2015a.
- 7 FAO, 2015b, 2015c.
- 8 Seijo-Villamizar, 2023.
- 9 Hilborn, Orensanz e Parma, 2005.
- 10 Hilborn, Orensanz e Parma, 2005: 47.
- 11 Eikeset *et al.*, 2018.
- 12 Dauvergne, 2018.
- 13 Dauvergne, 2018: 579.
- 14 Hilborn, 2002.
- 15 Hilborn, 2022: 403.
- 16 Österblom *et al.*, 2010: 1290.
- 17 FAO, 2023.
- 18 ISCF, 2023.
- 19 TBTI, 2021.
- 20 SlowFood, 2017.
- 21 theoceanoceanproject, 2023; goosocean, 2023; worldoceanobservatory, 2023; Ashoka, 2023; OHI, 2023; theoceanoceanup, 2023.
- 22 Henderson *et al.*, 2019; Elstub e Escobar, 2019.
- 23 Bartels e Wittmayer, 2018; Henderson e Bynner, 2018.
- 24 Freire e García-Allut, 2000; ICSF, 2023; Seijo, 2023.
- 25 Bushe, 2012.
- 26 Bevir e Rhodes, 2016; Buvke, 2019.
- 27 Levi-Strauss, 2016.
- 28 Tashakkori e Creswell, 2007a, 2007b; Tashakkori e Teddlie, 2010.
- 29 Esta representación vincula a idea de pesca artesanal coas súas palabras máis frecuentes en inglés e o ámbito territorial de Galicia materialízase nos seguintes algoritmos de busca: (TITLE-ABS-KEY ("Coastal fisher*" OR "Local fisher" OR "Inshore fisher*" OR "artisanal fisher*" OR "fisher*" OR "aquaculture" OR "seafood") OR TITLE-ABS-KEY ("Shoreline fisher" OR "Seaside fisher" OR "Coastal angler") OR TITLE-ABS-KEY ("Community fisher" OR "resident fisher" OR "Native fisher") OR TITLE-ABS-KEY ("Nearshore fisher" OR "Offshore fisher" OR "Inland fisher") OR TITLE-ABS-KEY ("Traditional fisher" OR "Small-scale fisher" OR "Craft fisher") OR TITLE-ABS-KEY ("angt*" OR "harvest*" OR "catch*" OR "shellfish*" OR "shellfish harvester" OR "shellfisherwoman" OR "Shellfish gatherer" OR "Shellfish picker" OR "Shellfish digger" OR "Shellfish fisher" OR "Shellfish collector" OR "Shellfish harvester") AND TITLE-ABS-KEY ("Galicia" OR "Galiza" OR "northwest spain") AND PUBYEAR < 2024 AND PUBYEAR < 2024.
- 30 Pesca de Galicia, 2023a, 2018.
- 31 Xunta de Galicia, 2023.
- 32 Freire e García-Allut, 2000, Freire-Paz, 2023; Trabazo *et al.*, 2019.
- 33 Taboada, 2004.
- 34 pescadegalicia, 2023.
- 35 Arnáiz e de Co, 1990; Fariña, s/f; Fedepesca, 2014.
- 36 García-Allut *et al.*, 2003, García-Allut, 2015; Seijo, 2023; Seijo e Martín-Bermúdez, 2023.
- 37 MAPA, 2021a, 2021b.
- 38 BOE, 2023a.
- 39 Paz, 2010.
- 40 Seijo, 2005, 2022a, 2022b.
- 41 FGCP, 2020a; 2020b. A Federación Galega de Confrarías de Pescadores, creada en 2004, nace para defender a pesca e o marisqueo artesanal en Galicia. Os seus obxectivos son "a coordinación, xestión e representación dos intereses económicos e sociais do sector pesqueiro e marisqueiro galego" (FGCP, 2017a, 2017b).
- 42 FGCP, 2020b, 2017a, 2017b.
- 43 Bell *et al.*, 2008; Dugan e Davis, 1993.
- 44 Pedagadi *et al.*, 2013; Sugiyama, 2007.
- 45 Akpalu, 2011; Pita *et al.*, 2013.
- 46 Cinner *et al.*, 2009; Freire e García-Allut, 2000; Gelcich, Edwards-Jones e Kaiser, 2005.
- 47 Ostrom, 1990.
- 48 Almond e Verba, 1963.
- 49 Berkes, 2009, 2015.
- 50 IPBES, 2023, 2019; IPCC, 2023a, 2023b; Lenton *et al.*, 2023.

- 51 Beaumont *et al.*, 2007; García e Cochrane, 2005; Jennings, 2005; Kay *et al.*, 1999.
- 52 Berkes, 2021; Seijo, 2021, 2022a, 2022b, 2023.
- 53 Lenton *et al.*, 2023.
- 54 O profesor Sebastián Villasante, participante neste informe, e director da iniciativa EqualSeaLab (o informe foi elaborado por un equipo internacional de máis de 200 investigadores, coordinado polo profesor Tim Lenton da Universidade de Exeter), afirma que a actual gobernanza mundial é inadecuada para a magnitude do reto e formula seis recomendacións clave para cambiar de rumbo rapidamente, incluída a acción coordinada para desencadear puntos de inflexión positivos en múltiples sectores, como a alimentación (océanos), a enerxía e o transporte.
- 55 Ansell e Torfing, 2016; Innes e Booher, 2010.
- 56 Becker, 1990.
- 57 Bourdieu, 1997.
- 58 Putnam, 1995.
- 59 Bevir, 2010; 2007; Denhardt e Denhardt, 2003; UN, 2021.
- 60 Barzelay, 2003; Berkes, 2021.
- 61 Osborne, 2010.
- 62 Xu e Ramanathan, 2023.
- 63 Nature Sustainability, 2022; Piketty, 2014.
- 64 Por exemplo, as achegas de Bastos e Seijo, 2009; 2016; Nieto, 1987, 1998, 1996, 2002, 2003; Subirats, 1994, 1998.
- 65 OCDE, 2018; Transparencia Internacional, 2018. Por exemplo, os desaxustes –desequilibrios– aparecen en tres principios de gobernanza como: (1.º) a participación cidadá en calquera política pública e punto de entrada á axenda política, (2.º) a rendición de contas sobre as decisións e exposicións previas sobre un asunto público e (3.º) a transparencia entendida como a capacidade de informar sobre as decisións e axustarse ás circunstancias cambiantes dos complexos sistemas socioecolóxicos dunha comunidade costeira, ou un problema público, así como a existencia de mellorar a claridade dos datos proporcionados e con mellores estruturas de práctica.
- 66 Prats, 2005, 2006; Villoria, 2010. Son exemplos das achegas a unha democratización e enfoque de goberno baseada en estruturas máis horizontais e baseadas na intelixencia colectiva.
- 67 Losada, 1999.
- 68 Losada, 2015.
- 69 Stiglitz, 2012, 2000, 2015.
- 70 Hood, 1998.
- 71 Hardin, 1968; Ostrom, 1990; Berkes, 2021.
- 72 Seijo, 2022a, 2022b.
- 73 PNUD, 2020.
- 74 DOCE, 2021,
- 75 Villasante e Seijo, 2023.
- 76 Berkes, 2015, Berkes, 2021; Pomeroy e Berkes, 1997; Seijo, 2022a, 2022b.
- 77 EU, 2023, 2013; PPC, 2023.
- 78 Schreiber *et al.*, 2022, Seijo *et al.*, 2022c.
- 79 Por exemplo: Feigenbaum e Feigenbaum, 2003; Laxe *et al.*, 2016, 2017, 2019.
- 80 Laxe *et al.*, 2016.
- 81 Por exemplo: Laxe *et al.*, 2016, 2017, 2019; Martín, 2020; Seijo, 2022a; García-Allut *et al.*, 2003; Villasante *et al.*, 2023.
- 82 IPCC, 2023a, 2023b; Lenton *et al.*, 2023.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 93-112

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5152>

© Luis Barreiro Castro

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

Recibido: 08/12/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A influencia do hábitat sobre o voto. O caso de Galicia (2000-2020)

La influencia del hábitat sobre el voto. El caso de Galicia (2000-2020)

The influence of habitat on voting. The case of Galicia (2000-2020)



LUIS BARREIRO CASTRO

Doutor en Socioloxía

Funcionario do corpo superior da Administración

Xunta de Galicia

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

barreirocastro@yahoo.es

Resumo: Este traballo examina a existencia dun voto diferencial nos municipios galegos en función da súa poboación. Para iso, a partir dos datos facilitados polo Ministerio do Interior e a Xunta de Galicia, analízanse todos os resultados electorais comprendidos no período 2000-2020. A continuación, intentarase delimitar como as diferenzas demográficas, sociais e económicas dos distintos tipos de hábitat poden influír no comportamento electoral dos galegos. Adicionalmente, este artigo pretende pór a proba a hipótese de que, unha vez descontado o efecto destas, o hábitat segue tendo un efecto neto que podería atribuírse á presenza de redes clientelares que teñen no hábitat rural o seu ámbito de implantación preferente.

Palabras clave: Comportamento electoral, Galicia, ideoloxía, sentimento nacionalista, hábitat, clientelismo, medio rural.

Resumen: Este trabajo examina la existencia de un voto diferencial en los municipios gallegos en función de su población. Para ello, a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior y la Xunta de Galicia, se analizan todos los resultados electorales comprendidos en el periodo 2000-2020. A continuación, se intentará delimitar cómo las diferencias demográficas, sociales y económicas de los distintos tipos de hábitat pueden influir en el comportamiento electoral de los gallegos. Adicionalmente, este artículo se propone poner a prueba la hipótesis de que, una vez descontado el efecto de estas, el hábitat sigue teniendo un efecto neto

que podría atribuírse a la presenza de redes clientelares que tienen en el hábitat rural su ámbito de implantación preferente.

Palabras clave: Comportamiento electoral, Galicia, ideología, sentimiento nacionalista, hábitat, clientelismo, medio rural.

Abstract: This work examines the existence of a differential vote in Galician municipalities based on their population. To do this, based on the data provided by the Ministry of the Interior and the Xunta de Galicia, all electoral results from the period 2000-2020 are analysed. Next, an attempt will be made to define how the demographic, social and economic differences of the different types of habitats can influence the electoral behaviour of Galicians. Additionally, this article aims to test the hypothesis that, once the effect of these is discounted, the habitat continues to have a net effect that could be attributed to the presence of clientelist networks that have their preferred area of implementation in the rural habitat.

Key words: Electoral behaviour, Galicia, ideology, nationalist sentiment, habitat, clientelism, rural environment.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Comportamento electoral dos galegos: oposición rural/urbano (2000-2020). 3 Caracterización dos municipios galegos. 3.1 Distribución da poboación en función do tamaño dos municipios. 3.2 Idade. 3.3 Economía. 3.4 Nivel educativo. 3.5 A ideoloxía e o sentimento nacionalista dos galegos. 4 Análise dos factores que inflúen nas diferenzas de voto entre hábitats. 5 Conclusións. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

O 12 de xullo de 2020 o Partido Popular de Galicia (PP) e o seu líder Alberto Núñez Feijoo obtiveron, por cuarta vez consecutiva, unha vitoria por maioría absoluta nas eleccións ao Parlamento de Galicia celebradas nesa data.

A simple vista, a hexemonía do Partido Popular en Galicia, coas súas diversas denominacións ao longo do tempo, afunde as súas raíces na transición, sendo o partido máis votado desde as primeiras eleccións autonómicas celebradas no ano 81, o que lle permitiu gobernar a comunidade autónoma, a maior parte do tempo transcorrido, con gobernos sustentados en sólidas maiorías absolutas.

Esta situación a nivel autonómico contrasta co feito de que os concellos das principais cidades de Galicia foron gobernados, nese mesmo período e na maioría dos casos, por gobernos en solitario ou en coalición de forzas do que poderíamos chamar centro-esquerda. No ano 2020 o Partido Popular, a pesar da súa incontestable vitoria nas eleccións autonómicas, só gobernaba nunha das sete principais cidades galegas (Ourense), e facíao nun goberno en coalición no que non desempeñaba a alcaldía.

Esta aparente contradición é o punto de partida deste traballo, no que se pretende estudar a distribución do voto, nos diversos procesos electorais desenvolvidos en Galicia, tendo en conta a poboación dos municipios.

O estudo do comportamento electoral en función do hábitat ten diversos precedentes tanto a nivel internacional como nacional; así, diversos estudos referían un maior apoio nas entidades de menor poboación aos partidos conservadores no Reino Unido e en Estados Unidos¹. En España, pola súa banda, desde os anos 90 o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentaba unha maior implantación electoral nos municipios

de mediano tamaño, mentres que o PP dominaba nas grandes cidades e pequenos núcleos². Non obstante, esta visión de conxunto ocultaba grandes diferenzas entre os diversos territorios de España. Así, en Andalucía, tanto a afluencia ás urnas como o voto socialista reducíanse conforme se ascendía na escala urbana, desde os asentamentos rurais ata os centros das áreas metropolitanas³.

Un volume moito menor de traballos incidiu nas posibles causas do comportamento diferencial en función do tipo do hábitat. Un exemplo disto en España é o traballo de Trujillo e Ortega⁴, no que ligaban o voto ao PSOE en Andalucía á inestabilidade e precariedade económica das localidades, en termos de desemprego e poboación agraria subsidiaria. Tamén referido a Andalucía, o traballo de Corzo⁵ relacionaba o éxito socialista co fenómeno clientelar. Este mesmo fenómeno foi estudado por Jablonski⁶, Barreiro-Castro⁷ e González e Barreiro-Castro⁸ para o caso galego.

Á vista do exposto, a finalidade deste traballo é estudar o comportamento dos galegos no período abranguido entre os anos 2000 e 2020, examinando as diferenzas que existen entre os distintos hábitats e as posibles causas subxacentes a estas. Para iso, vaise partir da hipótese de que hai un diferente comportamento electoral dependendo do tamaño da poboación dos municipios. De constatare esta hipótese, formularase unha segunda conforme a cal este comportamento diferencial en canto ao voto non é só atribuíble ás diferenzas demográficas, sociais, educativas, ideolóxicas e económicas entre os distintos hábitats, o que permitiría afirmar que o tipo de hábitat alberga algún fenómeno máis alá das diferenzas na súa composición que inflúe no comportamento electoral. Este feito podería relacionarse coa posible existencia de mecanismos clientelares como os descritos por Trujillo e Ortega⁹, Corzo¹⁰, Jablonski¹¹, Barreiro-Castro¹² e González e Barreiro-Castro¹³.

Polo anterior, no seguinte apartado deste traballo detallarase o comportamento electoral dos galegos, tendo en conta a poboación dos municipios durante o período citado, para a continuación describir as diferenzas máis significativas entre os distintos hábitats desde o punto de vista demográfico, político e socioeconómico, tras o cal, por medio da técnica de regresión multinomial, se intentará esclarecer cales poden ser as causas do diferente comportamento electoral dos galegos en función do hábitat no que residen. Por último, o traballo finalizará expondo as principais conclusións que se poden extraer del.

2 COMPORTAMENTO ELECTORAL DOS GALEGOS: OPOSICIÓN RURAL/URBANO (2000-2020)

Para estudar o voto obtido polas diversas formacións políticas en función do tamaño da poboación dos municipios, recórrese a unha metodoloxía cuantitativa. Para iso, a partir da información facilitada polas administracións públicas¹⁴, analizaranse os datos correspondentes aos procesos electorais celebrados en Galicia entre os anos 2000 e 2020. Os municipios agruparanse en función da súa poboación, dando lugar a cinco

categorías: <2.000 hab., 2.001-10.000 hab., 10.001-50.000 hab., 50.001-100.000 hab. e máis de 100.000 hab.

Neste sentido, cabe sinalar que o tamaño poboacional foi o criterio predominante para clasificar os diferentes tipos de hábitats tanto a nivel internacional como no caso español¹⁵. Non obstante, existen algunhas excepcións, como o caso de Míguez¹⁶ e Álvarez¹⁷ para o ámbito galego ou o de Trujillo e Ortega¹⁸ para o caso andaluz. No noso caso, recorreuse á poboación dos municipios como indicador do tipo de hábitat, deixando a un lado outro tipo de indicadores como poden ser a densidade de poboación, a situación socioeconómica do municipio ou o seu grao de urbanización. Ademais, optouse por estudar o voto das tres formacións políticas que tiveron continuidade no período estudado, que son o Partido Popular (PP), o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e o Bloque Nacionalista Galego (BNG).

Por último, é necesario realizar unha última precisión: os cálculos realízanse só a partir dos datos do Censo de Residentes (CER), deixando fóra os datos correspondentes ao Censo de Residentes Ausentes (CERA). Neste último atópanse inscritas aquelas persoas que, tendo dereito a voto, non residen en España e o seu voto se computa a nivel provincial, polo que non é posible asignalo a ningún municipio en concreto.

Unha vez realizadas estas aclaracións de tipo metodolóxico, as táboas 1 e 2 permiten establecer unha serie de patróns no voto dos galegos cando se ten en conta o tamaño da poboación dos municipios en que habitan. En primeiro lugar, os mellores resultados do PP, en porcentaxe de voto, obtenos sempre nos municipios máis pequenos. En segundo lugar, o rendemento electoral desta formación redúcese porcentualmente a medida que aumenta o tamaño dos municipios. En terceiro lugar, o PSOE obtén, en liñas xerais, un mellor resultado nas grandes cidades. Por último, o BNG obtén na maioría das ocasións o seu mellor resultado en porcentaxe de voto nos hábitats intermedios.

Táboa 1. Media do voto aos partidos políticos en Galicia por tramos de poboación municipal (2000-2020)

	Xerais			Autonómicas		
Pob. municipio	PP	PSOE	BNG	PP	PSOE	BNG
≤2.000	53,68 %	28,36 %	7,69 %	57,40 %	23,40 %	13,02 %
2.001-10.000	48,09 %	27,75 %	9,29 %	53,40 %	22,17 %	16,05 %
10.001-50.000	40,97 %	28,37 %	10,24 %	46,56 %	22,51 %	18,52 %
50.001-100.000	38,92 %	29,95 %	9,76 %	44,76 %	24,06 %	17,12 %
>100.000	35,19 %	32,67 %	8,70 %	39,90 %	27,23 %	16,93 %
	Municipais			Europeas		
Pob. municipio	PP	PSOE	BNG	PP	PSOE	BNG
≤2.000	51,01 %	28,82 %	12,98 %	53,11 %	29,55 %	8,24 %

2.001-10.000	45,81 %	27,27 %	15,83 %	47,49 %	29,44 %	10,78 %
10.001-50.000	36,24 %	24,57 %	18,37 %	39,72 %	30,81 %	11,75 %
50.001-100.000	35,33 %	28,01 %	18,09 %	37,36 %	31,97 %	10,60 %
>100.000	32,24 %	35,14 %	13,29 %	33,61 %	35,86 %	9,00 %

Fonte: elaboración propia a partir de datos do MIR e da Xunta de Galicia.

Táboa 2. Número de veces que os partidos políticos obteñen os seus mellores resultados en cada hábitat (2000-2020)

	Período (n.º de procesos no período)								
	2000-2020 (23)			2000-2010 (10)			2011-2020 (13)		
Pob. municipio	PP	PSOE	BNG	PP	PSOE	BNG	PP	PSOE	BNG
≤2.000	23	4	0	10	0	0	13	4	0
2.001-10.000	0	0	2	0	0	0	0	0	2
10.001-50.000	0	0	13	0	0	6	0	0	7
50.001-100.000	0	0	4	0	0	0	0	0	4
>100.000	0	19	4	0	10	4	0	9	0

Fonte: elaboración propia.

3 CARACTERIZACIÓN DOS MUNICIPIOS GALEGOS

No apartado anterior constatáronse unha serie de diferenzas no voto dos galegos en función do hábitat no que residen. Neste apartado preténdense describir os elementos fundamentais que caracterizan os distintos hábitats e que poderían explicar o diferente comportamento electoral das persoas que viven nestes. Para iso vaise realizar unha descrición dunha serie de características como a idade media, o nivel educativo, a situación socioeconómica, a ideoloxía ou o sentimento nacionalista, que tradicionalmente se asociaron ás variacións no comportamento electoral. Para a análise das tres primeiras características, recorrerase aos datos facilitados polo Instituto Galego de Estatística (IGE), que é o organismo público dependente da Xunta de Galicia especializado na recompilación dos datos estatísticos da comunidade autónoma. Este feito supón que este traballo teña que adaptarse tanto aos datos existentes como ás categorías previamente establecidas por este organismo. Emporiso, como se verá, isto non impide a caracterización dos distintos hábitats nin inflúe nas conclusións do traballo. Para a análise da ideoloxía e do sentimento nacionalista dos galegos, recorrerase, pola súa banda, aos datos facilitados polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS).

3.1 Distribución da poboación en función do tamaño dos municipios

Como mostra a táboa 3, arredor do 30 % dos galegos viven en municipios de menos de 10.000 habitantes. Porén, esta afirmación esconde profundas diferenzas entre as provincias atlánticas (Pontevedra e A Coruña) e as interiores (Lugo e Ourense). Así, de acordo cos datos que aparecen nas táboas seguintes, compróbase que, mentres que nas provincias de Lugo e de Ourense arredor da metade da poboación vive en núcleos de menos de 10.000 habitantes, esta porcentaxe non chega ao 29 % no caso da provincia da Coruña, reducíndose a un 18,4 % no caso da provincia de Pontevedra.

Táboa 3. Porcentaxe de poboación en función do tamaño de poboación dos municipios no ano 2019

Pob. municipio	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
≤2.000	5,41 %	2,09 %	11,44 %	25,96 %	0,55 %
2.001-10.000	24,71 %	26,44 %	40,14 %	22,88 %	17,85 %
10.001-50.000	33,17 %	34,93 %	18,60 %	16,96 %	41,46 %
50.001-100.000	12,77 %	14,59 %	29,82 %	0,00 %	8,81 %
>100.000	23,94 %	21,95 %	0,00 %	34,21 %	31,33 %

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE.

A táboa 4, pola súa banda, permite ver a evolución da distribución da poboación dos municipios en Galicia. Pode observarse un aumento dos municipios de menos de 2.000 habitantes no período estudado debido á perda de poboación dos municipios da seguinte categoría (2.001-10.000 habitantes).

Táboa 4. Evolución da distribución da poboación dos municipios galegos (2000-2019)

Pob. municipios	2000		2010		2019	
	% poboación	N.º municipios	% poboación	N.º municipios	% poboación	N.º municipios
≤2.000	3,84 %	74	4,47 %	94	5,41 %	118
2.001-10.000	30,58 %	185	26,67 %	164	24,71 %	141
10.001-50.000	29,91 %	49	33,12 %	50	33,17 %	47
50.001-100.000	12,39 %	4	12,44 %	4	12,77 %	4
>100.000	23,28 %	3	23,30 %	3	23,94 %	3

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE.

3.2 Idade

Unha das características da poboación galega é o seu paulatino envellecemento, que afecta a todos os tipos de municipios, aínda que non coa mesma intensidade. Así, os municipios cunha idade media maior, tanto no ano 2000 como no ano 2019, eran os menos poboados, situándose a diferenza entre os municipios máis pequenos e as grandes urbes galegas, nesta última data, en máis de dez anos.

Táboa 5. Idade media dos municipios agrupados por número de habitantes

TAMAÑO DE MUNICIPIO					
ANO	<2.000	2.001-10.000	10.001-50.000	50.001-100.000	>100.000
2000	50,97	46,76	40,32	40,35	41,4
2008	53,94	48,9	42,23	42,91	43,25
2016	56,1	50,67	44,57	45,07	45,5
2019	56,67	51,06	45,49	45,81	46,18
Diferenza 2019-2000	5,7	4,3	5,17	5,46	4,78

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE.

3.2 Economía

Entre os factores clásicos á hora de estudar o comportamento electoral, están os relacionados coas características socioeconómicas das poboacións. En primeiro lugar, imos recorrer ao indicador máis utilizado para establecer as diferenzas económicas entre os distintos hábitats e rexións, que é o produto interior bruto (PIB) por habitante. A partir dos datos dispoñibles no IGE, elaborouse a táboa 6, tomando como referencia os anos 2010 e 2016, por seren os primeiros e os últimos datos dispoñibles para este indicador. Esta táboa permítenos constatar unha importante diferenza no PIB por habitante, no ano 2010, de máis de 8.000 euros entre os municipios con menor poboación e os de maior. Isto supón unha fenda no que se considerou medio rural/urbano, aínda que, como tamén pode observarse, se reduciu nos anos da crise económica (aproximadamente a 6.000 euros en 2016) debido a dous factores: por un lado, a mellora do indicador dos hábitats menos poboados e, por outro, un lixeiro empeoramento dos hábitats máis urbanos. Neste sentido, González (2020) sinala que durante a crise o peso relativo das pensións sobre o PIB se disparou (desde o 9,2 % en 2008 ao 12,8 % en 2014), de maneira que, mentres a renda dos fogares con membros activos rexistrou unha caída do 12 % entre 2008 e 2014, a correspondente aos fogares con membros inactivos aumentou un 11 %. Deste xeito, o hábitat rural cunha idade media superior e, polo tanto, máis dependente do sistema de pensións sufriría en menor medida as consecuencias da crise económica que o hábitat urbano.

Táboa 6. PIB por habitante (€) en Galicia en función da poboación do municipio

Poboación	2010	2016
≤2.000	16.512	18.256
2.001-10.000	16.002	17.838
10.001-50.000	18.447	19.968
50.001-100.000	26.734	25.807
>100.000	24.552	24.235

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE.

Para unha maior comprensión das diferenzas económicas entre hábitats, recorrease a outro tipo de indicadores económicos. A táboa 7 mostra a estrutura de ingresos dos fogares, elaborada igualmente a partir dos datos ofrecidos polo IGE. Neste caso, os datos dispoñibles fórzannos a cambiar as categorías á hora de agrupar os municipios en función da poboación, xa que este instituto realiza as seguintes agrupacións: <10.000 hab., 10.000-20.000 hab., 20.001-50.000 hab. e >50.000 hab. Este cambio de categorías non dificulta a nosa análise, xa que se solapan coas anteriormente utilizadas e permítenos igualmente establecer a comparación rural/urbano.

Ao analizar a estrutura dos ingresos familiares dos galegos, en función do tipo de municipio no que residen, podemos destacar dous trazos: O primeiro é que nos municipios menos poboados os ingresos proceden, en primeiro lugar, das prestacións e, en segundo lugar, do traballo por conta allea, inverténdose esta orde no resto das categorías. Isto está en consonancia coa súa maior idade media, o que supón que a maior parte da poboación recibe prestacións nalgunha das súas modalidades. A segunda característica que resaltar é o feito de que as retribucións por conta propia teñen un peso maior nos municipios de menor poboación que nos de maior, debendo atribuírse a que a base da economía do medio rural son as pequenas explotacións agrarias.

A evolución temporal da estrutura dos ingresos familiares ímola analizar con relación aos datos ofrecidos polo IGE para o ano 2008, que son os primeiros achegados por este instituto. Os datos, que igualmente figuran na táboa 7, permiten comprobar que, como consecuencia do envellecemento da poboación galega, as prestacións van gañando terreo ás rendas por conta allea como fonte de ingreso das familias en todos os hábitats. Por outra banda, as rendas derivadas do traballo por conta propia perden importancia en todas as categorías.

Pola súa parte, a táboa 8, na que figura o ingreso medio mensual por fogar, reflicte como os municipios de menor poboación son os que gozan dun menor ingreso medio familiar, sendo os municipios de maior tamaño os que gozan de máis ingresos. Non obstante, durante os anos da crise pode comprobarse que a diferenza entre os dous hábitats diminuíu como consecuencia de que as prestacións non se viron afectadas na mesma medida que as rendas do traballo, debido a que, como se mencionou, o gasto

en pensións seguiu crescendo¹⁹. Este feito proporciónanos unha clave que pode resultar importante á hora de entender os resultados electorais, ao ser a poboación rural galega, debido ao seu maior envellecemento, moito máis dependente do sistema público de prestacións que a poboación urbana.

Táboa 7. Estructura de ingresos dos fogares segundo o tamaño dos municipios (%)

	Ano 2018			
Poboación	Traballo por conta allea	Traballo por conta propia	Prestacións	Rendas e outros ingresos
<10.000	40,65	12,96	42,86	3,53
10.000 - 20.000	51,36	12,83	33,46	2,35
20.001 - 50.000	58,49	10,06	29,52	1,93
>50.000	56,06	8,94	32,06	2,94
Total	51,02	10,61	35,88	2,49
	Ano 2008			
Poboación	Traballo por conta allea	Traballo por conta propia	Prestacións	Rendas e outros ingresos
<10.000	44,44	14,22	38,86	2,48
10.000 - 20.000	56,84	13,42	27,39	2,35
20.001 - 50.000	61,75	12,72	23,46	2,07
>50.000	61,48	9,33	25,19	3,99
Total	56,19	11,87	28,93	3,01

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (datos referidos a 31 de decembro).

Táboa 8. Ingreso medio mensual (€) por fogar (2007-2018)

	Poboación municipios			
Ano	<10.000	10.000-20.000	20.000 50.000	>50.000
2007	1.774	1.994	2.071	2.252
2008	1.739	1.990	2.077	2.279
2009	1.750	1.906	2.049	2.272
2010	1.727	1.841	2.050	2.231
2011	1.706	1.863	1.908	2.105
2012	1.701	1.806	1.902	2.134
2013	1.754	1.853	1.900	2.067

	Poboación municipios			
2014	1.707	1.836	1.997	2.092
2015	1.797	1.838	1.911	2.085
2016	1.840	2.011	1.952	2.157
2017	1.901	2.023	2.121	2.236
2018	2.016	2.146	2.247	2.338

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE (datos referidos a 31 de decembro).

3.4 Nivel educativo

Para abordar este apartado, recórrase ao censo de poboación do ano 2011, a partir do cal se confeccionou a táboa 9, que mostra unha fenda educativa entre os municipios menos poboados e os de maior poboación. Pode comprobarse que, a medida que se ascende na escala urbana, diminúe a porcentaxe de persoas analfabetas e sen estudos, á par que aumenta a relativa aos que posúen estudos superiores.

Táboa 9. Nivel educativo en función da poboación do municipio (2011)

Pob. municipio	Menores de 16 anos	Analfabetos e sen estudos	Primeiro grao*	Segundo grao*	Terceiro grao*
≤2.000	8,20 %	18,24 %	19,37 %	45,78 %	8,42 %
2.001-10.000	10,66 %	16,24 %	18,50 %	46,63 %	7,98 %
10.001-50.000	14,38 %	10,49 %	14,44 %	48,79 %	11,91 %
50.001-100.000	13,42 %	7,37 %	10,95 %	45,82 %	22,44 %
>100.000	13,27 %	7,17 %	11,88 %	47,26 %	20,43 %

Fonte: elaboración propia a partir de datos do IGE.

Nota aclaratoria:

*Primeiro grao: Persoas que foron á escola 5 anos ou máis sen completar EXB, ESO ou Bacharelato elemental.

*Segundo grao: Considérase que unha persoa ten estudos de segundo grao cando rematou ESO, EXB, Bacharelato elemental, Bacharelato superior, BUP, Bacharelato LOXSE, COU, PREU, FP de grao medio, FPI, Oficialía industrial ou equivalente, FP de grao superior, FPII, Mestría industrial ou equivalente.

*Terceiro grao: Considérase que unha persoa ten estudos de terceiro grao cando rematou unha diplomatura, arquitectura ou enxeñaría técnicas, tres cursos dunha licenciatura, enxeñaría ou arquitectura, unha licenciatura, unha enxeñaría ou o doutoramento.

3.5 A ideoloxía e o sentimento nacionalista dos galegos en función do hábitat

Ata este punto, o traballo xirou arredor da análise de datos agregados a nivel de municipio; neste apartado, pola súa banda, vaise recorrer a datos individuais procedentes das enquisas electorais elaboradas polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS), en concreto as que realiza tras cada proceso electoral ao Parlamento de Galicia²⁰.

Á vista dos datos que figuran na táboa 10, compróbase que existen dúas tendencias ben marcadas, pero antes de abordalas é necesario facer unha precisión. O CIS traballa, no referente á autosituación ideolóxica, cunha escala que vai desde 1 a 10. Desta forma, o centro viría reflectido polo 5,5, o cal introduce un lixeiro nesgo, xa que intuitivamente unha persoa que responda a esta pregunta e se considere de centro posiblemente optará polo 5, cando esta posición está lixeiramente situada á esquerda. Por outro lado, as persoas que respondan e sexan conscientes deste aspecto, se son de centro, deberán optar por responder 5 ou 6, escorándose lixeiramente á esquerda ou dereita. Realizada esta precisión, podemos observar, en primeiro lugar, que os galegos do medio rural se sitúan no centro político, pero máis á dereita que os seus homólogos das grandes cidades. En segundo lugar, no período analizado, obsérvase unha lixeira tendencia dos galegos a situarse en posicións máis á esquerda, pasando de puntuar neste aspecto 5,43 no ano 2000 a puntuar 4,43 no ano 2020, aínda que esta tendencia é moito maior nas grandes cidades que nos municipios menos poboados. O efecto combinado destas dúas tendencias é un paulatino afastamento da autosituación ideolóxica das persoas que viven no medio rural fronte ás que habitan nas grandes cidades. Así, se no ano 2001 a diferenza neste indicador entre as persoas que vivían nos municipios menos poboados e os máis poboados era de 0,38, esta cifra elévase a 0,97 no ano 2020. Polo tanto, podemos sacar tres conclusións. A primeira é que existe un gradiente de maneira que, a medida que aumenta o grao de urbanización, as persoas dos municipios se sitúan ideoloxicamente cada vez máis á esquerda. A segunda sería que os galegos do medio rural se sitúan no centro, pero máis á dereita que os seus homólogos das grandes cidades. Por último, a tendencia dos habitantes das cidades a autosituarse en posicións máis á esquerda, ao longo do período estudado, aumentou a fenda rural/urbano neste aspecto.

Táboa 10. Evolución autosituación ideolóxica dos galegos (2000-2020) en función da poboación dos municipios

Pob. municipio	2001	2005	2009	2012	2016	2020
≤2.000	5,53	5,23	5,34	5,28	5,39	5,16
2.001-10.000	5,85	5,48	5,04	5,32	5,38	4,64
10.001-50.000	5,29	4,96	5,15	5,07	4,88	4,38
50.001-100.000	5,25	4,45	4,79	4,9	4,68	4,29

Pob. municipio	2001	2005	2009	2012	2016	2020
>100.000	5,15	4,48	4,49	4,44	4,38	4,19
Total Galicia	5,43	4,95	4,92	4,98	4,88	4,43

Fonte: elaboración propia. (Nota aclaratoria: 1-esquerda e 10-dereita)

A segunda cuestión a tratar é se existe unha diferenza substancial no sentimento nacionalista entre os diferentes tipos de hábitats. Neste sentido, Galicia, xunto co País Vasco e Cataluña, mantivo ao longo das últimas décadas reivindicacións de tipo nacionalista apoiadas na existencia dunha cultura e lingua propias. Para iso, igual que no caso anterior, recórrase ás enquisas postelectorais do CIS nas cales se pregunta polo sentimento nacionalista, ofrecéndolle ao entrevistado a oportunidade de autosituarse nunha escala do 1 ao 10, correspondendo o 1 ao mínimo de sentimento nacionalista e o 10 ao máximo.

Tendo en conta a puntualización realizada con anterioridade, para a escala utilizada para a autosituación ideolóxica que tamén ía de 1 a 10, podemos observar que o sentimento nacionalista é maior no medio rural que nas grandes cidades. No plano lonxitudinal pode observarse que, malia haber unha mingua progresiva no sentimento nacionalista dos galegos, esta tendencia parece terse invertido no ano 2020. Neste sentido, será necesaria a análise dos datos correspondentes aos subseguintes procesos electorais para observar se este cambio de tendencia é conxuntural ou de máis longo alcance.

Táboa 11. Evolución do sentimento nacionalista dos galegos (2000-2020) en función da poboación dos municipios

Pob. municipio	2001	2005	2009	2012	2016	2020
≤2.000	5,33	5,08	4,51	4,59	4,4	5,88
2.001-10.000	5,08	4,48	5,13	4,53	4,66	5,45
10.001-50.000	5,16	4,8	4,69	4,47	4,42	5,21
50.001-100.000	4,89	4,44	4,15	4,25	4,51	5,19
>100.000	5,07	3,8	3,61	3,48	3,57	4,93
Total Galicia	5,09	4,45	4,46	4,22	4,28	5,24

Fonte: elaboración propia a partir de datos do CIS. (Nota aclaratoria: 1-mínimo e 10-máximo)

Estes datos son coherentes cos obtidos en traballos previos como, por exemplo, o de Lagares e Pereira²¹, que, a partir dunha mostra propia, colocaron a situación ideolóxica dos galegos nas eleccións ao Parlamento de Galicia de 2012 en 4,86 e o sentimento nacionalista destes en 4,35.

Deste xeito, podemos describir a orientación política dos galegos baseándose nunha oposición rural/urbano. No primeiro tipo de hábitat, os galegos sitúanse máis á dereita e son máis nacionalistas que no segundo tipo.

4 ANÁLISE DOS FACTORES QUE INFLÚEN NAS DIFERENZAS DE VOTO ENTRE HÁBITATS

Ata este punto, describíronse as diferenzas entre os distintos hábitats no relativo á idade media, a situación económica, o nivel educativo, a ideoloxía e o sentimento nacionalista, de maneira que se puido caracterizar o medio rural galego como máis envellecido, con menos renda, máis dependente do sistema público de prestacións, con menor nivel educativo, situado ideoloxicamente máis á dereita e cun maior sentimento nacionalista que o medio urbano. Neste apartado vaise comprobar a hipótese de que o hábitat ten un efecto neto unha vez descontada a influencia de todas esas variables, recorrendo para iso á regresión multinomial.

Os datos obxecto de estudo proveñen das citadas enquisas postelectorais que o CIS elabora tras a celebración das eleccións ao Parlamento de Galicia, que son as únicas cun tamaño mostral o suficientemente amplo para realizar unha análise das causas subxacentes ao fenómeno estudado.

Empregarase como variable dependente o voto dos galegos, agrupado en función dos partidos ou coalicións que obtiveron representación parlamentaria despois de cada proceso electoral para elixir o Parlamento de Galicia, para o cal é necesario obter un mínimo dun 5 % dos votos válidos nunha circunscrición electoral²². Deste xeito, xunto ás tres formacións obxecto de estudo principal, PP, PSOE e BNG, atopámonos no ano 2012 con Alternativa Galega de Esquerda (AGE) e en 2016 con En Marea. O feito de ter en conta estas dúas últimas formacións na regresión multinomial débese á necesidade de manter unha coherencia na análise de todos os procesos electorais, que non se conseguiría se estas formacións se inclúsen na categoría de referencia (outros+resto) nos anos 2012 e 2016. Neste sentido, cómpre sinalar que AGE naceu como unha coalición de ANOVA –formación creada polo histórico líder do nacionalismo galego Xosé Manuel Beiras, que abandonara o BNG–, Esquerda Unida (marca en Galicia de Izquierda Unida) e outras formacións de esquerda. Esta formación de novo cuño obtivo na súa primeira cita electoral un 13,90 % dos votos e 9 parlamentarios. Pola súa parte, En Marea, que se presentou en 2016 como unha coalición, en parte sucesora da anterior, na que se integraban entre outros ANOVA, Esquerda Unida e Podemos, obtivo un 19,07 % dos votos. Estas dúas coalicións poden catalogarse como formacións nacionalistas de esquerdas. Á vista tanto da porcentaxe de votos obtidos por elas como da súa marcada posición ideolóxico-nacionalista, fíxose necesario analizar o voto destas dúas coalicións como unha categoría diferenciada da de referencia co fin de que esta tivese certa homoxeneidade con relación a todos os procesos celebrados.

Como variables independentes, empregáronse a idade, a autosituación ideolóxica, o sentimento nacionalista, o nivel educativo e a situación laboral, agrupando os datos dispoñibles para cada unha destas tres últimas en tres categorías co fin de manter un tamaño mostral axeitado. O feito de elixir estas variables independentes baséase na súa correspondencia coas diferenzas observadas entre os distintos hábitats, o cal nos permitirá comprobar se inflúen no comportamento electoral.

Táboa 12. Modelo regresión multinomial

Variable dependente:	Variables independentes:		
Voto eleccións autonómicas: PP PSOE BNG AGE (2012) En Marea (2016) Outros + resto (Cat. referencia)	Idade	Escala	
	Ideoloxía	Escala (1-10)	
	Sentimento nacionalista	Escala (1-10)	
	Hábitat	Dummy	Rural (0-10.000 hab.)
			Intermedio (10.001-50.000 hab.)
			Urbano (>50.000 hab.) (Cat. referencia)
	Nivel educativo	Dummy	Sen estudos/Primaria (Bacharelato Elemental, EXB, ESO)
			Secundaria (Bacharelato Superior, BUP, BAC)
			Universitarios (Cat. referencia)
	Situación laboral	Dummy	Traballa
			Parado/Mozo
			Xubilado/Pensionista/Traballo doméstico non remunerado (Cat. referencia)

Fonte: elaboración propia.

O resultado da regresión multinomial, que aparece reflectido na táboa 13, permite relacionar as variables explicativas do voto dos galegos coas diferenzas observadas en función do hábitat. En primeiro lugar, vese que a variable idade afecta de xeito diferente as tres formacións políticas. Por un lado, no caso do PP e do PSOE a probabilidade de seren votados aumenta coa idade do votante, posto que $\text{Exp}(B)$ é maior que 1, mentres que no caso do BNG ocorre o contrario.

En segundo lugar, a variable ideoloxía aparece como significativa en todos os procesos e para os tres partidos estudados. De acordo cos datos obtidos, a medida que os votantes se sitúan máis á esquerda aumenta a probabilidade de que voten ao PSOE ou ao BNG, mentres que diminúe a posibilidade de que se decanten polo PP. O resultado obtido con relación a esta variable ten grande importancia á hora de explicar as diferenzas electorais entre hábitats por dúas razóns. En primeiro lugar, o feito de que esta variable apareza sempre como significativa sitúaa nun lugar preeminente á hora de explicar o voto dos galegos. En segundo lugar, posto que os galegos do medio rural se sitúan máis á dereita que os seus homólogos do medio urbano, é de esperar que sexan máis proclives a votar ao PP.

En terceiro lugar, como variable significativa, aparece o sentimento nacionalista, comprobándose que a medida que este aumenta crece a probabilidade de voto ao BNG, diminuindo a das outras dúas forzas. Non obstante, esta variable só é significativa en todos os procesos electorais no caso do BNG.

En cuarto lugar, a situación laboral cobra significación especialmente no caso do BNG, sendo significativa en catro dos seis procesos, observándose que a súa probabilidade de ser votado aumenta nas clases que traballan ou aspiran a traballar (novos e parados) en relación coas clases pasivas.

En canto ao nivel educativo, non aparece en ningún proceso electoral como variable significativa para o PP. Pola súa banda, no caso do PSOE só aparece como significativa no ano 2012, aumentado a probabilidade de ser votado por aquelas persoas con menor nivel educativo. No caso do BNG, o nivel educativo aparece en tres ocasións como variable significativa (2001, 2012 e 2020), indicando que a posibilidade de que esta formación fose votada se incrementaba nas persoas con estudos superiores no ano 2001 e 2020. No caso do ano 2012, a regresión indica o contrario, é dicir, que a probabilidade de votar ao BNG diminuía nas persoas con estudos superiores. Estes resultados, que poden semellar contraditorios, parecen indicar que, como consecuencia da escisión do BNG, os antigos votantes desta formación cun maior nivel educativo emigraron en primeiro lugar a AGE en 2012 e a En Marea en 2016, volvendo confiar no BNG en 2020.

É evidente, polo tanto, que todas as variables estudadas inflúen, en distinta medida, no comportamento electoral dos galegos e, polo tanto, poden ser consideradas explicativas do diferente comportamento electoral entre hábitats mostrado no apartado 2. Pero a táboa 13 tamén reflicte que o hábitat, independentemente das diferenzas demográficas, sociais e económicas observadas, emerxe por si mesmo como factor explicativo do comportamento electoral dos galegos. Polo tanto, corrobórase a segunda hipótese formulada neste traballo, segundo a cal, unha vez descontada a influencia das outras variables, o hábitat ten un efecto neto á hora de explicar o comportamento electoral dos galegos.

Táboa 13. Regresión multinomial compoñentes do voto en Galicia (Exp(B)/significación)

		2001	2005	2009	2012	2016	2020
PP	Idade	1,011*					1,021**
	Ideoloxía (1-10)	1,825**	3,167**	2,442**	2,616**	2,734**	1,924**
	Sentimento nacionalista (1-10)			0,885**			0,930**
	Hábitat (rural)	1,342*	2,154**	1,741**	1,536*	1,964**	1,511**
	Hábitat (intermedio)						
	Nivel educativo (Sen estudos / Primaria)						
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Traballa)						
	Sit. lab. (Parado/Mozo)						
PSOE	Idade	1,020**		1,013*	1,016*		1,027**
	Ideoloxía (1-10)	0,556**	0,575**	0,506**	0,466**	0,501**	0,716**
	Sentimento nacionalista (1-10)	0,911*				1,076**	
	Hábitat (rural)			1,428*	1,616*		
	Hábitat (intermedio)	0,645**			1,624*		
	Nivel educativo (Sen estudos / Primaria)				1,754*		
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Traballa)		2,286**				
	Sit. lab. (Parado/Mozo)						
BNG	Idade		0,973**		0,972**		0,986**
	Ideoloxía (1-10)	0,571**	0,521**	0,404**	0,405**	0,414**	0,6368**
	Sentimento nacionalista (1-10)	1,502**	1,365**	1,500**	1,446**	1,521**	1,309**
	Hábitat (rural)	0,645*				1,864*	
	Hábitat (intermedio)	0,659*			1,937*		
	Nivel educativo (Sen estudos / Primaria)	0,544*			2,274**		0,444*
	Nivel educativo (Secundaria)						0,625**
	Sit. lab. (Traballa)		3,327**	3,902**		3,726**	
	Sit. lab. (Parado/Mozo)	1,769*		4,291**		4,392**	

		2001	2005	2009	2012	2016	2020
AGE (2012)	Idade						
	Ideoloxía (1-10)				0,414**	0,341**	
	Sentimento nacionalista (1-10)				1,224**	1,161**	
	Hábitat (rural)				0,427**	0,511**	
	Hábitat (intermedio)						
En Marea (2016)	Nivel educativo (Sen estudos / Primaria)					0,474*	
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Traballa)						
	Sit. lab. (Parado/Mozo)					2,326*	
* Significativo ao 5 por cento. ** Significativo ao 1 por cento.							

Fonte: elaboración propia.

Para entender mellor a importancia da poboación dos municipios, é necesario observar tamén os valores do Exp(B) obtidos. No caso do PP, a variable hábitat rural non só é sempre significativa, senón que os seus valores oscilan entre 1,3 e 2,2, o que mostra que a probabilidade de que esta formación sexa votada é bastante superior no hábitat rural que no hábitat urbano tomado como referencia. Todo isto lévanos a unha cuestión fundamental: por que o hábitat rural, independentemente doutros factores, favorece o voto ao PP?

Unha posible resposta a esta pregunta podémola atopar en diversos traballos realizados con anterioridade, e estaría relacionada co clientelismo. Como xa se mencionou, Corzo²³, no caso de Andalucía, relacionaba o éxito socialista con este fenómeno. No caso de Galicia, este fenómeno clientelar favorecería o PP por ser a organización política cun claro predominio no poder na comunidade autónoma durante o período democrático²⁴.

5 CONCLUSIÓNS

Neste traballo partiuse da constatación do feito de que a primacía do Partido Popular nos procesos electorais celebrados en Galicia, durante o período 2000-2020, se asentou nun claro predominio desta formación nos municipios de menor poboación. O anterior implica que o comportamento electoral dos galegos se caracteriza por unha dualidade rural/urbano, na que esta formación domina claramente no medio rural, mentres que nos municipios de gran poboación existe unha lixeira vantaxe dos partidos de centro-esquerda. A partir desta constatación, analizáronse diversas características dos municipios galegos en función do tamaño da súa poboación para poder buscar as causas deste voto diferenciado en función do hábitat.

Unha vez analizados factores como a idade, a situación laboral, o nivel educativo, a ideoloxía ou o sentimento nacionalista, púidose caracterizar o medio rural galego como máis envellecido, con menos renda, máis dependente do sistema público de prestacións, con menor nivel educativo, situado ideoloxicamente máis á dereita e cun maior sentimento nacionalista que o medio urbano. Pola súa banda, o modelo sometido a regresión multinomial permite ver que todas estas variables, en distinta forma e intensidade, inflúen no comportamento electoral dos galegos. Agora ben, unha vez descontado o efecto desas variables, compróbase que o hábitat segue a ter un efecto neto que podería atribuírse á presenza de redes clientelares que teñen no medio rural o seu ámbito de implantación preferente. A existencia destas redes clientelares non é exclusiva de ningunha formación política, aínda que podería afirmarse que no caso galego o PP se beneficia delas en maior medida debido á súa condición de partido predominante na comunidade.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, J.M. 2003. «Factores de voto en Galicia», en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2(1-2): 125-147.
- Barreiro-Castro, L. 2021. «La influencia del poder local en el comportamiento electoral. El caso de Galicia (2000-2020)», en *Revista Administración & Cidadanía (EGAP)*, 16(2): 281-294. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>.
- Barreiro-Castro, L. 2022a. «El hábitat rural como medio facilitador del clientelismo. El caso de la provincia de Ourense (2000-2020)», en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1). <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7982>
- Barreiro-Castro, L. 2022b. «La racionalidad del votante rural», en *Revista Administración & Cidadanía (EGAP)*, 17(1): 100-114. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i1.4974>
- Corzo, S. 2002. *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: un estudio de caso*. Granada: Universidad de Granada.
- Curtice, J. e Steed, M. 1982. «Electoral Choice and the Production of Government: the Changing Operation of the Electoral System in the United Kingdom since 1955», en *British Journal of Political Science*, 12: 249-298.
- Curtice, J. e Steed, M. 1986. «Proportionality and Exaggeration in the British Electoral System», en *Electoral Studies*, 5: 209-28.
- Delgado, I. 1999. «Resultados electorales y orientación del voto en los comicios municipales de 1995», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 247-273.
- Delgado, I. 2010. «Elecciones municipales en España. Dimensiones analíticas y aspectos distintivos de ocho procesos electorales (1979-2007)», en *Política y Sociedad*, 47: 3, 13-36.
- González, J.J. 2004. «Las bases sociales de la política española», en *Revista de Estudios Sociológicos*, 4: 119-142.

- González, J.J. 2009. «Voto estructural, racional y mediatizado en las elecciones generales españolas de 1996, 2000 y 2004», *Revista Internacional de Sociología*, 67(2): 285-307.
- González, J.J. 2020. *Cambio social en la España del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial.
- González, J.J. e Barreiro-Castro, L. 2023. «El tamaño importa. Estudio comparado del efecto del hábitat sobre el voto (Galicia y Andalucía, España, 2000-2020)», en *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo*, 37: 39-66. <https://doi.org/10.4422/ager.2023.02>
- Jablonski, P. 2005. «Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local», en *Revista de recerca i investigació en antropoloxía*, 2.
- Justel, M. 1990. «Panorámica de la abstención electoral en España», en *Revista de Estudios Políticos*, 62: 343-396.
- Justel, M. 1995. *La abstención electoral en España, 1977-1993*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lagares, N. e Pereira, M. 2013. «Los componentes del voto en las elecciones gallegas», en *XI Congreso AECPA. Área IV*, Sevilla.
- Leguina, J. 1986. «La evolución del voto: 1982-1986: España y Madrid», en *Sistema: revista de ciencias sociales*, 75: 113-126.
- Míguez, S. 1998. «De la apatía a la participación: La evolución de la abstención en las elecciones autonómicas de Galicia (1981-1997)», en *Sociológica: Revista de pensamiento social*, 3: 39-68.
- Sáez, J.L. 2002. «La decisión del elector: partidismo, racionalidad-economía y estructura social», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 98: 139-169.
- Trujillo, J.M. e Ortega, C. 2015. «Tipo de hábitat y comportamiento electoral: Un estudio ecológico del voto socialista en el medio rural-urbano andaluz, 1999-2012», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152: 143-166.

Agradecementos

A Juan Jesús González pola súa inestimable axuda.

NOTAS

- 1 Curtice e Steed, 1982 e 1986.
- 2 Sáez, 2002; González, 2004 e 2009.
- 3 Trujillo e Ortega, 2015.
- 4 Trujillo e Ortega, 2015.
- 5 Corzo, 2002.
- 6 Jablonski, 2005.
- 7 Barreiro-Castro, 2021 e 2022a.
- 8 González e Barreiro-Castro, 2023.
- 9 Trujillo e Ortega, 2015.
- 10 Corzo, 2012.
- 11 Jablonski, 2005.
- 12 Barreiro-Castro, 2021, 2022a e 2022b.
- 13 González e Barreiro-Castro, 2023.
- 14 Os datos para as eleccións xerais, municipais e ao Parlamento Europeo proveñen da información subministrada polo Goberno de España a través da páxina web do Ministerio do Interior (MIR). <http://www.infoelectoral.mir.es>
Os datos correspondentes ás eleccións autonómicas proveñen da información facilitada a través das páxinas web habilitadas pola Xunta de Galicia para os diferentes procesos electorais accesibles en <https://eleccionesgalicia2020.gal>
- 15 Leguina, 1986; Justel, 1990 e 1995; Delgado, 1999 e 2010.
- 16 Míguez, 1998.
- 17 Álvarez, 2003.
- 18 Trujillo e Ortega, 2015.
- 19 González, 2020.
- 20 Estudos CIS: 2434(2001), 2611(2005), 2796(2009), 2963(2012), 3155(2016) e 3294 (2020).

21 Lagares e Pereira, 2013.

22 Artigo 10 da Lei 8/1985, do 13 de agosto, de eleccións ao Parlamento de Galicia.

23 Corzo, 2012.

24 Barreiro-Castro, 2021 e 2022a.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 113-129

Santiago de Compostela, 2024

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5134>

© José Manuel González Dona

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

Recibido: 14/11/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Os beneficios fiscais na modalidade TPO para adquisición de vivenda por mozos establecidos polas comunidades autónomas do noroeste peninsular nun contexto de crise demográfica



Los beneficios fiscales en la modalidad TPO para adquisición de vivienda por jóvenes establecidos por las comunidades autónomas del noroeste peninsular en un contexto de crisis demográfica

The tax benefits in the TPO modality for the acquisition of housing by young people established by the Autonomous Communities of the peninsular northwest in a context of demographic crisis

JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ DONA

Profesor interino de substitución de Dereito Financeiro e Tributario

Universidade de Santiago de Compostela

josemanuel.gonzalez.dona@rai.usc.es

Resumo: Por medio deste traballo realízase un exame dos diferentes incentivos fiscais adoptados polas comunidades autónomas do noroeste peninsular –Galicia, Principado de Asturias, Cantabria e Castela e León– na modalidade “transmisións patrimoniais onerosas”, para fomentar a emancipación dos mozos mediante a adquisición de vivenda habitual, dada a relevancia desta figura impositiva na materia, sen prexuízo doutras. Para iso pátrese do contexto de crise demográfica e social destas rexións na materia achegando as cifras estatísticas necesarias para a comprensión desta perniciosa situación. Nun momento posterior efectúase

o estudo normativo das disposicións na materia para poder analízalas en termos comparativos, con cuxos resultados se conclúe.

Palabras clave: Emancipación xuvenil, crise demográfica, adquisición de vivenda, tipo de gravame, dedución á cota, transmisións patrimoniais onerosas.

Resumen: Por medio del presente trabajo se realiza un examen de los diferentes incentivos fiscales adoptados por las comunidades autónomas del noroeste peninsular –Galicia, Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León– en la modalidad “transmisiones patrimoniales onerosas”, para fomentar la emancipación de los jóvenes mediante la adquisición de vivienda habitual, dada la relevancia de esta figura impositiva en la materia, sin perjuicio de otras. Para ello se parte del contexto de crisis demográfica y social de estas regiones en la materia aportando las cifras estadísticas necesarias para la comprensión de esta perniciosa situación. En un momento posterior se efectúa el estudio normativo de las disposiciones en la materia para poder analizarlas en términos comparativos, con cuyos resultados se concluye.

Palabras clave: Emancipación juvenil, crisis demográfica, adquisición de vivienda, tipo de gravamen, deducción a cuota, transmisiones patrimoniales onerosas.

Abstract: This paper examines the different tax incentives adopted by the Autonomous Communities of the northwest of the peninsula –Galicia, the Principality of Asturias, Cantabria and Castilla y León– in the “onerous property transfers” modality to promote the emancipation of young people through the acquisition of their primary residence. To this end, it is based on the context of the demographic and social crisis of these regions in this area, providing the statistical figures necessary to understand this pernicious situation. At a later stage, the normative review of the provisions in this area is carried out in order to be able to examine them in comparative terms, the results of which are concluded.

Key words: Youth emancipation, demographic crisis, home purchase, tax rate, deduction to quota.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Contexto: a crise demográfica e de emancipación do noroeste peninsular. 3 Beneficios fiscais da modalidade TPO para a adquisición de vivenda por mozos. 3.1 Galicia. 3.2 Principado de Asturias. 3.3 Cantabria. 3.4 Castela e León. 4 Conclusións. 5 Bibliografía empregada.

1 INTRODUCCIÓN

O ordenamento xurídico tributario non resulta alleo ás perniciosas circunstancias demográficas das diferentes rexións españolas nin a outras dificultades de marcado carácter social de intrínseca e innegable relación con aquelas, como son a adquisición de vivenda e o fomento da emancipación polas persoas mozas. Por este motivo, este estudo pretende examinar os diferentes beneficios fiscais adoptados na modalidade TPO –dado que se trata da figura impositiva de natureza indirecta que ten unha maior relevancia na transmisión de vivenda¹, sen prexuízo de que existan outros beneficios fiscais establecidos *ad hoc* noutras figuras impositivas como o IRPF– polas comunidades autónomas de réxime común no noroeste da península Ibérica, tendo en conta as similitudes que teñen na materia coa autonomía galega, co fin de poder evidenciar as diferenzas lexislativas no establecemento de incentivos para aquelas adquisicións e realizar propostas de mellora.

Para o efecto, partírase do contexto no que nos achamos actualmente inmersos na cuestión. Nel, efectuarase un estudo da situación demográfica española e das rexións particulares cuxa normativa se exporá –Galicia, Principado de Asturias, Cantabria

e Castela e León-, así como da problemática derivada da adquisición de vivenda por mozos, coa consecuente redución da emancipación e a formación de novas unidades familiares, tendo en conta que resulta innegable que a retardación neste proceso vital implica unha redución da natalidade, ao se veren os mozos abocados a unha maior dependencia económica dos seus propios proxenitores, sen poderen constituír as súas propias familias. Pola súa banda, exporase a base xurídica de regulación destes aspectos por estas comunidades autónomas de réxime común nun tributo cedido como é o gravame sobre as transmisións patrimoniais onerosas.

Nun momento posterior, procederase co estudo dos beneficios fiscais concretos, diferenciándoos por cada unha das comunidades autónomas, tras o cal se formularán unha serie de valoracións de cara ao incremento da finalidade perseguida polas normas estudadas, dado o seu acusado carácter extrafiscal². Así, tal como indicou Gómez Requena, esta nota do ordenamento tributario xera que este poida ser empregado como unha ferramenta para tratar de incentivar cambios demográficos e poboacionais³.

2 CONTEXTO: A CRISE DEMOGRÁFICA E DE EMANCIPACIÓN DO NOROESTE PENINSULAR

Resulta innegable que o acceso á vivenda constitúe, á parte dunha necesidade vital e social, un medio polo cal se manifesta a independencia das persoas no exercicio das súas capacidades e poderío económico. Así, tal como aseveraron Melo Vieira e Miret Gamundi, a emancipación supón un paso de especial transcendencia no tránsito dunha persoa da mocidade á vida adulta, tendo en conta que a obtención de vivenda constitúe o punto de inicio do resto de proxectos de futuro, outorgándolles estabilidade a estes⁴.

No caso da mocidade española, con carácter xeral e sen constituír a iso unha excepción as comunidades autónomas obxecto de estudo, apreciouse nas últimas décadas un notorio retroceso no acceso a unha vivenda, como consecuencia, entre outros factores, da inestabilidade económica propiciada por factores externos⁵ e internos, da precariedade laboral e dos baixos salarios, contrariando o fenómeno sociolóxico acaecido no noso país en épocas anteriores, cando a emancipación doméstica se concretaba no comportamento nupcial⁶.

A estes factores non faltan autores que suman outros como a decadencia demográfica, pois o atraso na emancipación estudada orixina, como apunta Muñoz Fernández, un descenso da natalidade en España que xera unha relevante redución de nova poboación moza, o que terá novos efectos *ad futurum*⁷.

Malia isto, tamén existen voces que destacan que, aínda que a situación de crise económica supón un factor de empeoramento da xa por si difícil situación dos mozos no ámbito laboral e o seu consecuente poder de adquisición, en verdade estas sucesivas conxunturas non alteraron de xeito relevante as súas pautas de emancipación, pois xa se atopaban nunha situación perniciosa mesmo en tempos de bonanza, caracterizados pola elevada taxa de temporalidade no emprego, os reducidos salarios, un maior nivel

de desocupación con respecto a outras idades de poboación activa e o desfavorable contexto do sistema de provisión residencial⁸.

Concretando a situación en cifras, se se atende, en primeiro lugar, aos últimos datos ofrecidos polo Instituto Nacional de Estatística (INE) na súa Estatística Continua de Poboación⁹, pódese apreciar un relativo incremento da poboación en España durante o ano 2023, aínda que o saldo vexetativo continúa a ser negativo, polo que o incremento da natalidade é un elemento necesario para a conservación da poboación, algo para o que as axudas á emancipación dos mozos supoñen unha medida de interesante estudo.

Nestes datos pódese observar que o crecemento poboacional foi superior nas rexións levantinas e do sur peninsular (exceptuando Andalucía), achándose a media nacional no 0,25 %, do mesmo xeito que o feito de que, de novo, as comunidades nórdicas estean case todas por baixo da media debido a unha poboación cada vez máis envellecida que xera un incremento da taxa de mortalidade.

Así, os territorios que son obxecto de estudo atópanse en todo caso por baixo da media nacional, rexistrando os mellores datos Cantabria (0,18 %) e o Principado de Asturias (0,16 %), mentres que nesta estatística se obtiveron os peores resultados en Galicia (0,13 %) e en Castela e León (0,09 %)¹⁰.

Niso resulta tamén de relevancia a estatística sobre migracións elaborada polo organismo público referido nos seus últimos datos sobre crecemento da poboación¹¹. Conforme estes, o saldo migratorio exterior máis elevado áchase en Galicia (12.106), do mesmo xeito que o interior (622), sendo sucedida por Castela e León (saldo migratorio exterior de 9.274 pero interior de -666), Principado de Asturias (exterior de 3.883 persoas e interior de -30) e, por último, por Cantabria (exterior de 2.809 e migración interior de -19).

Consecuentemente, dos datos demográficos ofrecidos pódese apreciar que as comunidades autónomas obxecto de estudo se atopan nunha comprometida situación poboacional, tendo en conta o descenso da natalidade e a insuficiente migración para poder corrixila, o que xera que sexa necesario adoptar medidas que eviten o éxodo dos mozos residentes nas rexións, o seu establecemento en residencias para incrementar a natalidade destas e políticas públicas para favorecer a migración a favor destes territorios.

Malia isto, unha vez establecida a poboación, cómpre tamén potenciar mediante axudas públicas a emancipación dos mozos. Neste sentido, se se aprecia a última Enquisa Continua de Fogares elaborada polo INE¹², evidénciase que máis da metade das persoas de entre 25 e 29 anos (concretamente, o 55 %) en España aínda vive cos seus pais. Pola súa banda, na poboación de entre 30 e 34 anos a cifra sitúase no 25,6 %.

Nesta estatística, as comunidades do noroeste peninsular volven acharse en cifras por baixo da media nacional (que se sitúa no 0,7 %), percibíndose unha situación similar en Galicia (0,6 %) e Cantabria (0,6 %) e máis preocupante no Principado de Asturias (0,2 %) e Castela e León (0,2 %). De igual modo, e resultando unha evidente consecuencia destas reducidas medias de emancipación, en todas as rexións expostas preséntanse uns tamaños medios de fogar máis reducidos que a media nacional (que é do 2,5), ao acharse

Galicia no 2,4; Cantabria no 2,37; Castela e León no 2,29 e, finalmente, o Principado de Asturias no 2,2.

Estes datos, polos motivos anteriormente expostos, complementáanse cos ofrecidos polo Instituto Nacional de Estatística en materia de compravenda de vivenda¹³, e que a continuación se procede a sintetizar na seguinte táboa.

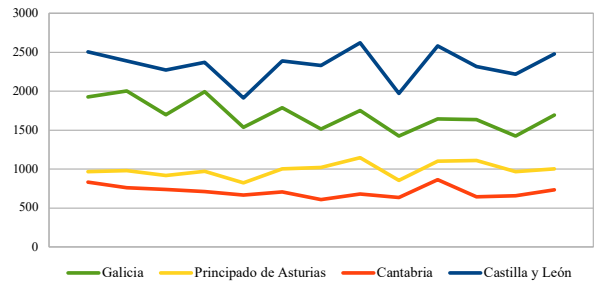
Táboa 1

Período	Total nacional	Galicia	Principado de Asturias	Cantabria	Castela e León
Agosto 2023	49.252	1692	1002	733	2481
Xullo 2023	48.303	1426	966	656	2220
Xuño 2023	53.999	1635	1112	642	2318
Xuño 2023	56.137	1644	1101	862	2583
Abril 2023	43.311	1425	855	637	1974
Marzo 2023	55.778	1750	1145	678	2622
Febreiro 2023	50.186	1515	1019	609	2330
Xaneiro 2023	56.372	1789	1002	709	2391
Decembro 2022	43.429	1535	824	666	1913
Novembro 2022	55.245	1995	973	710	2371
Outubro 2022	51.628	1699	918	740	2272
Setembro 2022	57.757	2002	981	759	2391
Agosto 2022	57.548	1929	966	831	2504

Fonte: elaboración propia. Datos obtidos do Instituto Nacional de Estatística.

Co obxecto de ofrecer unha maior comprensión visual dos datos anteriormente expostos, ofrécese, así mesmo, o seguinte gráfico lineal temporal:

Gráfico 1



Fonte: elaboración propia.

Das cifras expresadas pódese apreciar, en primeiro lugar, a caída de compravenda de vivenda en España ao longo dos últimos meses, sen prexuízo de lixeiras repuntas, aínda que esta magnitude se estancou nas comunidades autónomas obxecto de estudo.

Pola súa banda, débese sinalar que, en comparación coas restantes rexións da nación, as do noroeste peninsular revisten unhas cifras de transmisión de dereitos sobre vivenda inferiores a outras, provocadas en boa parte pola situación demográfica exposta, presentando os mellores datos na materia Andalucía, a Comunidade Valenciana, Cataluña e a Comunidade de Madrid.

Atendendo a este contexto demográfico e de emancipación, procede a continuación levar a cabo o estudo dos incentivos establecidos na modalidade “transmisións patrimoniais onerosas” polas referidas comunidades autónomas do noroeste peninsular, co fin de efectuar o exame posterior destinado á súa comparación e propostas de mellora na materia.

3 BENEFICIOS FISCAIS DA MODALIDADE TPO PARA A ADQUISICIÓN DE VIVENDA POR MOZOS

Con carácter preliminar ao estudo prolixo dos diferentes incentivos fiscais establecidos no gravame sobre transmisións patrimoniais, débese levar a cabo un exame previo da competencia destas comunidades autónomas de réxime común para efectuar a regulación prevista.

Así, tal como se determina no artigo 10.3 da Lei orgánica 8/1980, do 22 de setembro, de financiamento das comunidades autónomas¹⁴, a cesión de tributos polo Estado, como fonte de financiamento recoñecido ex artigo 157.1, epígrafe a), da lei fundamental¹⁵, pode comprender facultades normativas nos termos que determine a lei que regule a cesión de tributos, sendo o gravame sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados unha das categorías susceptibles de tal cesión conforme o artigo 11, epígrafe c), daquel instrumento normativo.

O outorgamento destas potestades lexislativas tivo lugar en virtude do establecido nos respectivos estatutos de autonomía¹⁶ e no artigo 2 das correspondentes leis de cesión¹⁷ (que remiten, en todos os casos, ás determinadas no artigo 49 da Lei 22/2009, do 18 de decembro, pola que se regula o sistema de financiamento das comunidades autónomas de réxime común e cidades con estatuto de autonomía e se modifican determinadas normas tributarias¹⁸).

Así, polas citadas disposicións poden as expresadas potestades rexionais regular, no que a este traballo interesa, o tipo de gravame para a transmisión de bens inmobles, para a constitución e cesión de dereitos reais que recaian sobre estes, e para o seu arrendamento. Do mesmo xeito, poden establecer deducións a ser practicadas sobre a cota íntegra¹⁹.

A pesar desta amplitude normativa, e da súa posibilidade de exercicio en condicións formais de igualdade, vaise apreciar unha diferenza interesante en canto aos aspectos

regulados na materia polas diferentes comunidades autónomas na estrutura impositiva, mesmo cando xa se evidenciaron datos demográficos e de emancipación de similar preocupación entre si, do mesmo xeito que se observará a existencia, dentro do mesmo tipo de elemento regulado, de condicionantes diverxentes que permitirán producir un maior ou menor efecto na redución de custos fiscais para a obtención de vivenda por mozos no territorio en cuestión²⁰.

Con todo, si é posible apreciar un denominador común en todos os instrumentos normativos susceptible de crítica, e é que en ningún caso foi establecido polas comunidades autónomas estudadas un réxime de cara ao incentivo da emancipación dos mozos por medio da realización de contratos de arrendamento. Así, como apuntaron diferentes estudos económicos e sociolóxicos, dado que non é posible acceder a unha vivenda en propiedade, optouse pola fórmula do arrendamento para a emancipación familiar, pero a escaseza desta tamén resulta un factor impeditivo dela, o cal supón tamén unha causa do distanciamento da idade de emancipación dos mozos españois con respecto á media europea²¹.

Desta maneira, o feito de que nos preceptos se aluda expresamente a termos como *adquisición* ou *transmisión* implica que só se vai atopar beneficiada polas normas fiscais obxecto de estudo a obtención do dereito real de propiedade polo suxeito pasivo, con exclusión da constitución de dereitos arrendaticios, mesmo cando posúen as comunidades competencia nos mesmos termos.

Así, a interpretación gramatical e integrativa que debe ser efectuada en cumprimento do artigo 12 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria²², e do artigo 3.1 do Código civil²³, ao que realiza remisión expresa, así como da prohibición de analoxía nos beneficios ou incentivos fiscais establecida no artigo 14 LXT, veta toda posibilidade de que no seo dos preceptos poidan caber estes negocios xurídicos crediticios. Este extremo resultou, así mesmo, doutrina xurisprudencial reiterada da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo, como pode observarse en resolucións recentes tales como a sentenza do 18 de abril de 2023²⁴ ou a do 20 de xuño de 2023²⁵.

Malia ser certo que nos momentos actuais estes arrendamentos están exentos conforme o disposto no artigo 45.1B, numeral vixésimo sexto, do Real decreto lexislativo 1/1993, do 24 de setembro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei do imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados²⁶, en verdade iso non resulta nin unha escusa nin un impedimento para o establecemento do beneficio fiscal tamén a favor dos arrendamentos nestes supostos.

Desta maneira, a determinación da exención tivo lugar en virtude da reforma operada no precepto a través do artigo 5 do Real decreto-lei 7/2019, do 1 de marzo, de medidas urxentes en materia de vivenda e alugueiro²⁷, sen existir con anterioridade, e que non deixa de resultar unha medida de política fiscal intrinsecamente vinculada, conforme o preámbulo da norma, á especial dificultade de acceso á vivenda no mercado. Así as cousas, un cambio na referida política podería xerar a desaparición da exención ou a concreción desta a determinados supostos, momento en cuxa entrada en vigor, se as

comunidades autónomas referidas non adoptaron os beneficios fiscais para esta particular institución, quedaría vetada da aplicación de calquera dedución, polos preditos motivos.

Expostas estas consideracións preliminares, procede a continuación examinar os beneficios concretos de cada unha das comunidades autónomas seleccionadas.

3.1 Galicia

Na comunidade galega o instrumento normativo por medio do cal se desenvolveron as facultades normativas cedidas polo Estado é o Decreto legislativo 1/2011, do 28 de xullo, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos polo Estado²⁸, no cal se pode apreciar que se esgotaron, no que a adquisición de vivenda se refire, as dúas atribucións outorgadas, ao regularse un tipo de gravame privilexiado e unha dedución para practicar sobre cota íntegra.

No que respecta ao primeiro elemento, establécese no artigo 14.5 TRTCG un tipo impositivo do 3 % fronte ao 9 % co que están gravadas as transmisións onerosas de inmobles en xeral polo apartado primeiro do precepto (e do xa beneficiado 7 % previsto no apartado segundo no caso de que o ben raíz estea destinado a constituír a vivenda habitual do suxeito pasivo).

Para que o obrigado teña dereito á práctica do beneficio, é necesario que se cumpran simultaneamente as exixencias seguintes: que na data de pagamento do imposto o adquirente teña unha idade inferior a 36 anos, que o patrimonio do adquirente e se é o caso dos demais membros das unidades familiares non exceda os 200.000 euros mais 30.000 euros adicionais por cada membro da unidade que exceda o primeiro, e que a transmisión se documente en escritura pública na que conste expresamente a data de nacemento do adquirente e a finalidade de destinala a constituír a súa vivenda habitual. No caso de que o inmovible fose adquirido por varias persoas e nalguna delas non se cumpran os requisitos sinalados, aplicárase o tipo privilexiado á parte proporcional da base correspondente ao suxeito no que si se cumpren as exixencias que o precepto determina.

Pola súa banda, en virtude da Lei 2/2017, do 8 de febreiro, de medidas fiscais, administrativas e de ordenación²⁹, foi inserida a dedución á cota anteriormente referida no artigo 16.7 TRTCG, coa pretensión, como determina a exposición de motivos, de fomentar a adquisición de vivenda naquelas zonas do territorio galego que estean despoboadas, promovendo o asentamento con carácter permanente cos consecuentes beneficios que iso supón para o contorno.

O beneficio fiscal consiste nunha dedución á cota do 100 % sempre que a adquisición do ben inmovible sexa co obxecto de destinalo á súa vivenda habitual, que o suxeito pasivo teña na data de pagamento unha idade inferior aos 36 anos e que se atope nunha das parroquias que teñan a consideración de áreas pouco poboadas ou áreas rurais³⁰ determinadas en virtude de orde da consellería competente³¹ (exixencias en liña coa pretensión do incentivo, como xa se apreciou no exercicio de interpretación auténtica e

teleolóxica da norma elaborado no parágrafo precedente). Adicionalmente, necesítanse cumprir as demais condicións examinadas para obter o tipo de gravame privilexiado.

En todo caso, tanto no que se refire ao tipo impositivo privilexiado como á dedución á cota, cómpre atenderse a que o ben raíz cuxa transmisión patrimonial se grava debe estar destinado polo obrigado adquirente a constituír a súa vivenda habitual, apreciándose niso o seu obxecto de fomento da emancipación, entendéndose para o efecto, como determinou a Administración Tributaria de Galicia na súa Consulta vinculante V0002-20 do 6 de outubro de 2020, que este inmovble ha de ser unha edificación destinada á residencia das persoas físicas, consistindo nunha estancia con certo sentido de permanencia, con exclusión doutras actividades que por definición non a teñen. Por este motivo, non se poden aplicar os beneficios regulados a outros negocios gravados como inmatriculacións ou expedientes de dominio en relación con estas vivendas, pois a finalidade é o fomento da adquisición (cfr. Consulta vinculante da ATRIGA V0001-23 do 5 de abril de 2023).

Pola súa banda, resulta de interese apreciar que a idade máxima de aplicación dos incentivos de 36 anos permite a cobertura dos supostos nos que existen maiores dificultades de emancipación, segundo os datos ofrecidos polo Instituto Nacional de Estatística expostos anteriormente, ao cal se suma a necesidade de falta de patrimonio previo suficiente para poder levar a cabo esta adquisición. Coa existencia da dedución apréciase, ademais, un beneficio fiscal superior pola posibilidade de aplicar ambos os privilexios e reducir o custo fiscal da emancipación co fin de incrementar a poboación en áreas pouco habitadas da rexión, como medida fiscal correctora dos dous desequilibrios sociais. *Presupuesto y Gasto Público*, n. 102, 2021.

3.2 Principado de Asturias

Na lexislación ditada polas potestades autonómicas do Principado de Asturias na materia en virtude do Decreto legislativo 2/2014, do 22 de outubro, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais do Principado de Asturias en materia de tributos cedidos polo Estado³², non se aprecian beneficios fiscais especificamente destinados ao fomento da emancipación xuvenil.

Así, a regulación levada a cabo pola comunidade autónoma na modalidade de transmisións patrimoniais onerosas dos bens inmoables de aplicación na materia concrétese, en primeiro lugar, na regulación dunha tarifa progresiva, de tal sorte que, se o valor do ben raíz obxecto de transmisión ou sobre o que se constitúen dereitos reais é inferior a 300.000 euros, resultará de aplicación un tipo de gravame do 8 %; se se atopa o seu valor entre 300.000,01 e 500.000, aplicarase o 9 %; e, se excede os 500.000 euros, resultará de aplicación o tipo impositivo do 10 %.

Para o efecto, o artigo 26 do instrumento normativo determina que a cota íntegra se obterá aplicando sobre a base liquidable o tipo en función do valor íntegro do ben ou dereito, con independencia de que a transmisión, constitución ou cesión obxecto de gravame non se realice sobre a totalidade deste. Este valor resultaba, ademais, o real,

segundo a doutrina da Administración tributaria asturiana exposta na súa Consulta vinculante 1/2018, do 14 de febreiro, de tal forma que non se calculaba conforme o prezo establecido na escritura e/ou pagamento polo adquirente, aínda que na actualidade cómpre lembrar que, de acordo coa reforma operada pola estatal Lei 11/2021, do 9 de xullo³³, se establece como parámetro prioritario para a valoración dos bens raíces o valor de referencia.

Pola súa banda, non se prevén reducións do tipo impositivo especificamente dirixidas a mozos para fomentar a emancipación, pero si unha redución³⁴ ata o 6 % para os casos de segundas ou posteriores transmisións en caso de vivendas situadas en zonas rurais cualificadas regulamentariamente como en risco de despoboamento³⁵, cunha serie de requisitos determinados no artigo 32 bis do Decreto lexislativo 2/2014, consistentes na habitabilidade efectiva da vivenda con carácter permanente polo adquirente nun prazo de seis meses contados a partir da data de adquisición, salvo que medie xusta causa e constituíndo a súa residencia permanente durante un prazo continuado de polo menos tres anos.

Non se perde o carácter de habitual cando se produza o deceso do contribuínte ou existan outras circunstancias que necesariamente impidan a ocupación de vivenda, cando o contribuínte teña outra vivenda habitual da que goce por razón do seu cargo ou emprego, ou cando se xustifique a necesidade de realizar obras previas a ser habitada polo adquirente.

Finalmente, débese expor que o lexislador autonómico non regulou ningunha dedución á cota íntegra que constituía un incentivo fiscal na materia obxecto de estudo.

3.3 Cantabria

No seo do Decreto lexislativo 62/2008, do 19 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da Lei de medidas fiscais en materia de tributos cedidos polo Estado³⁶, pódese apreciar que as transmisións patrimoniais onerosas de bens inmobles están gravadas, en virtude do artigo 9.1, ao tipo impositivo do 10 %, establecéndose unha serie de tipos reducidos nos supostos de transmisión de vivenda e promesa ou opción de compra cando estas vaian constituír a residencia habitual do suxeito pasivo.

En particular, os beneficios fiscais establecidos na materia permítenlle ao contribuínte o aforro fiscal cando o valor comprobado total da vivenda sexa inferior a 200.000 euros (pois o importe superior atópase gravado coa porcentaxe xeral), gravándose, respectivamente, ao 8 % os inmobles de valor inferior a 120.000 euros e ao 9 % os superiores a esa cantidade e inferiores aos precitados 200.000.

Malia isto, no caso particular que nos ocupa, o lexislador autonómico estableceu un beneficio adicional no apartado terceiro do precepto, o cal se atopa desde a redacción orixinaria do instrumento normativo (aínda que noutro artigo), consistente na determinación dun tipo de gravame do 5 % para aquelas transmisións de vivendas e promesas ou opcións de compra sobre estas que vaian constituír a vivenda habitual do suxeito

pasivo, sempre que este obrigado tivese, na data de adquisición, menos de trinta anos de idade cumpridos, sen existiren outros condicionantes para o efecto.

Cando, como resultado da adquisición da propiedade, a vivenda pase a pertencer en comunidade *pro indiviso* a varias persoas, reunindo unhas o requisito de idade e outras non, aplicarase o tipo reducido á proporción de base liquidable correspondente ao obrigado, como xa viña acaecendo nos anteriores beneficios. Porén, no caso de que a adquisición se perfeccionase con cargo á sociedade de gananciais sendo un dos cónxuxes menor de trinta anos e o outro non, aplicarase o tipo medio resultante.

3.4 Castela e León

Finalmente, no que respecta á Comunidade Autónoma de Castela e León, pódese apreciar que os beneficios fiscais na materia regulados no Decreto legislativo 1/2013, do 12 de setembro, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais da Comunidade de Castela e León en materia de tributos propios e cedidos³⁷, concrétnanse unicamente no recoñecemento de tipos de gravame privilexiados con respecto ao resto de transmisións de inmobles, sen desenvolverse deducións á cota de pertinente aplicación.

Así, o artigo 24 do citado instrumento normativo establece un tipo impositivo xeral de carácter progresivo, pois as transmisións áchanse gravadas ao 8%, pero no que a base liquidable exceda a contía de 250.000 euros aplícase, conforme o artigo 25.1, o tipo de gravame do 10%.

A pesar diso, o artigo 25.3, epígrafe c), prevé un tipo privilexiado do 4%³⁸ naquelas transmisións de inmobles que vaian constituír a vivenda habitual cando os adquirentes teñan menos de 36 anos na data de pagamento, sen establecer outras exixencias.

Adicionalmente, o lexislador castelán leonés recoñeceu, no artigo 25.4, un tipo reducido do 0,01% no caso de que o adquirente menor de trinta e seis anos obteña o inmovible para ser destinado á súa vivenda habitual e reúna as exixencias determinadas no artigo 7.1, epígrafe c), do decreto, consistentes en que o inmovible se sitúe nunha poboación que non exceda os 10.000 habitantes con carácter xeral, ou os 3.000 habitantes se dista menos de 30 km da capital da provincia, e que teña un valor para efectos do imposto menor de 135.000 euros, co que se aprecia, do mesmo xeito que sucedía coa normativa galega, un incentivo adicional para combater o despoboamento en áreas da comunidade autónoma demograficamente sensibles.

Débese atender, en todo o exposto, a que o artigo 28.1 establece que para aplicar estes beneficios fiscais os conceptos de vivenda habitual son os contidos no artigo 10, precepto que pola súa vez determina que este se axustará ao regulado na normativa do imposto sobre a renda das persoas físicas, do cal se evidencia, segundo manifestou a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela e León na súa sentenza do 15 de febreiro de 2020³⁹, que os incentivos desenvolvidos polo lexislador na norma tributaria teñen o obxecto de establecemento do obrigado no inmovible cuxa adquisición onerosa se grava, sen prexuízo dos supostos recollidos na lei da imposición sobre a renda, o que xera que non opere con respecto a outros bens

que, mesmo destinándose a residencia, non merezan a consideración de habitual pola falta da debida permanencia.

4 CONCLUSIÓNS

Da investigación realizada, pódense extraer unha serie de aseveracións conclusivas que a continuación se procede a expor:

Primeira.- España atópase inmersa, nos momentos actuais, nunha situación demográfica comprometida, pois, malia ser certo que se está producindo un incremento da poboación conforme as últimas estatísticas, a realidade é que o crecemento vexetativo está a resultar negativo, ao rexistrarse un maior número de defuncións que de nacementos. Nas rexións estudadas do noroeste peninsular o crecemento de poboación é aínda inferior, tendo en conta que se sitúa en cifras por baixo da media nacional.

Pola súa banda, a taxa de emancipación dos mozos españois é baixa en relación con outros Estados do noso contorno e, en perspectiva histórica, coa que se rexistraba no noso país hai décadas, derivada de factores tales como a inestabilidade económica, a precariedade laboral e a consecuente falta de poder adquisitivo para a obtención de vivendas, o cal, xunto con outros factores, fixo que se rexistre un descenso no volume de compravendas destes bens raíces en termos nacionais. A redución na emancipación supón que as parellas novas non poidan constituír os seus propios núcleos familiares, o que supón inexorablemente unha causa do descenso demográfico.

Nas comunidades autónomas estudadas, a emancipación presenta cifras aínda máis alarmantes, pois de novo está en niveis inferiores á media nacional, o que terá efectos perniciosos na demografía futura, visibles xa nestes instantes cos reducidos tamaños dos fogares galegos, asturianos, cántabros e castelán leoneses. Por este motivo, as cifras de compravenda de vivenda nestes territorios atópanse tamén en niveis inferiores en relación con outras rexións españolas, aínda que non se aprecia unha caída tan significativa como a que se evidencia no conxunto do Estado, derivada do baixo volume de transmisións existente xa con anterioridade.

Segundo.- A emancipación xuvenil achega numerosos beneficios á sociedade no seu conxunto, de tal sorte que os poderes públicos adoptaron numerosas políticas para fomentar a adquisición de vivendas por estes suxeitos, entre elas as tributarias cunha acusada natureza extrafiscal, cuxa finalidade última estriba, de xeito adicional, en dar cumprimento ao principio reitor da política económica e social positivizado no artigo 47 da lei fundamental.

Así, en todas as comunidades autónomas estudadas establecéronse diferentes beneficios fiscais na modalidade TPO, coa pretensión de contribuír á redución de custos na adquisición de vivenda, o cal se traduce, nos termos analizados, en atraer, en primeiro lugar, poboación nova para que estableza a súa residencia nos territorios autonómicos examinados e para, en segundo lugar, permitir a emancipación xuvenil de suxeitos pasivos xa residentes con carácter previo para a formación de núcleos familiares posteriores,

co que estes beneficios permiten loitar contra o despoboamento rexional, aínda que é certo que este labor se levou a cabo en diferentes elementos da obriga tributaria material e con diferente intensidade.

Malia isto, en ningunha rexión se adoptaron medidas de incentivo da emancipación mediante a realización de contratos de arrendamento, opción máis adecuada e seguida na práctica polo seu menor custo para os interesados. Malia ser certo que estes se achán nunha situación actual de exención de conformidade co establecido no artigo 45.I.B, apartado 26, do TRLITPXD, en verdade esta proposta de *lege ferenda* para todos os sistemas impositivos obxecto de estudo debería ser atendida tendo en conta que unha eventual reforma futura da lexislación estatal na materia conducente á derogación deste réxime de exención –aparentemente excepcional– podería conducir a unha situación de superior gravame os arrendamentos con este fin mentres non se adoptasen posteriormente reformas nos distintos ordenamentos autonómicos.

De forma esquemática, engádese a continuación unha táboa resumo dos diferentes incentivos fiscais identificados nas comunidades autónomas obxecto de estudo, sen prexuízo das conclusións que posteriormente se exporán.

Táboa 2

Comunidade Autónoma	Beneficios específicos na modalidade TPO para fomentar a emancipación xuvenil	Tipos de gravame	Deducións á cota íntegra
Galicia	SI	Privilexiado do 3 % se o adquirente é menor de 36 anos, ou do 7 % se o inmovible é destinado a vivenda habitual.	Dedución do 100 % se é menor de 36 anos e se sitúa en zona despoboad.
Principado de Asturias	NON	Progresivo segundo a base, sen diferenciar suxeito pasivo.	Dedución para zonas rurais, non específica para mozos.
Cantabria	SI	5 % se o obrigado é menor de 30 anos.	NON
Castela e León	SI	4 % se o obrigado é menor de 36 anos. Tipo máis beneficioso do 0,01 % se é en zona de risco demográfico.	NON

Terceira.- Galicia, a pesar de non acharse cos peores datos entre as comunidades autónomas expostas en materia de emancipación xuvenil, é a rexión que desenvolveu unha maior cantidade de beneficios fiscais con esta pretensión, posto que previu un tipo

privilexiado para gravar as adquisicións inmobiliarias e creou unha dedución á cota que permite que os obrigados tributarios non teñan que soportar presión fiscal ningunha en materia de imposición indirecta naqueles supostos en que a vivenda se sitúe en zonas que, dentro da comunidade, estean máis comprometidas en termos poboacionais.

Non obstante, as condicións establecidas legalmente para o acceso a ambos os beneficios son superiores ás determinadas nas outras rexións, pois, á parte do requisito de idade de 36 anos (acertado xa que é o lapso temporal no que se producen estatisticamente o menor número de emancipacións), requírese non ter as cifras de patrimonio expresadas –co fin de beneficiar as transmisións en favor de mozos con menor capacidade de adquisición– e que o negocio xurídico se realice en escritura pública. Unha proposta de mellora normativa nesta cuestión estribaría na supresión ou, polo menos, redución das referidas cifras que constitúen o limiar para acceder ao beneficio fiscal, á vez que a posible aceptación de documentos privados nos que se formalice o negocio xurídico, coa pretensión de non resultar necesario aboar gastos adicionais derivados da intervención notarial, aínda cando haxa un beneficio particular establecido na modalidade AXD.

Cuarta.- O lexislador asturiano, pola contra, non estableceu na súa normativa sobre tributos cedidos polo Estado ningún incentivo fiscal para a emancipación na modalidade TPO, ben que nestes casos poderán acollerse os obrigados a outros beneficios en función do valor do inmovible, que poderá ser gravado con tipos inferiores (aínda que superiores ao 3 % recoñecido en Galicia), e á dedución establecida con carácter xeral para o fomento do incremento poboacional en áreas do Principado demograficamente comprometidas.

A pesar diso, conviría, para establecer unha solución desde a óptica fiscal, que o lexislador autonómico adoptase unha nova reforma na modalidade TPO para poder crear un tipo (ou novos tipos, a semellanza do esquema actual) reducidos en relación coa obtención de vivenda pola mocidade, atendendo ás características demográficas particulares da súa rexión –en particular, á idade de emancipación–. Desta sorte, se se puidesen unir os dous beneficios –o proposto e o xa preexistente–, reduciríase de forma notable o custo fiscal para a emancipación rexional, contribuíndo tanto á emancipación xuvenil en xeral como á evitación da migración e o seu consecuente éxodo rural.

Quinta.- Cantabria estableceu un beneficio fiscal en particular para o fomento da adquisición de inmobles por mozos destinados a constituír a súa vivenda habitual, consistente na creación dun tipo de gravame reducido do 5 % aplicable tanto ás transmisións como ás promesas ou opcións de compra sobre elas, co que se amplía o feito imponible ao que resulta de aplicación o incentivo en comparación coa lexislación galega e castelán leonesa, que soamente o permiten no negocio de adquisición.

Malia iso, o incentivo cántabro atópase máis limitado, no que á idade se refire, que o establecido no TRTCG, posto que só teñen dereito a el os obrigados cunha idade máxima de trinta anos, mesmo cando as estatísticas oficiais refiren relevantes problemas de adquisición de vivenda en idades superiores. Por iso, conviría que o lexislador autonómico operase unha reforma para establecer un incremento nesa referida idade ou, polo menos, que este beneficio fiscal se vise complementado coa creación dunha dedución

á cota que lles permita desgravar este custo tributario aos obrigados que excedan esa idade e non superen o limiar dos 36, a semellanza doutras comunidades autónomas.

Sexta.- Finalmente, a Comunidade Autónoma de Castela e León recoñeceu, así mesmo, incentivos fiscais á emancipación mediante a inserción de dous tipos impositivos privilegiados na modalidade TPO. O primeiro, do 4 %, sensiblemente superior ao recoñecido en Galicia, pero que non se acha, pola súa parte, limitado a ningún outro condicionante máis aló do da idade de 36 anos, polo que non é necesario que a operación de adquisición se formalice en escritura pública nin que o obrigado teña unha limitación previa dos seus activos na súa situación patrimonial.

Pola súa banda, o lexislador castelán leonés recoñeceu un tipo de gravame especialmente reducido do 0,01 % para a adquisición de vivenda por mozos en áreas pouco poboadas, semellante ao establecido en Galicia, aínda que este último implica a desaparición total en termos económicos da obriga fiscal material. Con todo, evidénciase de bo grao o compromiso daquela comunidade non só co fomento da emancipación, senón coa loita contra o despoboamento e o éxodo rural.

5 BIBLIOGRAFÍA EMPREGADA

- Castillo Murciego, Á., López Laborda, J., Rodrigo Sauco, F. e Sanz Arcega, E. 2021. «Medidas adoptadas por las comunidades autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», en *Presupuesto y Gasto Público*, 102.
- Echaves García, A. e Andújar Llosa, A. 2014. «Acceso a la vivienda y emancipación residencial de los jóvenes españoles en un contexto de crisis», en A. López Gay (coord.), *Cambio demográfico y socioterritorial en un contexto de crisis*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, Grupo de Población.
- Escribano López, F. 2019. «El impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados», en F. Pérez Royo (dir.), *Curso de Derecho Tributario. Parte especial*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Garrido Medina, L.J. e Requena y Díez de Revenga, M. 1995. «El acceso de los jóvenes a la vivienda y al trabajo», en *Revista Asturiana de Economía*, 2.
- Gómez Requena, J.A. 2023. *El sistema tributario ante el reto de la despoblación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Instituto Nacional de Estadística. 2021. *Encuesta Continua de Hogares año 2020*, 7/04/2021.
- Instituto Nacional de Estadística. 2022. *Cifras de población a 1 de julio de 2022. Estadística de migraciones del primer semestre de 2022*, 18/11/2022.
- Instituto Nacional de Estadística. 2023. *Estadística Continua de Población a 1 de octubre de 2023*, 7/11/2023.
- Melo Vieira, J. e Miret Gamundi, P. 2010. «Transición a la vida adulta en España: una comparación en el tiempo y en el territorio utilizando el análisis de entropía», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 131.

- Muñoz Fernández, G.A. 2017. «Juventud y mercado de la vivienda en España: análisis de la situación», en *Revista de Estudios de Juventud*, 116.
- Torres, R. 2023. «El acceso de los jóvenes a la vivienda», en *Cuadernos de información económica*, 296.
- Villaverde Gómez, M.B. 2017. «Principales novedades en la regulación del ITPAJD en Galicia para 2016», en *REGAP. Revista Galega de Administración Pública*, 52.

NOTAS

- 1 Iso non obsta a importancia doutras categorías tributarias indirectas na materia, como a modalidade AXD, aínda que non nos detivemos no estudo desta última ao resultar o feito gravado na materia obxecto de estudo a transmisión de inmobles que se realicen a través de documento público notarial, permitindo o exame específico da modalidade TPO levar a cabo un estudo conxunto daquelas transmisións que tamén se formalicen mediante documento privado.
- 2 Así, esta pretensión de satisfacer intereses xerais pode nacer de calquera dos elementos que constitúen a obriga tributaria material, como recoñeceu con présa e con copiosa doutrina xurisprudencial posterior o Tribunal Constitucional desde a súa Sentenza 27/1981, do 20 de xullo (Suplemento do Tribunal Constitucional publicado no BOE n. 193, do 13 de agosto de 1981, identificador ECLI:ES:TC:1981:27). No caso que nos ocupa, os beneficios obxecto de estudo teñen a pretensión, por unha banda, de atraer a poboación moza a habitar as diferentes rexións autonómicas e, por outra, a de potenciar a emancipación de mozos xa residentes, o que redundará na creación de novos núcleos familiares, finalidades todas elas que permiten contribuír ao despoboamento destes territorios.
- 3 Cfr. Gómez Requena, 2023: 18.
- 4 Cfr. Melo Vieira e Miret Gamundi, 2010: 77-79.
- 5 Poden pórse como exemplos os efectos derivados da pandemia de SARS-CoV-2 ou os conflitos bélicos en curso en Ucraína e Israel.
- 6 Cfr. Garrido Medina et al., 1995: 40.
- 7 Cfr. Muñoz Fernández, 2017: 166-167.
- 8 Cfr. Echaves García e Andújar Llosa, 2014: 693.
- 9 O documento, con datos provisionais, atópase dispoñible para a súa consulta na seguinte ligazón: <https://www.ine.es/daco/daco42/ecp/ecp0323.pdf>. A data de publicación de resultados foi o 7 de novembro de 2023 e a de última consulta dos datos, o 13 de novembro de 2023.
- 10 Con todo, debe indicarse que se puido apreciar unha sensible melloría, pois no anterior estudo, relativo ao ano 2022, os peores resultados tiveran lugar en Galicia cun incremento demográfico do 0,07%, en Castela e León cunha taxa negativa do 0,03% e no Principado de Asturias cun -0,08%.
- 11 Os datos ofrecidos atópanse dispoñibles no documento exposto polo Instituto Nacional de Estadística na seguinte ligazón: https://www.ine.es/prensa/cp_j2022_p.pdf. Data de última consulta de datos: 13 de novembro de 2023.
- 12 Os datos expostos atópanse dispoñibles, para a súa consulta pública, no seguinte enlace: https://www.ine.es/prensa/ech_2020.pdf. Data de última consulta: 13 de novembro de 2023.
- 13 Os datos ofrecidos para as mensuralidades relativas ao ano 2023 son aínda provisionais, segundo o INE. Data de última consulta destes levada a cabo o 13 de novembro de 2023.
- 14 BOE n. 236, do 1 de outubro de 1980.
- 15 BOE n. 311, do 29 de decembro de 1978.
- 16 Disposición adicional primeira da Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia (BOE n. 101, do 28 de abril de 1981); da Lei orgánica 7/1981, do 30 de decembro, de Estatuto de autonomía para Asturias (BOE n. 9, do 11 de xaneiro de 1982); da Lei orgánica 8/1981, do 30 de decembro, de Estatuto de autonomía para Cantabria (BOE n. 9, do 11 de xaneiro de 1982); e da Lei orgánica 14/2007, do 30 de novembro, de reforma do Estatuto de autonomía de Castela e León (BOE n. 288, do 1 de decembro de 2007).
- 17 No caso de Galicia, en virtude da Lei 17/2010, do 16 de xullo; no caso do Principado de Asturias, pola Lei 19/2010, do 16 de xullo; en canto a Cantabria, en virtude da Lei 20/2010, do 16 de xullo; e, finalmente, a Castela e León por medio da Lei 30/2010, do 16 de xullo, todas elas publicadas no BOE n. 173, do 17 de xullo de 2010.
- 18 BOE n. 305, do 19 de decembro de 2009.
- 19 Como sinala Villaverde Gómez, desta regulación cabe entender que o lexislador estatal ve con bos ollos que as comunidades autónomas adopten determinados beneficios fiscais a favor de negocios xurídicos que recaian sobre bens e dereitos cuxa transmisión poida entenderse adecuado que sexan favorecidas fiscalmente, ben establecendo tipos de gravame reducidos ou ben fixando algún tipo de dedución á cota, converténdose consecuentemente nun instrumento de política fiscal (Cfr. Villaverde Gómez, 2017: 177).
- 20 A variabilidade na determinación da débeda tributaria non impide a existencia dun labor de harmonización nacional do tributo co fin de evitar desequilibrios territoriais e que deriva da determinación de elementos esenciais da obriga como o feito imponible e o cálculo da base polo Estado, ou a atribución ás comunidades autónomas da competencia territorialmente establecida polo punto de conexión do tributo (Cfr. Escribano López, 2019: 678-679).
- 21 Cfr. Torres, 2023: 29-30.
- 22 BOE n. 302, do 18 de decembro de 2003.
- 23 Real decreto do 24 de xullo de 1889, polo que se publica o Código civil. *Gaceta de Madrid* n. 206, do 25 de xullo de 1889.
- 24 Identificador ECLI:ES:TS:2023:1628.
- 25 Identificador ECLI:ES:TS:2023:2740.
- 26 BOE n. 251, do 20 de outubro de 1993.
- 27 BOE n. 55, do 5 de marzo de 2019.
- 28 DOG n. 201, do 20 de outubro de 2011. BOE n. 279, do 19 de novembro de 2011.
- 29 DOG n. 28, do 9 de febreiro de 2017. BOE n. 83, do 7 de abril de 2017.
- 30 Tanto para este beneficio en particular como para sucesivos obxectos de estudo, débese sinalar que, malia que as comunidades autónomas de réxime común adoptaron este tipo de beneficios fiscais, en verdade a súa efectividade aínda non puido determinarse de forma concluínte, sen terse avaliado exhaustivamente a súa eficacia polas propias potestades rexionais (Cfr. Castillo Murciego et al., 2021: 11-12).

- 31 A norma regulamentaria á que o precepto alude é a Orde da Consellería de Facenda do 9 de febreiro de 2017, pola que se determinan as parroquias que teñen a consideración de zonas pouco poboadas ou áreas rurais a efectos das deducións previstas nos apartados sete do artigo 16 e oito do artigo 17 do TRTCG (DOG n. 29, do 10 de febreiro de 2017).
- 32 BOPA n. 251, do 29 de outubro de 2014. BOE n. 29, do 3 de febreiro de 2015.
- 33 BOE n. 164, do 10 de xullo de 2021.
- 34 Inserida en virtude da Lei 6/2021, do 30 de decembro, de orzamentos xerais para 2022, cuxa exposición de motivos tamén referiu a necesidade de acudir a normas tributarias para combater o despoboamento e a problemática de residencia nas zonas rurais da rexión.
- 35 Para iso, debe ser consultada a Resolución da Consellería de Facenda do Principado, do 24 de novembro de 2020, pola que se determinan as zonas rurais en risco de despoboamento para os efectos fiscais. BOPA n. 240, do 15 de decembro de 2020.
- 36 BOCT n. 128, do 2 de xullo de 2008.
- 37 BOCyL, n. 180, do 18 de setembro de 2013.
- 38 A medida atopábase recoñecida no texto orixinario do instrumento, aínda que o tipo de gravame era do 5%, reducíndose ao actual en virtude da reforma operada pola Lei 7/2017, do 28 de decembro, de medidas tributarias (BOE n. 36, do 9 de febreiro de 2018), cuxa exposición de motivos sinalaba que a reforma tiña a intención de procurar mediante normas que afectan aos ingresos e gastos públicos unha eficaz consecución dos obxectivos que se debían perseguir mediante os orzamentos xerais da comunidade para o ano 2018; entre eles, o fomento da emancipación xuvenil por medio de axuda pública para o acceso a vivenda.
- 39 Identificador ECLI:ES:TSXCL:2020:4225.



Notas e crónicas



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 133-140

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5179>

© Paula M.ª Tomé Domínguez

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

Recibido:06/02/2023 | Aceptado: 15/02/2024

Editado baixo licenza Creative Commons Atribución 4.0 International License

Comunidades enerxéticas locais e reto demográfico: oportunidades para a loita contra o despoboamento

Comunidades energéticas locales y reto demográfico: oportunidades para la lucha contra la despoblación

Local energetic communities and the demographic challenge: opportunities for the fight against depopulation



PAULA M.ª TOMÉ DOMÍNGUEZ

Doutora en Dereito Administrativo / Contratada FPU-POP
Universidade de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0002-5400-3114>

paulatomedom@usal.es

Resumo: Este traballo ten como obxectivo, a partir dunha análise breve do réxime xurídico das comunidades enerxéticas locais (en diante, CEL) e das súas implicacións para a consecución dos obxectivos europeos en materia de sustentabilidade e transición ecolóxica, poñer de manifesto as oportunidades que presentan estas entidades xurídicas e a súa consolidación, para o cumprimento de obxectivos en materia de reto demográfico e para a loita contra o despoboamento no noso país.

Palabras clave: Comunidades enerxéticas locais, reto demográfico, transición ecolóxica.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo, a partir de un análisis breve del régimen jurídico de las comunidades energéticas locales (en adelante, CEL) y de sus implicaciones para la consecución de los objetivos europeos en materia de sostenibilidad y transición ecológica, poner de manifesto las oportunidades que presentan estas entidades jurídicas y su consolidación, para el cumplimiento de objetivos en materia de reto demográfico y para la lucha contra la despoblación en nuestro país.

Palabras clave: Comunidades energéticas locales, reto demográfico, transición ecológica.

Abstract: The aim of this paper is, based on a brief analysis of the legal regime of local energetic communities (hereinafter referred to as LECs) and their implications for the achievement of European objectives in terms of sustainability and ecological transition, to highlight the opportunities presented by these legal entities and their consolidation, for the fulfilment of objectives in terms of the demographic challenge and the fight against depopulation in our country.

Key words: Local energetic communities, demographic challenge, ecological transition.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Aproximación normativa ás comunidades enerxéticas locais: comunidades de enerxías renovables e comunidades cidadás de enerxía. 3 Incorporación no Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021-2023 e no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia. 4 Comunidades enerxéticas locais e o seu papel na revitalización das zonas rurais. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A consolidación das figuras de comunidade de enerxías renovables e de comunidades cidadás de enerxía como entidades xurídicas independentes e suxeitos con potestades para actividades de enerxía eléctrica, dentro da denominación xeral de comunidades enerxéticas locais, prodúcese desde a Unión Europea a través da Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxías renovables, e da Directiva 2019/944, sobre normas comúns de funcionamento do mercado interior de electricidade. Isto axiña se incorporará como parte das medidas cara á transición ecolóxica no noso país e no noso ordenamento xurídico interno co fin de impulsar decisivamente unha xestión sostible e autónoma da subministración eléctrica por particulares, empresas e/ou administracións públicas locais. A constitución destas entidades impulsada polas entidades locais rurais pode supor unha oportunidade para paliar os efectos perniciosos do despoboamento e reverter en certa forma este fenómeno, cuestión que se pretende pór de manifesto nos apartados seguintes.

2 APROXIMACIÓN NORMATIVA ÁS COMUNIDADES ENERXÉTICAS LOCAIS: COMUNIDADES DE ENERXÍAS RENOVABLES E COMUNIDADES CIDADÁS DE ENERXÍA

Unha alusión clara ás comunidades enerxéticas recóllese na Lei 24/2013, do 26 de decembro, do sector eléctrico, nos seus artigos 6.1.j) e 6.1.k), para comunidades de enerxías renovables no primeiro caso e para comunidades cidadás de enerxía no segundo. Este artigo refírese aos suxeitos que se atopan habilitados en virtude da dita norma para levar a cabo “actividades destinadas á subministración de enerxía eléctrica”, o que en termos do artigo 1.2 da mesma norma se corresponde coas actividades concretas de: 1) xeración, 2) transporte, 3) distribución, 4) sistema de recarga eléctrica, 5) comercialización e intercambio intracomunitario e internacional, e 6) xestión económica e

técnica do sistema, cuestións que se delimitan para cada un dos suxeitos na descrición do artigo sexto.

Así, no artigo 6.1.j) da Lei 24/2013, do sector eléctrico, defínese comunidades de enerxía renovable como aquelas entidades xurídicas baseadas na participación aberta e voluntaria, autónomas e efectivamente controladas por socios ou membros que están situados nas proximidades dos proxectos de enerxías renovables que sexan propiedade das ditas entidades xurídicas e que estas desenvolvesen, cuxos socios ou membros sexan persoas físicas, pemes ou autoridades locais, incluídos os municipios e cuxa finalidade primordial sexa proporcionar beneficios ambientais, económicos ou sociais aos seus socios ou membros nas zonas locais onde operan, en lugar de ganancias financeiras.

Pola súa banda, defínense igualmente comunidades cidadás de enerxía como as entidades xurídicas baseadas na participación voluntaria e aberta, cuxo control efectivo o exercen socios ou membros que sexan persoas físicas, autoridades locais, incluídos os municipios ou pequenas empresas e cuxo obxectivo principal consiste en ofrecer beneficios ambientais, económicos ou sociais aos seus membros, socios ou á localidade na que se desenvolve a súa actividade, máis que xerar unha rendibilidade financeira.

Estas definicións incorporadas na normativa interna parten de dúas directivas, a Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxías renovables (art. 22, comunidade de enerxías renovables), e na Directiva 2019/944, sobre normas comúns de funcionamento do mercado interior de electricidade (art. 16, comunidades cidadás de enerxía). Ambos os dous conceptos forman parte dun concepto xeral: as comunidades de enerxías locais.

O artigo 22 da dita directiva refírese literalmente ás actividades de produción, consumo, almacenaxe e venda de enerxía renovable e nel estipúlase que se deben dar condicións de acceso destas comunidades a todos os mercados de enerxía, de maneira non discriminatoria en contraposición co subministrador principal. Igualmente establécese que se debe compartir a enerxía entre todos os membros da comunidade, sen prexuízo do cumprimento dos requisitos de constitución e funcionamento desta, de carácter específico en cada caso, sempre respectando os principios xerais enunciados no ordenamento xurídico ao respecto. Tamén o artigo 22.4.h) desa directiva, o cal ao noso xuízo é especialmente importante por ser habilitador da intervención pública en materia de fondos e apoio a estas iniciativas, xa que se sinala que se debe proporcionar “apoio regulamentario e reforzo de capacidades ás autoridades para propiciar e crear as CEL, así como axudar e asistir ás autoridades para participar directamente”.

Isto é relevante dado que dá pé a unha configuración clara de medidas de intervención a través de diferentes plans programáticos dotados de financiamento, co fin de conseguir o obxectivo final desta e outras medidas que a acompañan, que é a transición enerxética das sociedades e economías da UE, que, como é sabido, é un dos piares fundamentais das metas europeas tal como se reflectiu en numerosos textos que mencionaremos a continuación.

3 INCORPORACIÓN NO PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERXÍA E CLIMA 2021-2023 E NO PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN E RESILIENCIA

Desta maneira, desenvólvese o Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima 2021-2030, de enorme extensión e concreción, no noso país, no que o fomento e creación das comunidades enerxéticas locais, en xeral, contribúe á consecución de numerosos obxectivos enunciados no dito plan. Este plan actúa como “marco director do programa de investimentos e reformas para unha transición ambiental xusta que desenvolva as capacidades estratéxicas da economía verde”: recuperación + transformación do modelo económico español (verde, dixital, inclusivo e social). Para iso, débense introducir medidas encamiñadas a reducir a dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnoloxías de alta eficiencia enerxética, así como fomentar as enerxías de orixe renovable e o autoconsumo.

É dicir, é unha medida que de maneira transversal é reflectida en diversas dimensións ou obxectivos concretos do Plan Nacional. Con todo, tal é a súa importancia que existe unha medida específica, a Medida 1.13, que sinala que se fomentará por parte das administracións públicas a creación destas CEL, medida incluída na Dimensión 3.1. “Dimensión da descarbonización”, sen prexuízo da súa contribución a outras dimensións e medidas, como mencionabamos, por exemplo, á Medida 1.4 da Dimensión 3.1., denominada “Desenvolvemento do autoconsumo con renovables e a xeración distribuída”.

Así mesmo, a creación de CEL tamén contribúe á consecución de obxectivos como o incluído na Medida 1.14, “O papel proactivo da cidadanía na descarbonización”, do propio plan. Así, os proxectos de comunidades enerxéticas, xa implementados ou en proceso de implementación, impulsarán a xestión da demanda, o autoconsumo, o almacenamento, os agregadores e o desenvolvemento de proxectos de enerxías renovables en calquera das súas aplicacións.

Tamén as CEL atopan o seu impulso na Estratexia de Transición Xusta, a Estratexia Nacional contra a Pobreza Enerxética 2019-2024 e no Plan Nacional de Adaptación ao Cambio Climático, e contribúen aos obxectivos plasmados na Lei 7/2021, do 20 de maio, de cambio climático e transición enerxética.

En particular, a Medida 1.13 da citada fálanos de que “a normativa europea persegue impulsar o papel da cidadanía como motor da transición enerxética e, para iso, define dúas novas entidades xurídicas”:

- Comunidade de enerxías renovables (Directiva 2018/2001, relativa ao fomento do uso de enerxía procedente de fontes renovables).
- Comunidade cidadá de enerxía (Directiva 2019/944, sobre normas comúns do funcionamento do mercado interior da electricidade).

As dúas figuras xurídicas teñen dous elementos comúns: deben estar controladas por socios ou membros que estean nas proximidades dos proxectos e o seu obxectivo debe ser proporcionar beneficios ambientais, económicos e sociais aos seus socios ou

membros ou ás zonas locais onde opera. Adicionalmente, no caso das comunidades de enerxía renovables, os socios deben ser persoas físicas, pemes ou autoridades locais (incluídos municipios). En contraposición, no caso da CCE fálase de pequena “empresa”, non de peme. A principal diferenza entre as dúas figuras é que, mentres o obxectivo da comunidade de enerxías renovables é a realización de proxectos de calquera natureza (eléctrico, térmico ou transporte) sempre e cando a orixe enerxética sexa renovable, a comunidade cidadá de enerxía pensouse para abarcar calquera proxecto relacionado co sector eléctrico, incluíndo a distribución, subministración, consumo, agregación, almacenamento de enerxía, prestación de servizos de eficiencia enerxética ou a prestación de servizos de recarga para vehículo eléctrico, ou doutros servizos enerxéticos aos seus membros. Ademais, o autoconsumo é un elemento clave e imprescindible para unha CER e é opcional no caso da CEE, por iso é polo que o peso da xeración de enerxía renovable sexa diferente en cada caso. Respecto ás comunidades de enerxías renovables, entre outras medidas, levarase a cabo unha avaliación dos obstáculos existentes e do seu potencial de desenvolvemento. Tamén deberá garantirse que poidan producir, consumir, almacenar e vender enerxías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidade renovable, así como acceder a todos os mercados de enerxía adecuados, tanto directamente como mediante agregación. Respecto ás comunidades cidadás de enerxía, entre outras medidas deberá permitirse que poidan posuír, establecer, adquirir ou arrendar redes de distribución e xestionalas autonomamente, así como acceder a todos os mercados organizados.

Doutra banda, atopámonos co Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, PRTR, aprobado en Consello de Ministros o 16 de xuño de 2021, co fin de vehicular os fondos englobados dentro do Plan Next Generation EU, en concreto no ámbito do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (regulado polo Regulamento UE 2021/241), no que a transición ecolóxica é un dos dous piares nos cales se centra a maior parte do financiamento dispoñible para os Estados membro.

Este plan prevé, nesta liña, no seu compoñente 7, “Despregamento e integración de enerxías renovables”, unha reforma, a C7R3 dedicada a Desenvolvemento “das comunidades enerxéticas”. Nesta reforma prevense tres eixes, o último deles vinculado co que comentabamos anteriormente respecto ao Plan Nacional Integrado de Enerxía e Clima, denominado “Implementa”, onde se contempla a posibilidade de fomentar a promoción e creación de CEL vía fondos públicos, compatibles co mercado interior da UE e, polo tanto, co réxime xurídico das axudas de Estado posto que se atopa dentro das exencións por categorías do RXEC (Regulamento UE 651/2014 da Comisión, do 17 de xuño de 2014, polo que se declaran determinadas categorías de axudas compatibles co mercado interior en aplicación dos artigos 107 e 108 TFUE) como exención á prohibición xeral das axudas de Estado estipulada no artigo 107 TFUE e constatada e excepciónada tamén ao longo de todos os textos orixinarios da UE. Na sección 7 deste RXEC, modificado recentemente no ano 2023, relativa á exención por categoría de axudas para a protección do medio ambiente.

4 COMUNIDADES ENERXÉTICAS LOCAIS E O SEU PAPEL NA REVITALIZACIÓN DAS ZONAS RURAIS

Neste sentido, unha das máis recentes convocatorias é a que recolle a Orde TED/1466/2021 (Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, curioso que os dous obxectivos se engloben dentro do mesmo ministerio), do 22 de decembro, pola que se aproban as bases reguladoras para a concesión de axudas do programa de incentivos a proxectos piloto singulares de CEL “Programa CE Implementa” no marco do PRTR. Trátase dun “programa de incentivos obxecto das axudas reguladas por esta orde que van dirixidas a aquelas entidades xurídicas, públicas ou privadas, que fomenten a participación no sector enerxético de actores non participantes neste tradicionalmente e cuxa finalidade sexa o desenvolvemento de enerxía renovable eléctrica e térmica, eficiencia enerxética, infraestrutura para mobilidade sostible e xestión da demanda mediante CEL”.

Como vemos, estas axudas poden ser canalizadas a través de entidades locais, que é o que nos interesa resaltar nesta comunicación, como actores clave para a transición ecolóxica en todo o territorio, especialmente nas zonas onde son practicamente a única Administración presente e con competencias suficientes, como son as zonas rurais ou máis afastadas dos núcleos urbanos. Se as EE. LL. asumen un papel proactivo neste sentido, valéndose de fondos como os reflectidos nesta orde e noutras, ou de fondos propios cando dispoñan do financiamento suficiente –o cal non adoita ser moi habitual–, véxanse nese sentido a Lei de facendas locais (Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais) e a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, para cumprir o dito obxectivo de sustentabilidade en todo o territorio.

Con todo, é importante resaltar como a consolidación de CEL contribúe igualmente de forma moi importante á loita contra o despoboamento no noso país. Existen numerosos motivos, dos cales mencionaremos algúns neste momento, e todos eles ao final converxen nese obxectivo dobre de tipo ambiental pero tamén de cohesión social e territorial, que permita que toda a cidadanía teña as mesmas ou moi equivalentes condicións de desenvolvemento, sen importar a zona do territorio na que desenvolvan o seu proxecto vital.

Así, do estudo da configuración xurídica das CEL en xeral extráese a conclusión de que, se as EE. LL. verdadeiramente impulsan estas cuestións, poderían dar lugar a un freo ao despoboamento desde dúas vertentes: a primeira, limitando ao máximo a fuxida da poboación residente no ámbito rural, e a segunda, a atracción de novas xeracións, da xeración soporte necesaria para o mantemento e supervivencia das sociedades rurais e dos servizos públicos e privados aparelados. A creación de CEL contribúe a estas cuestións xa que, por unha banda, a xeración de enerxía renovable (pensamos por exemplo en eólica, térmica a partir de biomasa ou solar, aínda que en menor medida esta última) válese de recursos naturais que se atopan inmediatamente accesibles e na proximidade das zonas rurais, en contraposición coa indispoñibilidade inmediata (ou

dispoñibilidade suxeita a enormes custos) que se manifesta en grandes núcleos urbanos. Por iso, é máis factible, eficiente e sostible o desenvolvemento de CEL en zonas rurais, o que ademais xerará emprego de calidade directo no sector tecnolóxico ou enerxético e tamén indirecto, no sector servizos tanto para abastecer a estas novas tecnoloxías como ás persoas que se instalen ao redor delas.

Ademais, no caso, por exemplo da biomasa, xeraríanse empregos de tipo forestal vinculados á necesaria limpeza de montes que, pola súa vez, produciría un beneficio ambiental claro, como é a prevención de incendios. Todo iso tamén impulsaría a innovación e o desenvolvemento de capital humano e tecido social nas comunidades rurais. En liña con isto último, vemos que o beneficio en canto á xeración de emprego sería clave, pero tamén desde o punto de vista conceptual, sociolóxico e de creación de tecido social, a configuración de CEL contribúe a fomentar a participación cidadá, o compromiso da poboación local cun proxecto común que xera un certo sentimento de pertenza, tamén moi debilitado nas últimas décadas no mundo rural. A fin de contas, trátase dun modelo de autoxestión e autoconsumo que xera empoderamento das comunidades, independencia e un acceso directo aos recursos enerxéticos, sen recorrer necesariamente á rede xeral, evitando en certa maneira a problemática da subministración eficiente en determinadas circunstancias (máis eficiente, sostible e accesible á CEL). Aínda que é certo que o investimento inicial é elevado e quizais existen condicionantes de tipo demográfico que non permiten á poboación residente participar dunha maneira activa que cree unha verdadeira dinamización da poboación local, un aumento da súa actividade en todos os sentidos. Porén, o primeiro dos inconvenientes pode paliarse claramente co recurso a fondos públicos específicos deseñados para estes efectos (polo que é imprescindible aproveitar estas oportunidades conxunturais) e, o segundo, a través de talleres de educación ambiental e, sobre todo, fomentando a atracción de nova poboación a estes núcleos que sirvan como motor da transición ecolóxica e como activo indispensable nas políticas de reto demográfico.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Almodóvar Iniesta, M. 2021. «La ciudadanía como motor de la transición energética», en J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y Energías Renovables*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- González Ríos, I. 2020. «Las comunidades energéticas locales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 117: 147-193.
- Herrera, J. e Navarro Rodríguez, P. 2021. «Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del falansterio a la transformación», en *Anuario de Derecho Local*, 1: 203-248.
- López de Castro García-Morato, L. 2023. «Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales»,

en C. Navarro, A. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Madrid: Marcial Pons.

Revuelta Pérez, I. 2022. «Comunidades Energéticas: desafíos para las entidades locales», en *Anuario de Derecho Municipal*, 16: 77-103.

Ruiz Pérez, A. 2023. «La iniciativa local en la creación de comunidades energéticas», en *Practica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 181.

Sayol Serra, M. 2023. «Comunidades energéticas, ¿el próximo reto del sector para avanzar a pasos agigantados en la transición energética?», en *Diario La Ley*, 10330.



Revista Administração & Cidadania, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 141-152

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5197>

© Betieli da Rosa Sauzem Machado

© Ricardo Hermany

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

Recebido: 15/02/2024 | Aceito: 15/02/2024

Editado sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 International License

O papel da extrafiscalidade do IPTU verde para o empoderamento social local e a formação de comunidades energéticas no Brasil¹²



El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas em Brasil

The role of green IPTU extrafiscality for local social empowerment and the formation of energetic communities in Brazil

BETIELI DA ROSA SAUZEM MACHADO³

Doutoranda em Direito Programa de Pós-Graduação em Direito

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>

betielisauzem@yahoo.com.br

RICARDO HERMANY⁴

Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

hermany@unisc.br

Resumo: O presente estudo visa a investigar como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode potencialmente contribuir para o empoderamento social no Brasil, com ênfase na formação de comunidades energéticas. A questão proposta aqui é a seguinte: como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode viabilizar o empoderamento social local no contexto brasileiro e a formação de comunidades energéticas? Os métodos utilizados na pesquisa são o de procedimento hermenêutico e o de abordagem dedutiva, além da técnica de pesquisa bibliográfica. Os objetivos específicos são dois: o primeiro analisa os municípios no contexto do federalismo brasileiro e as bases teóricas que fundamentam a extrafiscalidade nas formas de arrecadação tributária local; e o segundo estuda a extrafiscalidade do “IPTU verde” como viabili-

zadora do empoderamento social local. Quanto a esse último aspecto, buscamos exemplos de casos de implementação em diferentes municípios brasileiros, bem como os resultados observados. Na Conclusão, destacamos que o “IPTU verde” tende a incentivar práticas e construções sustentáveis, contribuindo, conseqüentemente, não só para a formação de comunidades energéticas e para o empoderamento social local, a partir do senso de pertencimento, como também promovendo benefícios fiscais para os proprietários que adotam medidas e tecnologias ecologicamente sustentáveis em seus imóveis. Estas podem incluir iniciativas relacionadas à instalação de sistemas de captação de água da chuva e de painéis solares –utilização de energias renováveis–, entre outras ações que visam à preservação ambiental e à eficiência energética.

Palavras-chave: Comunidades energéticas; empoderamento social local; energia solar; extrafiscalidade; IPTU verde.

Resumen: El presente estudio propone investigar cómo la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede contribuir potencialmente al empoderamiento social en Brasil, con énfasis en la formación de comunidades energéticas. La pregunta aquí propuesta es la siguiente: ¿cómo puede la extrafiscalidad del «IPTU verde» permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Los métodos utilizados en la investigación son procedimientos hermenéuticos y enfoques deductivos, además de la técnica de investigación bibliográfica. Los objetivos específicos son dos: el primero analiza los municipios en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que sustentan la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales; y el segundo estudia la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitadora del empoderamiento social local. Respecto a este último aspecto, buscamos ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios brasileños, así como los resultados observados. En la Conclusión, destacamos que el «IPTU verde» tiende a fomentar prácticas y construcciones sostenibles, lo que contribuye en consecuencia no sólo a la formación de comunidades energéticas y al empoderamiento social local, basado en un sentido de pertenencia, sino también promoviendo beneficios fiscales para los propietarios que adopten medidas y tecnologías ecológicamente sostenibles en sus propiedades. Estas podrán incluir iniciativas relacionadas con la instalación de sistemas de captación de aguas pluviales y paneles solares –uso de energías renovables– entre otras acciones destinadas a la preservación ambiental y la eficiencia energética.

Palabras clave: Comunidades energéticas; empoderamiento social local; energía solar; extrafiscalidad; IPTU verde.

Abstract: This study proposes to investigate how the extra-fiscality of “green IPTU” [Urban Building and Land Tax] can potentially contribute to social empowerment in Brazil, with an emphasis on the formation of energetic communities. The question proposed here is the following: how can the extra-fiscality of “green IPTU” enable local social empowerment in the Brazilian context and the formation of energetic communities? The methods used in the research are hermeneutic procedures and deductive approaches, in addition to the bibliographical research technique. The specific objectives are twofold: the first analyzes municipalities in the context of Brazilian federalism and the theoretical bases that underlie extra-fiscality in different forms of local tax collection; and the second studies the extra-fiscality of “green IPTU” as a facilitator of local social empowerment. Regarding the latter, we looked for examples of implementation cases in different Brazilian municipalities, as well as the results observed. In the Conclusion, we highlight that “green IPTU” tends to foster sustainable practices and constructions, thus contributing not only to the formation of energetic communities and local social empowerment, based on a sense of belonging, but also promoting tax benefits for property owners who adopt ecologically sustainable measures and technologies in their properties. These may include initiatives related to the installation of rainwater collection systems and solar panels – the use of renewable energy – among other action aimed at environmental preservation and energy efficiency.

Key words: Energetic communities; local social empowerment; solar energy; extra-taxation; green IPTU.

SUMARIO: 1 Introdução. 2 Os municípios no federalismo brasileiro e as formas de arrecadação tributária na esfera local. 3 O caráter extrafiscal do IPTU verde e o empoderamento

social local: exemplos de implementação e resultados observados. 4 Conclusão. 5 Referências.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade das demandas contemporâneas associadas ao desenvolvimento urbano e à preservação ambiental tem impulsionado a busca por instrumentos de políticas públicas capazes de reconciliar essas esferas aparentemente antagônicas. Dessa forma, a busca por soluções sustentáveis e ambientalmente responsáveis tem se tornado uma prioridade global em face dos desafios iminentes associados às mudanças climáticas e ao esgotamento de recursos naturais.

No contexto brasileiro, a temática da sustentabilidade urbana surge como espaço crítico de intervenção, evidenciando a necessidade de estratégias que promovam não apenas a eficiência energética, mas também o empoderamento social local. Nesse cenário, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) verde tende a emergir como uma ferramenta potencialmente significativa, adotando uma abordagem extrafiscal para estimular práticas ambientais responsáveis.

O IPTU verde apresenta-se, além disso, como uma expressão inovadora dessa dinâmica, transcendendo sua tradicional natureza tributária para se configurar como um mecanismo extrafiscal destinado à promoção da sustentabilidade e ao estímulo do empoderamento social local. O presente estudo se propõe a investigar como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode potencialmente contribuir para o empoderamento social no Brasil, com foco específico na formação de comunidades energéticas.

A partir dessas premissas, colocamos a seguinte questão: como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode viabilizar o empoderamento social local no contexto brasileiro e a formação de comunidades energéticas? Partimos da hipótese de que a implementação efetiva da extrafiscalidade do “IPTU verde” pode desencadear processos de empoderamento social local, capacitando os cidadãos a desempenhar um papel mais ativo na formação e na gestão de comunidades energéticas. Em outras palavras, os incentivos fiscais relacionados à adoção de práticas sustentáveis podem catalisar não apenas transformações ambientais, mas também o engajamento participativo da sociedade – a partir do senso de pertencimento no âmbito municipal – na busca por soluções energéticas inovadoras e autossustentáveis.

A pesquisa também se justifica em razão de sua relevância, configurada na elaboração de estratégias que promovam a eficiência energética e a capacitação dos cidadãos como agentes ativos na condução de mudanças socioambientais em suas localidades. A compreensão dos mecanismos pelos quais a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode influenciar o empoderamento social local é essencial para orientar políticas urbanas mais eficazes e socialmente inclusivas.

O método utilizado na pesquisa é o do procedimento hermenêutico, que permite a correta interpretação dos textos e sistemas analisados. Já o método de abordagem

aplicado é o dedutivo, visto que partimos de uma análise de dados gerais –premissa maior– para dados específicos –premissa menor– até a conclusão. Quanto à técnica de pesquisa, recorreremos à bibliográfica, por meio de documentação indireta, utilizando obras, periódicos, dissertações, teses e legislação acerca da temática.

A pesquisa apresenta dois objetivos específicos. No primeiro, analisamos os municípios no contexto do federalismo brasileiro e as bases teóricas que fundamentam a extrafiscalidade nas formas de arrecadação tributária local. No segundo, estudamos a extrafiscalidade do “IPTU verde” como viabilizadora do empoderamento social local, buscando, neste ponto, exemplos de casos de implementação em diferentes municípios e os resultados observados.

2 OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS FORMAS DE ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA NA ESFERA LOCAL

No contexto brasileiro, o federalismo configura-se como um sistema de organização política que distribui poder entre os diferentes níveis de governo. O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, prevê a união indissolúvel entre estados-membros, municípios e Distrito Federal, constituindo, assim, o Estado Democrático de Direito⁵. Desse modo, ao elaborar a divisão espacial de competências entre os entes federados, a Constituição adotou o federalismo cooperativo, estruturado em três níveis de governo. Conforme preceituado no *caput* do artigo 18, os entes federados detêm autonomia política, administrativa e financeira, sendo delineadas as atribuições de cada nível.

Além disso, a Constituição de 1988 introduziu inovações importantes, aumentando a alocação de recursos para as esferas subnacionais –estados-membros e municípios–, expandindo direitos sociais fundamentais, tais como saúde e educação, e aprimorando o controle institucional e social sobre os três níveis de governo. Assim, ao contrário de muitos outros modelos de federações, o federalismo brasileiro adota um sistema trino (três níveis de governo), integrando os municípios como entidades federativas, o que remete a uma tradição histórica de autonomia municipal e a um limitado controle dos estados-membros em questões de ordem local. Por conseguinte, os três níveis de governo dispõem de seus próprios Poderes Legislativos e Executivos, enquanto os níveis federal e estadual possuem, também, seus próprios Poderes Judiciários⁶.

O modelo federalista, conforme definido no artigo 18 da Constituição, posiciona os entes federativos –União, estados-membros, Distrito Federal e municípios– em um mesmo patamar hierárquico, ressaltando-se, contudo, as distintas competências atribuídas pelo texto constitucional. Outrossim, evidencia-se que a autonomia política e administrativa, consagrada neste texto, traduz-se na descentralização do poder político e organizacional, conferindo a cada ente federativo a prerrogativa de eleger seus governantes, moldar a sua forma de organização, e ter as suas próprias fontes de receitas e prioridades, sem a interferência do poder central.

Nesse sentido, a descentralização de competências e encargos, embora simbolize um avanço na autonomia, implica, invariavelmente, uma maior necessidade de recursos, uma vez que cada ente assume encargos constitucionais específicos e as suas respectivas responsabilidades de financiamento. Dessa maneira, além da autonomia política e administrativa, a autonomia financeira se configura como um dos pilares fundamentais do modelo federativo. Vale salientar que sua ausência implicaria necessariamente em uma dependência dos entes federativos, especialmente os subnacionais, em relação ao financiamento provido pelo poder central⁷.

Ademais, a Constituição de 1988 delineou de maneira distinta as esferas de competências, estabelecendo um modelo singular nos artigos 21 ao 30, que constituem a “coluna vertebral” da divisão de responsabilidades entre os entes federativos⁸. Esses dispositivos delineiam as competências da União, conforme expressadas nos artigos 21 e 22; as atribuídas aos municípios encontram-se nos artigos 29 e 30. Aos estados-membros são conferidas competências residuais, dispostas no artigo 25, e a competência para criar municípios, prevista no artigo 18, §4º. A Constituição também delimita áreas de competências legislativas concorrentes, descritas no artigo 24, e competências administrativas comuns, nos termos do artigo 23. Como resultado, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios devem cooperar com a União na prestação de serviços em áreas de cunho social, observadas as diretrizes constitucionais.

Nessa perspectiva, a autonomia financeira se apresenta como a faceta mais desafiadora a ser alcançada pelos estados-membros e municípios. Esse desafio é permeado por diversos fatores, entre os quais a ausência de fontes próprias capazes de assegurar a execução e o financiamento das atribuições decorrentes da descentralização. Ademais, a estrutura tributária, estabelecida pela Constituição para a distribuição dos recursos, acentua as disparidades regionais, evidenciando as dificuldades dos estados-membros e municípios para suportar financeiramente, de maneira sustentável, as responsabilidades inerentes à descentralização.

A distribuição de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo suscita diversas perspectivas no âmbito do federalismo. Por um lado, é possível sustentar que a descentralização fiscal representa uma condição necessária, porém não suficiente, para o federalismo. Consequentemente, a ausência de recursos financeiros próprios estabelece uma dinâmica de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro. Por outro lado, observa-se que a descentralização administrativa não se configura como condição necessária para o federalismo, uma vez que a falta de divisão clara de competências governamentais entre os entes tende a resultar em duplicidade e lacunas de atuação dos governos, mas não necessariamente em uma ausência de autonomia⁹.

Com relação à autonomia financeira, os artigos 145 e 162 da Constituição delineiam a distribuição de competências tributárias entre os entes federativos, enquanto os artigos dos números 21 ao 32 enumeram os encargos e serviços públicos pelos quais cada ente é responsável. Esses artigos indicam ainda os mecanismos de partilha das

receitas tributárias arrecadadas, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios, estados-membros e Distrito Federal, bem como os Fundos Constitucionais destinados ao incentivo do desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, os entes federativos têm competência, por meio da norma tributária, para arrecadar e fiscalizar tributos, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

A análise da composição da receita dos entes federativos permite identificar três recursos principais: os recursos provenientes da arrecadação própria, conforme às competências tributárias constitucionais inerentes a cada ente; os recursos vinculados a transferências obrigatórias, delineados tanto na Constituição quanto em outras legislações, entre as quais as que tratam do Fundo de Participação de Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE); e as chamadas transferências voluntárias, caracterizadas, no contexto da União, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente federativo, em caráter de cooperação assistencial ou auxílio financeiro, desvinculados de determinações constitucionais, legais ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Assim, dentre as autonomias conferidas aos municípios, merece destaque a autonomia financeira, que se manifesta na capacidade dos entes locais de instituir e arrecadar tributos próprios, aplicando esses recursos sem a interferência dos outros entes federativos. Nesse contexto, a Constituição de 1988 estipulou que os municípios são dotados de fontes de recursos, conforme delineado nos artigos 145, 149, § 1º e 156, além de receberem aportes arrecadatários de outros entes federados, em conformidade com os artigos 158 e 153, § 5º, inciso II, e o Fundo de Participação, conforme prescrito no artigo 159¹⁰.

A Constituição Federal de 1988 atribui ainda aos municípios, especificamente no artigo 156, a responsabilidade pela instituição de impostos e pela arrecadação de recursos fundamentais para o financiamento de serviços públicos essenciais e para o fomento do desenvolvimento local. Os municípios dispõem, dessa maneira, de diversas fontes de arrecadação, sendo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) uma das principais, incidindo sobre serviços como turismo, transporte e comunicação. Adicionalmente, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) figura como uma fonte expressiva de receita municipal, fundamentando-se na propriedade de imóveis. Outras fontes incluem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma transferência constitucional da União, e os recursos provenientes de convênios, doações e royalties.

3 O CARÁTER EXTRAFISCAL DO IPTU VERDE E O EMPODERAMENTO SOCIAL LOCAL: EXEMPLOS DE IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS OBSERVADOS

O Direito Tributário, que examina os tributos fiscais e seus contornos, estabelece uma conexão intrínseca com o Direito Econômico, sempre que a política tributária passa a exercer influência na seara econômica. A modalidade por intermédio da qual a política

tributária intervém na política econômica é denominada extrafiscalidade. Por exemplo, ao buscar estimular determinado setor da economia, o governo pode optar por reduzir as alíquotas dos impostos incidentes, promovendo, assim, incentivos específicos a determinadas atividades econômicas¹¹. Observa-se, portanto, que a tributação pode impactar situações ou operações de maneira a influenciar as decisões dos agentes econômicos, que podem se organizar de modo a evitar a configuração do fato gerador e, por conseguinte, evitar a incidência tributária. Em outras palavras, esse efeito é reconhecido como extrafiscal.

Nesse contexto, a extrafiscalidade se caracteriza como um tributo e tem finalidade extrafiscal quando seus efeitos constituem não apenas um resultado secundário da tributação, mas também seu resultado primário, intrinsecamente almejado pelo legislador, que utiliza o tributo como instrumento para dissuadir ou fomentar determinados comportamentos¹². Os objetivos da extrafiscalidade podem ser distintos, intervindo na economia privada, para estimular atividades, desencorajar o consumo de bens, induzir a utilização da propriedade conforme sua função social e impactar na economia.

O IPTU também adota uma natureza extrafiscal quando o Estado busca coibir ou incentivar determinadas condutas por parte do contribuinte. Nesse cenário, a função arrecadatória do tributo deixa de predominar, e destaca-se o impacto econômico gerado pela política tributária. Nesse sentido, para que o IPTU seja qualificado como tributo extrafiscal, sua finalidade principal não deve restringir-se à arrecadação financeira, mas sim ao estímulo ou desestímulo de comportamentos específicos, tornando-se, com isso, um instrumento de direcionamento social ou econômico.

Nesse sentido, os municípios têm a prerrogativa de conceder descontos ou isenções no IPTU a proprietários que adotem práticas sustentáveis em seus imóveis, como a implementação de sistemas de captação de água da chuva, a utilização de energias renováveis, a criação de áreas verdes, adaptações de acessibilidade, entre outras medidas voltadas à preservação ambiental. Essa abordagem pode contribuir significativamente para construção de cidades mais sustentáveis, justas e eficientes. Importa ressaltar que as estratégias de extrafiscalidade podem variar conforme a legislação municipal e as políticas específicas adotadas por cada localidade.

Nessa perspectiva, a prática da extrafiscalidade no IPTU, voltada para o estímulo à sustentabilidade –conhecida como “IPTU verde” e também como “IPTU ecológico” e “IPTU sustentável”, entre outras nomenclaturas–, é uma política pública que visa a promover construções mais sustentáveis e inclusivas, concedendo descontos no IPTU aos contribuintes que adotam medidas socioambientais em seus imóveis. Desse modo, o “IPTU verde” está alinhado aos princípios de sustentabilidade previstos na Constituição Federal, especialmente no artigo 225, o qual estipula que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto como um bem de uso comum da população e essencial a uma qualidade de vida saudável, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), em seu artigo 2º, inciso I, reitera a garantia ao direito a cidades sustentáveis e ao saneamento ambiental. O referido artigo prevê que a política urbana tem como escopo coordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de diretrizes gerais, destacando, no inciso I, a garantia do direito a cidades sustentáveis. Este direito abrange a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer, com vistas a atender às gerações presentes e futuras.

O “IPTU verde”, por derivar de legislação municipal, apresenta variações entre os diferentes municípios, uma vez que cada ente local pode estabelecer suas próprias normas e critérios. Essas variações incluem a concessão de descontos ou incentivos fiscais com percentuais diversos, prazos variados para a validade dos descontos, critérios específicos relacionados a práticas socioambientais elegíveis, e os procedimentos e prazos para os contribuintes solicitarem a adesão ao programa.

Dessa forma, os critérios e requisitos para a obtenção do desconto no “IPTU verde” dependem da legislação específica de cada município. As exigências também podem variar. Em alguns casos incluem a necessidade de cadastro no ano anterior à vigência do desconto, ao passo que em outros a necessidade é de poucos meses antes, reque-rendo-se, ainda, apresentar a documentação exigida. Vejamos como essa realidade é explicitada em alguns municípios brasileiros, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1

Estado-membro	Município	Nº da Lei	Prática adotada no “IPTU verde”
Bahia	Salvador	Decreto nº 36.288/2022	O programa funciona por meio de uma pontuação, baseada nas ações sustentáveis adotadas, relacionadas à gestão sustentável das águas, à eficiência e às alternativas energéticas, ao projeto sustentável, à qualidade urbana, ao verde urbano, contribuições para adaptação baseadas em ecossistemas (AbE), à gestão de resíduos e bonificações para projetos com requerimentos para certificações.
Minas Gerais	Betim	Lei nº 6.223/2017	Benefícios fiscais para propriedades que adotam práticas sustentáveis, como a instalação de sistemas de aquecimento solar e coleta seletiva de resíduos.
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Lei Complementar nº 974/2023	Políticas de incentivo à sustentabilidade, incluindo a possibilidade de descontos no IPTU para imóveis que investem em tecnologias sustentáveis e eficiência energética.
	Santa Cruz do Sul	Lei Complementar nº 745/2019	Programa “Santa Cruz solar” com regras de incentivo fiscal para a adoção de energia solar no âmbito municipal.

Estado-membro	Município	Nº da Lei	Prática adotada no “IPTU verde”
Santa Catarina	Balneário Camboriú	Lei nº 4.303/2019	As práticas que geram o desconto são o uso de sistemas de captação e reuso de água, sistema de aquecimento hidráulico solar, construção com materiais sustentáveis, o uso de telhado verde e de painéis fotovoltaicos.
São Paulo	Guarulhos	Lei n.º 6.793/2010	A política de incentivos está voltada para a utilização de um sistema de captação de água da chuva, a instalação de telhado verde, entre outras práticas.

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações municipais.

É relevante destacar, ainda, que para além das disposições presentes nas legislações municipais acerca da temática, em dezembro de 2022 o Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13/2019, tendo em vista incentivar a adoção de fontes de energia limpa e, concomitantemente, reduzir a tributação imposta ao contribuinte. Essa PEC propõe a implementação de alíquotas diferenciadas no âmbito federal, estando o projeto, até o momento, em processo de tramitação na Câmara dos Deputados.

No contexto do fortalecimento do poder local e da aproximação da tomada de decisões e do exercício do poder ao local de prestação do serviço público, vale ainda destacar a aplicação do princípio da subsidiariedade, especificamente em sua perspectiva administrativa interna. Esse princípio relaciona-se à divisão de competências entre os entes federativos e está intrinsecamente vinculado à ideia do federalismo, visando assegurar que as decisões necessárias não se afastem da realidade local, ocorrendo o distanciamento apenas em situações de absoluta impossibilidade de atuação de maneira subsidiária. Em síntese, o princípio da subsidiariedade implica que as decisões se distanciem do âmbito local somente quando não for viável processá-las dessa forma, sendo então transferidas para o ente federado mais distante¹³.

Nessa perspectiva, o esforço em articular a subsidiariedade, como estratégia para (re)organização de competências e relação entre os cidadãos e o poder público, tende a contribuir para a valorização do espaço local e para a efetivação de sua autonomia, incluindo a alocação de recursos compatíveis com as demandas decorrentes do acréscimo de atribuições. A democratização das decisões públicas, pautada na igualdade entre os cidadãos, fortalece o controle social sobre a gestão pública, criando um ambiente menos suscetível às pretensões oligárquicas regionais¹⁴.

No âmbito municipal, é inquestionável a relevância de medidas voltadas à promoção do meio ambiente, dada a evidente vinculação local e a proximidade com o meio ambiente. Isso decorre do fato de que as normas de ordem pública e interesse social, que passam a regular o uso da propriedade nas cidades, deixam de ter caráter unicamente individual. Adquirem, dessa maneira, uma natureza metaindividual, uma vez que uso da propriedade, conforme o artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, passa a

ser regulado em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental¹⁵.

Desse modo, em tal cenário é delineada uma transformação paradigmática, visto que a propriedade urbana transcende a mera caracterização como imóvel localizado na zona urbana, passando a desempenhar uma função ambiental no contexto da sustentabilidade e da dignidade da pessoa humana. Outrossim, a extrafiscalidade do “IPTU verde” manifesta-se como instrumento aplicado para reduzir impactos ambientais. Além de apresentar os benefícios derivados do envolvimento e da participação social –caracterizados como empoderamento social local–, esse mecanismo promove uma transformação cultural positiva, sedimentando a cooperação democrática entre os cidadãos e o poder público.

Cabe reiterar, ainda, que os sistemas fotovoltaicos, responsáveis pela transformação da luz solar em energia elétrica limpa, constituem uma das soluções sustentáveis mais amplamente aceitas e adotadas nas diversas municipalidades que implementam o “IPTU verde”. Essa abordagem não apenas proporciona ganhos financeiros por meio da adoção desta tecnologia, que contribui para a economia e a redução das despesas com energia elétrica para muitos consumidores no Brasil, como também destaca que o envolvimento do cidadão pode desempenhar um papel essencial na transição energética nas comunidades locais, propiciando, conseqüentemente, a formação de comunidades energéticas.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou responder à seguinte questão: como a extrafiscalidade do “IPTU verde” pode viabilizar o empoderamento social local no contexto brasileiro e para formação de comunidades energéticas? Para responde-la, a pesquisa foi dividida em dois momentos. No primeiro, analisou-se os municípios no contexto do federalismo brasileiro e as bases teóricas que fundamentam a extrafiscalidade nas formas de arrecadação tributária local. Já no segundo, estudou-se a extrafiscalidade do “IPTU verde” como viabilizadora do empoderamento social local, sendo que nesse quesito buscou-se exemplos de casos de implementação em diferentes municípios brasileiros e os resultados observados.

Ficou claro, desse modo, que os municípios, enquanto entes federativos mais próximos dos cidadãos, revelam-se os mais indicados para o reconhecimento e o atendimento das necessidades da população local, uma vez que sua proximidade com a população proporciona condições maiores de participação da comunidade na formulação e implantação de políticas públicas, especialmente aquelas de natureza social. Pode-se concluir, pois, que o “IPTU verde” possui potencial de incentivar práticas e construções sustentáveis, contribuindo, portanto, para a formação de comunidades energéticas e o empoderamento social local.

Essa dinâmica, baseada no senso de pertencimento, fomenta benefícios fiscais para os proprietários de imóveis que adotam medidas e tecnologias ecologicamente sustentáveis em seus imóveis. Por sua vez, as pessoas inseridas na comunidade, impulsionadas

pela ideia de sustentabilidade, ao receberem o desconto do “IPTU verde”, tendem cada vez mais a aderir a esse tipo de energia renovável, visando à implementação de ações destinadas à preservação ambiental e à promoção da eficiência energética.

5 REFERÊNCIAS

- Bercovici, G. 2004. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed.
- Brasil. Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Brasil. *Leis municipais (s/a)*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 18 jan. 2024.
- Brasil. 2001. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
- Carrazza, R.A. 2011. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros.
- Corralo, G. da Silva. 2012. «O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas», em *Revista do Direito*, 37: 116-130.
- Dallari, D. de Abreu 2019. *O Estado Federal*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- Fiorillo, C.A. Pacheco 2013. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva.
- Lima, D. Vaz de, Giacobbo, G. Estima e Hermany, R. 2023. *Espaço local em perspectiva: os limites e as possibilidades dos pequenos municípios no federalismo brasileiro*. Brasília: CNM.
- Nazar, N. 2009. *Direito Econômico*, 2ª ed. Bauru: EDIPRO.
- Paulsen, L. 2012. *Curso de Direito Tributário Completo*, 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Soares, M. Miranda e Machado, J.A. 2018. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Souza, C. 2005. «Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988», em *Revista de Sociologia Política*, 24: 105-121.

NOTAS

- 1 A pesquisa foi realizada com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
- 2 A publicação contou com o apoio de bolsa institucional fornecida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).
- 3 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Estágio de doutoramento na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany.
- 4 Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduiche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional de Municípios – CNM.
- 5 Bercovici, 2004.
- 6 Souza, 2005.

- 7 Dallari, 2019.
- 8 Corralo, 2012.
- 9 Soares e Machado, 2018: 26.
- 10 Carrazza, 2011.
- 11 Nazar, 2009: 39.
- 12 Paulsen, 2012.
- 13 Lima, Giacobbo e Hermany, 2023.
- 14 Lima, Giacobbo e Hermany, 2023.
- 15 Fiorillo, 2013.



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA