

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.

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

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

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

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

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

Codirector

Luis 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 VALEJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

María Natalia ECHEGOYEMBERRY
UNR, (Isalud, Argentina)

UBA, (Universidade de Buenos Aires)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal

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

Periodicidade: semestral (xuño 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: Universidad Nacional de Rosario (Isalud Argentina)

UBA: Universidad de Buenos Aires (Argentina)

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VOL.18_nº2_2023_revista de la Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



XUNTA
DE GALICIA



Sumario / Summary

_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

COTINO HUESO, Lorenzo (Universidad de Valencia. Valgra), «**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

[157-280]

[159-180]

MANENT ALONSO, Luis (Consellería de Sanidad), «**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

[181-204]

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

[205-240]

BARREIRO CASTRO, Luis (Xunta de Galicia), «**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)

[241-260]

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**» 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 [263-280]

_ NOTAS/ NOTES [281-302]

TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula M^a (Universidad de Salamanca),
«Comunidades energéticas locales y reto demográfico: oportu-
nidades para la lucha contra la despoblación» Local energe-
tic communities and the demographic challenge: opportunities
for the fight against depopulation [283-290]

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» The role of green IPTU extrafiscality for
local social empowerment and the formation of energetic com-
munities in Brazil [291-302]



Artículos



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 161-182

Santiago de Compostela, 2023

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

© Lorenzo Cotino Hueso

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

Recibido: 29/01/2024 | Aceptado: 15/02/2024

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 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 Derecho Constitucional
Universidad de Valencia. Valgrai

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

cotino@uv.es

Resumo: Analízase o Convenio do Consello de Europa sobre intelixencia artificial. Primeiroponse no contexto da regulación europea e mundial da IA, especialmente acelerada en 2023 con desenvolvementos como ChatGPT e a culminación do Regulamento da UE. Examínase 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, sublíñanse 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 El Consejo de Europa se suma a la regulación de la inteligencia artificial con el “Convenio IA”. 2 El valor normativo, interpretativo y simbólico de un Convenio IA. 3 Las disposiciones generales: objeto, ámbito de aplicación y las exclusiones en investigación, defensa y seguridad nacional. 4 La importante regulación de “principios” y el enfoque de los “sujetos afectados” y los grupos y colectivos. 5 Los derechos a la documentación, registros o notificaciones y la garantía de una autoridad independiente. 6 Las relevantes obligaciones de evaluación y mitigación de riesgos e impactos. 7 Algunas cláusulas habituales de los convenios de derechos y el “Mecanismo de seguimiento y cooperación”. 8 La interrelación del Convenio con el derecho de la Unión Europea y, en especial, con el Reglamento de inteligencia artificial. 9 Para concluir: el Convenio incorpora la “lirica” a la “prosa” que supone el Reglamento de la Unión Europea. 10 Bibliografía empleada.

1 EL CONSEJO DE EUROPA SE SUMA A LA REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL CON EL “CONVENIO IA”

Resulta de interés ubicar el “Convenio marco sobre inteligencia artificial, derechos humanos, democracia y Estado de derecho” del Consejo de Europa (en adelante, Convenio IA) en el contexto de aceleración de la regulación de la inteligencia artificial (IA). Así, la regulación de la IA ha figurado en la agenda de la UE desde 2016, pero particularmente con el *Libro blanco sobre la IA* en 2020², seguido por la propuesta del Reglamento de IA (RIA), en 2021³, que culminó políticamente con un acuerdo el 9 de diciembre de 2023 y la aprobación final a inicios de 2024⁴. Este proceso regulatorio de la IA de la UE inició el interés regulatorio de la IA en otras regiones del mundo. Así, el 16 de junio de 2022 en Canadá se presentó la Ley de implementación de la carta digital 2022 (*Digital Charter Implementation Act*)⁵ en el marco de la Ley de datos e inteligencia artificial (*Artificial Intelligence and Data Act*, “AIDA”)⁶. En diciembre de 2022, Brasil inició la tramitación del proyecto de ley n. 2338 en el Senado, orientado a la regulación de la IA⁷. También

y entre otras, cabe tener en cuenta las perspectivas de regulación débil desde el Reino Unido tras su salida de la UE⁸. Estas iniciativas parece que estaban a la espera de la adopción del RIA de la UE.

Especialmente con la aparición del ChatGPT desde finales de 2022 el proceso se ha acelerado. Así, caben destacar en China las “Medidas provisionales para la gestión de servicios de inteligencia artificial generativa”, adoptadas el 13 de julio de 2023, en vigor desde 24 de agosto⁹. En Canadá en septiembre de 2023 se anunció y se abrió a la adopción voluntaria el “Código de conducta voluntario para el desarrollo y gestión responsable de sistemas generativos avanzados de IA”¹⁰. En el contexto del G7, el llamado “Proceso de Hiroshima” que se sustancia en el acuerdo en el “Código internacional de conducta para organizaciones que desarrollan sistemas avanzados de IA”, de 30 de octubre de 2023, un instrumento voluntario para los desarrolladores de IA¹¹. El mismo día, en Estados Unidos se adoptó la Orden ejecutiva sobre el desarrollo y la utilización seguros y fiables de la inteligencia artificial, de 30 de octubre de 2023¹². Con carácter más parcial, el 3 de enero de 2024 California ha regulado su *Artificial Intelligence Accountability Act*¹³ o Illinois cuenta con su *Artificial Intelligence Video Interview Act (820 ILCS 42/)*¹⁴. En Iberoamérica existen múltiples propuestas legislativas¹⁵.

En este contexto y en especial bajo la *larga sombra* del RIA de la UE, cabe ubicar la adopción del Convenio IA que se adopta en 2024, si bien con precedentes desde 2019. Así, el Consejo de Europa, a través de su Comité de Ministros, instauró el Comité Ad Hoc sobre Inteligencia Artificial (CAHAI)¹⁶ el 11 de septiembre de 2019. Posteriormente, se otorgó un mandato al Comité sobre Inteligencia Artificial (CAI) desde enero de 2022 hasta diciembre de 2024¹⁷, con los “Términos de Referencia del CAI”¹⁸. El CAI fue el encargado de crear un “instrumento jurídico vinculante de carácter transversal”¹⁹ que promueva la innovación y establezca principios “sólidos y claros” para el diseño, desarrollo y aplicación de sistemas de IA, reconociendo que “actualmente no puede regular todos los aspectos del desarrollo y uso de los sistemas de IA”.

Este mandato tenía una clara intención de trascender fronteras, buscando crear un “instrumento atractivo no sólo para los Estados de Europa, sino para el mayor número posible de Estados de todas las regiones del mundo”, involucrando a “Observadores”²⁰ como Israel, Canadá²¹, Estados Unidos, Japón, la Asociación Mundial sobre Inteligencia Artificial (GPAI), empresas de Internet y organizaciones de la sociedad civil. Participan en la redacción y podrían adherirse al Convenio IA una vez que este entre en vigor, conforme lo estipula su artículo 31.

El CAI se construyó sobre las bases establecidas por CAHAI entre 2019 y 2021²². El considerando 9 subraya la urgencia de “un marco jurídico aplicable a escala mundial”. Así, se definieron unos contenidos básicos²³ que se han ido articulando en los sucesivos documentos: objeto y ámbito de aplicación del Convenio IA; definiciones de sistema de IA, ciclo de vida, proveedor, usuario y “sujeto de IA”; principios fundamentales, incluidas las garantías procedimentales y los derechos de los sujetos de IA; medidas adicionales para el sector público, así como los sistemas de IA que planteen niveles de riesgo

“inaceptables” y “significativos”; un mecanismo de seguimiento y cooperación entre las partes y disposiciones finales.

El 6 de enero 2023 (4.ª sesión plenaria) se publicó un “borrador cero” revisado²⁴. El 7 de julio de 2023 (6.ª reunión) se dio a conocer el borrador de trabajo consolidado²⁵, base para futuras negociaciones. El 18 de diciembre de 2023 (8.ª sesión), se ha hecho público el proyecto de convenio marco²⁶. Este proyecto se espera que sea la base para la última lectura prevista para 2024. El texto al que se hace mención en el presente estudio es relativo a este texto. Se trata de un convenio extenso que incluye diecisiete considerandos y treinta y seis artículos repartidos en ocho capítulos²⁷.

2 EL VALOR NORMATIVO, INTERPRETATIVO Y SIMBÓLICO DE UN CONVENIO IA

Se trata de un convenio de normas mínimas, con escasas obligaciones y derechos. El CAHAI señaló el objetivo de crear un “marco jurídico común que contenga ciertas normas mínimas para el desarrollo, diseño y aplicación de la IA en relación con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”²⁸. Se habla de “principios y normas generales comunes” (considerando 9) y del “carácter marco del convenio, que podrá completarse con otros instrumentos” (considerando 11).

En cuanto a la concreción de las obligaciones en el texto del Convenio IA, el artículo 4 en general afirma que “cada parte adoptará o mantendrá medidas para garantizar que las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial sean compatibles con las obligaciones de protección de los derechos humanos, consagradas en el derecho internacional aplicable, y en su derecho interno”. El artículo 5 presenta de forma genérica la obligación de adoptar medidas respecto de la “Integridad de los procesos democráticos y respeto del Estado de derecho” así como “para respetar la dignidad humana y la autonomía individual” (art. 6). Hasta un total de en 31 ocasiones se afirma que las partes tomarán o adoptarán “medidas” (“*each party shall take*”) “necesarias”, “apropiadas”, “políticas” o “legislativas o de otro tipo”; estas son expresiones, habituales en el contexto internacional. Como se expondrá, todas las medidas “se graduarán y diferenciarán” según los impactos y riesgos que generen los sistemas de IA bajo un enfoque de riesgos (art. 1.2.º).

Aunque en general el Convenio IA no se caracteriza por establecer nítidas obligaciones y derechos específicos, hay varios motivos para tenerlo normativamente en cuenta. Como luego se explicará, los “principios” generales que se regulan en el capítulo III tienen un alto potencial en manos de los operadores jurídicos. Asimismo, sí que se regulan algunos derechos y garantías en el capítulo IV, y el artículo 16 (capítulo V), sobre evaluación y mitigación de riesgos e impactos, impone las obligaciones más relevantes del Convenio IA. Además, no hay que perder de vista el efecto directo de los tratados, su valor casi constitucional y su potencial efecto interpretativo y su integración en el ordenamiento estatal. Así, cabe recordar que, tras su ratificación y publicación, los

tratados internacionales se incorporan al ordenamiento interno (art. 96 CE), permitiendo su invocación directa ante autoridades y tribunales²⁹. Por ello, aunque no sea sencillo derivar derechos y obligaciones del Convenio IA sin legislación intermedia, hay que reconocer el potencial que tiene su aplicación directa y su preeminencia sobre normas internas (arts. 29 y 30 de la Ley 25/2014). Además y especialmente, hay que destacar el valor casi constitucional de los tratados relacionados con derechos fundamentales conforme al artículo 10.2 CE, pues pasan a ser elementos obligatorios para interpretar la Constitución y sus derechos. De esta manera, el tratado “se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades” (STC 36/1991, FJ 4) y determina “los perfiles exactos de su contenido” (STC 28/1991, FJ 5). Así, un convenio, una vez ratificado, posee un notable valor normativo e interpretativo.

Incluso yendo más allá de su valor propiamente jurídico normativo, no hay que olvidar el valor simbólico y metajurídico de los Tratados de derechos del Consejo de Europa, pues representan un compromiso con valores compartidos y establecen ideales y directrices políticas. Su valor simbólico y su capacidad para guiar la interpretación de derechos fundamentales y fomentar políticas y legislación son cruciales. A diferencia de normativas con disposiciones más específicas como el RIA o el RGPD, este Convenio IA cuenta también con estas características de tanta potencialidad.

3 LAS DISPOSICIONES GENERALES: OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y LAS EXCLUSIONES EN INVESTIGACIÓN, DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL

El capítulo I, con sus disposiciones generales, resalta el objetivo general de que “las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial sean plenamente coherentes con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” y menciona la graduación de obligaciones según la gravedad de “impactos adversos” (art. 1.1.º y 2.º). El artículo 16 desarrolla este enfoque de riesgo.

El ámbito de aplicación del Convenio IA se asocia al concepto de “sistema de inteligencia artificial”: “es un sistema basado en una máquina que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de los datos que recibe, cómo generar resultados tales como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones que puedan influir en entornos físicos o virtuales”. “Los distintos sistemas de inteligencia artificial varían en sus niveles de autonomía y adaptabilidad tras su despliegue” (art. 2). Se observa una convergencia internacional en la definición de IA, reflejada en la evolución del Reglamento de la UE y los ajustes de la OCDE en noviembre de 2023³⁰, por lo que no se prevén divergencias. El Convenio IA se aplica a sistemas IA en cuanto “puedan interferir con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” (art. 3.1.º). El Convenio IA puede implicar obligaciones para sistemas que no son de “alto riesgo”, puesto que no se maneja esta noción que, como es sabido, es esencial para que se apliquen las obligaciones del RIA.

En lo que respecta a la aplicación del Convenio IA en el sector público y privado, la versión de 7 de julio de 2023 no lo especificaba. La versión del 18 de diciembre plantea opciones. La opción A no diferencia sectores, implicando posibles obligaciones en ambos. La opción B hace referencia a “actividades que [...] lleven a cabo las autoridades públicas o entidades que actúen en su nombre” si bien se afirma expresamente la obligación de las partes de hacer cumplir respecto de las entidades privadas. La opción C no distingue, aunque refuerza para el público la necesidad de medidas adecuadas y afirma la introducción de adoptar medidas “progresivamente” para las “entidades privadas”. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) considera positivamente y da por hecho que el Convenio IA alcanza a “los proveedores como a los usuarios públicos y privados [...], independientemente de si los proveedores y usuarios de sistemas de IA son entidades públicas o privadas” (n. 23 y 24). Asimismo, valoraba también positivamente que se darían “medidas adicionales para el sector público”, que alcanzarían también a las entidades privadas cuando presten servicios públicos (n. 25)³¹.

Las exclusiones de aplicación a la investigación y respecto de la seguridad nacional no son totales. Cabe señalar que la exclusión de la investigación es un tema que ha variado en el RIA. En la propuesta inicial de la Comisión no se mencionaba –y por tanto no excluía– la investigación. La exclusión de sistemas IA con “el único fin de la investigación y el desarrollo científicos” se introdujo en la versión del Consejo de la UE de diciembre de 2022 (art. 2) y se especificó y restringió en la versión del Parlamento de junio de 2023, incluyendo, por ejemplo, la posibilidad de actos delegados para precisar el alcance de la exclusión, que en ningún caso abarcaría las pruebas en condiciones reales³². La exclusión en el RIA tiene mayor lógica, puesto que es un reglamento para la puesta en el mercado de sistemas IA, y en la investigación la finalidad no es poner el producto en el mercado. Cabe recordar que en el ámbito de la protección de datos hay modulaciones y flexibilizaciones pero en ningún caso una exclusión³³.

Para el futuro Convenio IA respecto de la investigación se barajan varias opciones: exclusión “a menos que los sistemas se prueben o se utilicen de otro modo” (opción A 3.2); “cuando el diseño, el desarrollo, el uso y el desmantelamiento de los sistemas de IA impliquen investigación, dicha investigación se incluirá en el ámbito de aplicación del presente Convenio en el artículo 2 (en su opción B 3.3)³⁴. La opción C 3.2 delega la cuestión en la legislación interna. Cabe esperar una solución normativa que delimite diversos criterios, como la necesaria utilidad pública, que no haya una puesta en el mercado o que no se dé el uso del sistema de IA que pueda impactar en entornos generales o no controlados en la investigación. En todo caso y como es obvio, la exclusión de la investigación no puede suponer ni la vigencia de los derechos fundamentales reconocidos, ni de otra normativa que sí que sea aplicable.

En cuanto a la seguridad y defensa nacional, se trata de un ámbito en el que se concede una muy fuerte discrecionalidad a los Estados³⁵. Ahora bien, estas limitaciones o discrecionalidad no implican por sí la exclusión de la aplicación del derecho o los derechos y, en su caso, es necesario establecerla expresamente. En la UE, el RIA “no

se aplicará a los sistemas de IA desarrollados o utilizados exclusivamente con fines militares” (art. 2.3). También está excluida la aplicación en estas áreas de la normativa de protección de datos, que muchas veces se aplica al ámbito de la IA (art. 2.2.º RGPD). Sin embargo, en el caso del Convenio IA no hay una exclusión total. El borrador del Convenio de 7 julio de 2023 hacía referencia a las “restricciones, derogaciones o excepciones” (capítulo III)³⁶. En la versión del 18 de diciembre se establece una exclusión general para la defensa, pero que no es total respecto de la seguridad nacional. A partir de ahí hay varias alternativas con matices y más o menos poder de las partes respecto de esta exclusión³⁷. Por su parte, el Consejo de la UE en su Decisión sobre el Convenio recuerda la responsabilidad exclusiva de cada Estado en la materia³⁸. Considero positivo que, al menos potencialmente, se reconozca la vigencia del Convenio IA en materia de seguridad nacional, aunque sea de mínimos.

4 LA IMPORTANTE REGULACIÓN DE “PRINCIPIOS” Y EL ENFOQUE DE LOS “SUJETOS AFECTADOS” Y LOS GRUPOS Y COLECTIVOS

Considero relevante la regulación en el Convenio IA de “principios” generales aplicables a todos los sistemas de IA. A este respecto, cabe recordar que desde hace años, entre decenas de declaraciones y documentos, se han ido visibilizando y destilando unos principios éticos esenciales de la IA³⁹. Desde Harvard⁴⁰ se analizaron más de treinta de las principales declaraciones internacionales y corporativas de ética de la IA y se sintetizaron en privacidad, rendición de cuentas, seguridad, transparencia y explicabilidad, equidad y no discriminación, control humano, responsabilidad profesional, valores humanos y sostenibilidad. El futuro convenio es positivo por cuanto va más allá de las declaraciones en el ámbito del *soft law* y regula estos principios; si se me permite, pasa de las *musas* de la ética al *teatro* del derecho.

En el Convenio IA los principios se integran bajo la fórmula de que cada “Parte adoptará o mantendrá medidas para garantizar” (*each party shall adopt or maintain measures to ensure*) estos principios. Así, el capítulo III “establece” “los principios generales comunes que cada parte deberá aplicar [...] de manera adecuada a su ordenamiento jurídico interno” (como “nota explicativa”). Ocho artículos (arts. 6 a 13) expresan y afirman tales “principios”: dignidad humana y autonomía individual (art. 6), transparencia y supervisión (art. 7), rendición de cuentas y responsabilidad (art. 8), igualdad y no discriminación (art. 9), privacidad y protección de datos personales (art. 10), preservación de la salud [y del medio ambiente] (art. 11), fiabilidad y confianza (art. 12), innovación segura (art. 13). Son pocos los elementos normativos más específicos, como la obligación de la “detección y transparencia del contenido generado por sistemas de inteligencia artificial” (art. 7); la mención de “estándares y marcos nacionales e internacionales aplicables en materia de protección de datos personales y [gobernanza de datos]” (art. 10)⁴¹ o de “la seguridad, la protección, la exactitud, el rendimiento, la calidad [...] requisitos de integridad, seguridad de los datos, gobernanza, ciberseguridad y solidez” (art. 12). Destaca que se “anime”

(*encouraged*) a las partes a “fomentar la innovación” y, para ello, “el establecimiento de [un] entorno[s] [reglamentario] controlado[s] para [el desarrollo y la experimentación] / [pruebas]” (art. 13).

Pese a que es una regulación flexible y abierta, caracterizada por mandatos amplios o remisiones a la normativa existente, su potencialidad normativa es importante. Los principios desempeñan un papel esencial en la configuración y estructuración del ordenamiento jurídico, informan el ordenamiento y son herramientas clave para la interpretación y aplicación de las normas, así como fuente de inspiración para resolver conflictos y derivar nuevas interpretaciones. Y ello tiene particular relevancia en sectores digitales y disruptivos, donde se da una considerable incertidumbre, como es el caso de la IA.

Además, no olvidemos que en un ámbito tan relacionado como el de la protección de datos, durante más de treinta años, los “principios” (art. 5 RGPD) han desempeñado y continúan desempeñando estas funciones generales, siendo los pilares fundamentales. Es más, los “principios” de la protección de datos han constituido reglas concretas aplicables a los tratamientos. Tanto es así que su mero incumplimiento directamente implica la comisión de infracciones.

Llama la atención que la regulación de unos principios en el RIA de la UE ha ido a remolque del Convenio del Consejo de Europa. Ni la propuesta de la Comisión de 2021 ni el texto del Consejo de diciembre de 2022 incluía una proclamación de principios. Ha sido el Parlamento de la UE en junio de 2023 quien propuso incluir una proclamación estructural de los “Principios generales aplicables a todos los sistemas de IA” en los primeros artículos del RIA (art. 4 bis, nuevo, enmienda 213). Se pretende seguir el esquema del RGPD (art. 5) y con la finalidad de que estos principios sean aplicables tanto a sistemas IA –de alto riesgo o no– como también a los modelos fundacionales. Se proclaman los principios de “intervención y vigilancia humanas” (a), “solidez y seguridad técnicas” (b), “privacidad y gobernanza de datos” (c), “transparencia” (d), “diversidad, no discriminación y equidad” (e) y “bienestar social y medioambiental” (f), y cabe decir, que se regulan con bastante más detalle que el futuro convenio. Sin embargo, en contraste con el convenio, se modula y restringe expresamente el alcance de estos principios, pues se proclaman “sin crear nuevas obligaciones en virtud del presente reglamento” (art. 4 bis. 2.º). Ello no obstante, sí que se afirma que deben inspirar los procesos de normalización y las orientaciones técnicas (art. 4 bis. 2.º).

En cuanto al reconocimiento de los “sujetos afectados”, en el “Zero draft” de 6 de enero de 2023, artículo 2 e), apareció la definición de “sujeto de inteligencia artificial”⁴² y el SEPDP la acogió “con satisfacción”⁴³. Este enfoque contrastaba notoriamente con el RIA de la UE, el cual ha sido criticado por su total ignorancia de los afectados por un sistema de IA. Se llegó a afirmar que “Mientras que el AIA se centra en el mercado único digital y no crea nuevos derechos para las personas, el convenio podría llenar estos vacíos [...] Mientras la Comisión Europea hace hincapié en la economía y en la integración de los mercados, el Consejo de Europa se centra en los derechos humanos, la democracia y

el Estado de derecho⁴⁴. Como un efecto reflejo, tras este borrador cero del Convenio de enero de 2023, en el RIA de la UE en junio se incluyó entre las definiciones la de “persona afectada”, junto con diversos derechos en las enmiendas del Parlamento (enmienda 174, art. 3. 1.º; 8 bis). No deja de ser irónico que en el futuro Convenio ha desaparecido el concepto de “sujeto de IA”, tanto en la versión de 7 de julio como en la de 18 de diciembre de 2023.

Un tema más relevante es el reconocimiento y la protección de colectivos y grupos afectados por la IA. Como he tenido ocasión de insistir hace años, hay que superar un enfoque limitado a la afectación directa del sistema automatizado o de IA en el individuo⁴⁵. Hay que tener en cuenta el impacto estructural y masivo del uso de los sistemas IA, que en muchos casos se utilizan para apoyar la toma de decisiones generales ya sea en el sector público o privado. Respecto de los grupos, es esencial estimular y, cuando sea necesario, garantizar una transparencia específica, así como la participación de la sociedad civil y de colectivos afectados en los diversos usos de sistemas de IA. Así lo propuse para la Carta de Derechos Digitales en un apartado sobre “Garantías de impacto social”⁴⁶. Sobre el tema resulta especialmente inspirador Mantelero⁴⁷. También la Recomendación sobre IA de la Unesco insiste en la necesidad de un enfoque colectivo y sobre todo de la inclusión de mecanismos de participación social respecto del uso de sistemas IA⁴⁸.

Desde Canadá se ha resaltado una carencia en el Convenio IA, subrayando la importancia de “pasar de la privacidad individual a la privacidad colectiva”⁴⁹. Especialmente el SEPD en sus conclusiones, insta a incorporar en el Convenio IA “la especificación de que los riesgos sociales o de grupo que plantean los sistemas de IA deben también ser evaluados y mitigados” (n. 6)⁵⁰.

Lo cierto es que sí que se aprecia esta sensibilidad con los grupos y colectivos afectados en el futuro Convenio, aunque las garantías no se delinean con extrema precisión. En todo caso, supone un avance significativo respecto a lo actual, abriendo camino y motivando a los Estados a desarrollar y refinar estos mecanismos de protección colectiva. Así, el artículo 15 regula la necesidad de identificar y evaluar riesgos e “integrar la perspectiva de todas las partes interesadas pertinentes, incluida cualquier persona cuyos derechos puedan verse potencialmente afectados” (art. 15. 2.º c). La participación de la sociedad civil se menciona en el artículo 5, sobre “Integridad de los procesos democráticos y respeto del Estado de derecho”. En su apartado 2.º, “en el contexto de las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial”, obliga a adoptar medidas, en su caso, para “proteger la participación [de las personas] en los procesos democráticos, el acceso justo al debate público [y la capacidad de las personas para tomar decisiones libres de influencias o manipulaciones externas indebidas/ [perjudiciales y malintencionadas]”. Es más destacable, si cabe, que el artículo 20 sobre “consulta pública” disponga que “cada parte se esforzará por garantizar que las cuestiones importantes [...] sean, según proceda, objeto de debate público y de consulta a las múltiples partes interesadas a la luz, en particular, de las implicaciones sociales,

económicas, jurídicas, éticas y medioambientales pertinentes”. Incluso hay algunas referencias más indirectas de interés.

5 LOS DERECHOS A LA DOCUMENTACIÓN, REGISTROS O NOTIFICACIONES Y LA GARANTÍA DE UNA AUTORIDAD INDEPENDIENTE

Aunque se afirma que uno de los “aspectos clave” del Convenio IA es su enfoque en los derechos, en términos generales no establece nuevos derechos subjetivos. Hay más de cuarenta remisiones o menciones a los “derechos humanos” o “derechos” preexistentes ya reconocidos. También hay referencias particulares a la “igualdad y no discriminación” (arts. 9 y 17), a la “privacidad y protección de datos” (art. 10) o a los “derechos de las personas con discapacidad y de los niños” (art. 18), pero no se regula ningún contenido sustantivo y en modo alguno un nuevo derecho.

Como excepción, pueden considerarse como derechos en el Convenio IA algunas obligaciones de documentación, registros y otras medidas para garantizar los “recursos” efectivos del artículo 14, así como las garantías de supervisión y notificación del artículo 15.

Ya en 2014 en el contexto norteamericano, Crawford y Shultz acuñaron el *data due process* para redefinir las garantías del debido proceso en el contexto de la toma de decisiones algorítmicas. Este nuevo derecho incluía la garantía de una información mínima a los afectados sobre qué predijo el algoritmo, a partir de qué datos y la metodología empleada. Siguiendo esta línea, el artículo 14 sobre “Recursos” (“*Remedies*”) obliga a los Estados a “adoptar medidas” que garanticen recursos efectivos. Se garantiza para ello la generación de documentación, registros y evidencias y que los afectados puedan acceder a ellas. Así, se afirma la necesidad de que “los sistemas de inteligencia artificial [...] estén debidamente documentados y que se facilite información adecuada sobre el uso [...] operaciones realizadas [...] y esta información] se registre, se facilite a los organismos autorizados de conformidad con su derecho interno para acceder a dicha información y, cuando proceda y sea aplicable, se ponga a disposición o se comunique a las personas afectadas” (art. 14 a). Además, esta información ha de ser “suficiente y proporcionada para que las personas afectadas impugnen” (art. 14 b). Resulta sin duda del todo positiva la regulación expresa de estas garantías, que habrán de ser reguladas por las partes del convenio. En todo caso, considero que estas obligaciones no se pueden generalizar a todo sistema de IA. Para ello cabe apostar por una interpretación restrictiva de la referencia del artículo 14 a sistemas que puedan “afectar significativamente” (“*significantly affecting*”) a los derechos humanos.

Entre los “recursos” (capítulo IV), el artículo 15 regula “garantías procesales” (“*procedural safeguards*”). Su apartado primero afirma “la importancia de la revisión humana” y la necesidad de garantías efectivas en los casos en los que un sistema de IA “informe o adopte decisiones o actos que afecten sustancialmente a los derechos humanos” (art.

15.1.º). Pese a que no se exprese con la concreción con que se debería, el artículo 15 guarda claras conexiones con las garantías que el derecho europeo reconoce respecto de las decisiones automatizadas: artículo 22 RGPD, el artículo 11 de la Directiva (UE) 2016/680 o el nuevo artículo 9.1.º Convenio 108 del Consejo de Europa que reconoció en 2018 también este “derecho”. Ahora bien, las garantías del artículo 15 del Convenio IA no estarían limitadas a una decisión “basada únicamente en el tratamiento automatizado”, sino que extiende explícitamente las garantías no solo a las decisiones tomadas directamente por sistemas de IA, sino también a situaciones donde la IA “influye de manera significativa” en la toma de decisiones humanas. Ello va en la línea correcta que el TJUE adopta recientemente en diciembre de 2023. Asimismo, el Convenio IA sigue la corriente del RIA en su delimitación de los sistemas de “alto riesgo” que lo son, “salvo que la información de salida del sistema sea meramente accesorio respecto de la acción o decisión pertinente que deba adoptarse” (art. 6.3.º RIA, versión del Consejo de diciembre de 2022).

El segundo apartado del artículo 15 añade la obligación, y potencialmente el derecho, a la “notificación”: “se notifica[rá] a las personas que interactúan con un sistema de inteligencia artificial y no con un ser humano”. En la UE desde 2018 el HLEG incluyó en la transparencia el derecho a la “comunicación”, esencialmente como “derecho a saber que [las personas] están interactuando con un sistema de IA” (n. 78). El artículo 52 del RIA recoge esta notificación entre las diversas “obligaciones de transparencia para determinados sistemas de IA”. El artículo 15 parece seguir al *soft law* internacional, en el que la comunicación se bifurca en un derecho u obligación a la “notificación cuando se interactúa con un sistema de IA” o “principio de interacción” y en las garantías frente a las decisiones automatizadas del artículo 15.1.º.

El reconocimiento de los derechos y garantías en el artículo 15 es, indudablemente, un paso positivo. No obstante, sería deseable introducir mayor concreción de sus requisitos, contenidos y facultades mínimas.

También hay que destacar la importante garantía de una autoridad independiente ante la que poder presentar recursos efectivos. En este sentido, cabe partir de que el artículo 13 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) reconoce el derecho a un recurso interno efectivo ante una instancia nacional para garantizar los derechos del propio CEDH (y no otros). Este recurso debe posibilitar que una autoridad independiente, no necesariamente judicial, examine el fondo de la petición y, si procede, conceder la reparación adecuada. En esta línea, el artículo 15 del Convenio IA sobre “Recursos” en su apartado 3.º prevé que se regule “una posibilidad efectiva para las personas afectadas de presentar una reclamación [ante las autoridades públicas, incluido, en su caso, ante el mecanismo de supervisión a que se refiere el artículo 26, de conformidad con su derecho interno]”. Por su parte, el artículo 26 sobre “Mecanismos de supervisión eficaces” es bien relevante: “Cada parte establecerá o designará uno o más mecanismos eficaces para supervisar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Convenio IA” (1.º). Y “garantizará que dichos mecanismos ejerzan sus funciones de manera independiente e

imparcial y que tengan los poderes, la experiencia y los recursos necesarios para cumplir eficazmente sus tareas de supervisar el cumplimiento de las obligaciones del convenio” (2.º). Si hay más de un mecanismo, habrán de cooperar entre ellos (3.º).

El RAI no exigía la independencia e imparcialidad de la “autoridad de vigilancia del mercado”. Pero en la enmienda 123 del Parlamento al Considerando 77 y la 558 con el nuevo artículo 59 –apartado 4 pasa a exigir la “total independencia”–, se afirma su carácter “independiente, imparcial y objetiva”. Llama la atención que la primera autoridad creada expresamente para estas funciones en la UE, la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA), ha sido regulada por la Ley 28/2022, y en especial el artículo 8 del Real decreto 729/2023, de 22 de agosto no cumple con los criterios de independencia establecidos tanto en el RAI como en el Convenio IA.

Se trata de una regulación valiente con suficiente concreción dada la naturaleza del convenio. El SEPD subraya en especial que el convenio expresamente ha de “conceder a las autoridades de control competentes poderes adecuados de investigación y ejecución.” (n. 47 y 49.º y conclusión 10.ª) Y tiene en cuenta que es muy fácil que se dé una convergencia de autoridades sectoriales con competencias en materia de uso de IA, por ello será necesaria la cooperación (n. 46), así como la necesidad de “cooperación transfronteriza entre autoridades competentes que serán designadas por las partes en el acuerdo” (conclusión 11).

6 LAS RELEVANTES OBLIGACIONES DE EVALUACIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGOS E IMPACTOS

La regulación de la evaluación de los riesgos e impactos es posiblemente lo más relevante y destacable del Convenio IA. La UE marchó por la senda de un enfoque basado en el riesgo desde 2018, bajo la marca de IA Europa del “*Ethics & rule of law by design (X-by-design)*”. También el alto grupo de expertos de la UE con su lista exhaustiva de evaluación. El *Libro blanco de la IA* de 2020 hizo explícito el modelo de riesgos, que se concretaría un año más tarde en el RIA. Este enfoque implica la mayor imposición de obligaciones y garantías cuanto mayor impacto o riesgo implique el sistema de IA. Bajo la filosofía del *compliance* o cumplimiento normativo, se identifican posibles riesgos y daños y se han de disponer los mecanismos preventivos y proactivos adecuados para evitar que ocurran. Cabe destacar especialmente las aportaciones de Mantelero en el marco de la protección de datos y luego para los sistemas IA.

El enfoque basado en riesgos se integró entre 2019 y 2021 por parte del Comité Ad Hoc sobre Inteligencia Artificial (CAHAI), entre otros, a través de la participación de Mantelero. En diciembre de 2021 el CAHAI definió los “Elementos básicos” del futuro convenio y dejó claro que iba a “centrarse en la prevención y/o mitigación de los riesgos [...] Los requisitos legales para el diseño, desarrollo y uso de sistemas de IA deben ser proporcionales a la naturaleza del riesgo que plantean para los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” (parte I, n. 5). Además dedicó diversos pasajes a la

cuestión (V 18-21 y XII 45-53). Se introdujo la posibilidad de incluir una “Evaluación de impacto sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” (HUDERIA, *Human Rights, Democracy and Rule of Law Impact Assessment*), si bien se afirmaba que “no tiene por qué formar parte de un posible instrumento jurídicamente vinculante” (n. 19) y se baraja “complementar con un instrumento transversal no vinculante jurídicamente para evaluar el impacto de los sistemas de IA” (n. 45) con “legislación nacional o internacional, con otros mecanismos de cumplimiento, como la certificación y el etiquetado de calidad, las auditorías, los espacios aislados de regulación y la supervisión periódica” (n. 47). En el marco del Convenio IA el estudio de impacto sólo se daría “si existen indicios claros y objetivos de riesgos relevantes” a partir de una revisión inicial de todos los sistemas de IA (n. 48) y habría de actualizarse “de forma sistemática y periódica” (n. 49). En el convenio se detallaban los pasos principales a realizar: identificación de riesgos; evaluación de impacto; evaluación de la gobernanza; y mitigación y evaluación (n. 50), y en concreto los elementos mínimos de la evaluación de impacto (n. 51). Asimismo, adelantaba la importancia de involucrar a la sociedad civil en la materia y garantizar fórmulas de participación (n. 53). Sobre estas bases, el “borrador cero de 6 de enero de 2023 reafirmó el “enfoque basado en el riesgo” (n. 5), que ha sido bien recibido por la doctrina y en la UE en su Decisión de la UE sobre el convenio, por cuanto sirve para “minimizar los riesgos [...] evitando al mismo tiempo cargas o restricciones innecesarias y desproporcionadas” (anexo, n. 4). Por su parte, el SEPD afirma que “la Comisión debería aspirar a incluir en el convenio una metodología para evaluar los riesgos que plantean los sistemas de IA en aspectos fundamentales” (n. 19).

Procede, pues, advertir la regulación de la “evaluación y mitigación de riesgos e impactos adversos” en el convenio. Pues bien, en la misma puerta de entrada se establece la obligación general de adoptar “medidas legislativas, administrativas o de otro tipo”, que “se graduarán y diferenciarán según sea necesario en vista de la gravedad y la probabilidad de que se produzcan impactos adversos sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” (art. 1). Y se regula en lo que posiblemente es lo más relevante y destacable del Convenio IA, el artículo 16 que integra el Capítulo V impone a la obligación general de adoptar medidas “para la identificación, evaluación, prevención y mitigación de los riesgos e impactos” (art. 16.1.º). “Dichas medidas tendrán en cuenta el enfoque basado en el riesgo a que se refiere el artículo 1” (art. 16.2.º). Entre las obligaciones concretas, hay que tener “debidamente en cuenta el contexto y el uso previsto de los sistemas” (a); “la gravedad, duración y reversibilidad de los posibles riesgos” (b); e “integrar la perspectiva de todas las partes interesadas relevantes, incluida cualquier persona cuyos derechos puedan verse potencialmente afectados” (c). También se incluye “el registro, seguimiento y la debida consideración de los impactos” (d); “que de manera continua se lleven a cabo procesos de gestión de riesgos e impactos” (e); y que estos análisis de riesgos se plasmen en “la documentación adecuada” (f). Incluso se afirma “en su caso, la publicación de información sobre los esfuerzos adoptados” (g).

Como consecuencia lógica de la identificación y evaluación de riesgos, el Convenio IA también exige su mitigación, es decir, “la aplicación de medidas preventivas y paliativas suficientes para hacer frente a los riesgos e impactos adversos detectados, incluida, si procede, la exigencia de pruebas previas del sistema antes de que esté disponible para su primer uso” (h). Asimismo, si los riesgos se consideran “incompatibles”, se impone “establecer mecanismos de moratoria o prohibición u otras medidas apropiadas” (art. 16.3.º). Llama la atención que –a diferencia por ejemplo del artículo 5 RIA de la UE– no hay en el Convenio IA ninguna prohibición de concretos sistemas IA. Ello es así a pesar de que inicialmente la CAHAI, en diciembre de 2021, sugería prohibir total o parcialmente ciertas aplicaciones de IA.

7 ALGUNAS CLÁUSULAS HABITUALES DE LOS CONVENIOS DE DERECHOS Y EL “MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y COOPERACIÓN”

El Convenio IA incluye habituales cláusulas de estándar mínimo de un convenio de derechos: no se puede interpretar para “limitar, derogar o afectar” derechos ya garantizados en la legislación interna de una Parte o en otros tratados (art. 22), ni para impedir dar una “protección más amplia” (art. 23). Con especial importancia para la Unión Europea y sus Estados miembros, se da la prevención de la aplicación preferente de los acuerdos o tratados que existan entre las partes sobre la materia (art. 27).

No hay un mecanismo duro de cumplimiento del Convenio IA, sino un “Mecanismo de seguimiento y cooperación” (art. 24) y se hace referencia a una “Conferencia de las partes” (1.º y 3.º a 8.º) para consultas periódicas para identificación de problemas, complementos y enmiendas, recomendaciones interpretativas, intercambio de información, solución de controversias, cooperación e incluso audiencias públicas (2.º). También se prevé la cooperación internacional (art. 25) y se invita a sumarse al Convenio IA, estando prevista la adhesión por Estados no miembros del Consejo de Europa (art. 31). Se regula la posibilidad de “enmiendas” (art. 28), “solución de controversias” (art. 29, no para los Estados de la UE respecto de su regulación).

En lo que respecta a la “Firma y entrada en vigor”, es significativo que se requiera únicamente la ratificación de cinco Estados, de los cuales al menos tres deben ser miembros del Consejo de Europa, evidenciando la intención de activar el Convenio IA lo antes posible (como, por ejemplo, el Convenio del Cibercrimen, n. 185).

8 LA INTERRELACIÓN DEL CONVENIO CON EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y, EN ESPECIAL, CON EL REGLAMENTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

En principio, todo lo regulado por el Convenio IA ya está protegido y con mayores garantías por el derecho de la UE, en especial en lo concerniente con el RIA y el RGPD. Resulta crucial considerar la superposición e interacción entre el Convenio IA y el derecho de la UE y por eso hay que tener en cuenta las acciones de la UE y las previsiones del convenio para garantizar la coherencia y evitar problemas respecto de la interacción del Convenio IA con el derecho de la Unión. En todo caso, no hay que obviar el valor casi constitucional del Convenio IA y su potencial de desplegar interpretaciones o estimular regulaciones y, también, que hay aspectos concretos del Convenio IA que pueden ir algo más allá de la regulación de la UE.

Respecto de las medidas para garantizar la coherencia entre el derecho de la UE y el convenio, en las negociaciones la UE busca: “1. Que el convenio sea compatible con el derecho del mercado único de la UE y otros ámbitos del derecho de la UE” y “2. Que el convenio sea compatible con la propuesta de Ley de inteligencia artificial (Ley de IA)”. La Comisión Europea llamó la atención de que “existe un solapamiento muy significativo entre el borrador preliminar del convenio y el Reglamento de IA”. Para el SEPD esto era una “importante oportunidad de complementar la propuesta de ley de IA fortaleciendo la protección de derechos fundamentales”. Por ello, aboga por “la inclusión en el convenio de disposiciones destinadas a reforzar los derechos de las personas afectadas”.

Desde la UE se propone que “las negociaciones se lleven a cabo en nombre de la Unión” para garantizar la “coherencia y la uniformidad”. El consejo enfatiza a los Estados que “en las negociaciones del convenio deben [...] apoyar, con pleno respeto mutuo, al negociador de la Unión” y “cooperarán estrechamente a lo largo del proceso de negociación, con el fin de garantizar la unidad de la representación exterior de la Unión” (art. 2. Decisión (UE) 2022/2349 del Consejo, de 21 de noviembre de 2022). En todo caso, para evitar una *mala combustión*, se consideró “necesario” incluir “una cláusula de desconexión que permita a los Estados miembros de la UE que se conviertan en partes en el Convenio IA regular las relaciones entre ellos con arreglo al derecho de la UE: “Entre los Estados miembros de la UE debe prevalecer la Ley de IA propuesta”. Así, en el Convenio IA específicamente se dispone que “Las Partes que sean miembros de la Unión Europea aplicarán, en sus relaciones mutuas, las normas de la Unión Europea que regulen las materias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio” (cláusulas finales, capítulo VIII, art. 27 “Efectos del convenio”). Ahora bien, el ya mencionado artículo 22, obliga a aplicar el derecho más favorable y considero que en algunos ámbitos el Convenio IA podría subir el estándar y garantías del derecho de la Unión. En estos casos, habría que aplicar el Convenio IA, salvo en lo relativo a las “relaciones mutuas” (art. 27).

Finalmente, se regula la posible adhesión de la Unión Europea en sí al Convenio IA y se prevé que “dentro de los ámbitos de su competencia” la Unión Europea participará en la Conferencia de las Partes con los votos de los Estados miembros en (art. 26.4.º).

En cuanto a la superposición e interacción del convenio con el derecho de la Unión Europea, se adoptan medidas, por lo que los conflictos si los hay, no serán significativos. Como punto de partida, el RIA o el RGPD de la UE regulan y con mayores garantías lo que regula el Convenio IA. Sin embargo, hay algunos elementos concretos del convenio que pueden ir algo más allá del RAI y el derecho de la UE.

- Respecto del ámbito de aplicación, hay obligaciones en el Convenio IA que no están limitadas a sistemas IA de “alto riesgo”, como sucede con casi todas las obligaciones del RIA. En particular, las garantías de evaluación y mitigación de riesgos e impactos (artículo 16) podrían exigirse a sistemas que no son de alto riesgo.
- También, mientras que las normas del RIA o el RGPD están excluidas del ámbito de la seguridad nacional, el Convenio IA no excluye *totalmente* su aplicación.
- En el Convenio IA la proclamación y regulación de los “principios” tiene un notable potencial interpretativo, mientras que en el RIA tienen limitada esta potencialidad de desplegar efectos.
- Con relación a los derechos, podrían adquirir relevancia las garantías de acceso a la documentación, registros y evidencias para poder recurrir del artículo 14.
- También el convenio amplía el alcance de las garantías del artículo 15 cuando un sistema IA “informa sustancialmente” una decisión humana.

Considero que en estos casos habría de aplicarse el propio Convenio como regulación más garantista (art. 22), a salvo de lo previsto en el artículo 27. En todo caso, parece improbable que se dé –si se me permite– algún *cortocircuito* o mala *combustión* del Convenio IA con los Estados de la UE o la misma UE como miembro.

9 PARA CONCLUIR: EL CONVENIO INCORPORA LA “LÍRICA” A LA “PROSA” QUE SUPONE EL REGLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Nos situamos en un momento crucial para la regulación de la inteligencia artificial. La acción desde hace años de la UE y en especial su RIA, el desarrollo de esta tecnología y el impacto de tecnologías como ChatGPT han acelerado la normatividad a nivel global. En 2024 culmina el proceso de regulación de un Convenio IA desde el Consejo de Europa. Se trata de un esfuerzo significativo por armonizar y establecer un marco común y mínimo para Europa, pero con una ambición mundial centrada en los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y no tanto en la economía y el mercado. Europa se quiere posicionar como un *faro luminoso*, una piedra angular en el paisaje normativo de la IA no sólo para todo el continente, sino a nivel global. Para los Estados que no son miembros de la UE, el Convenio IA obviamente puede desplegar un importante

papel normativo y jurídico. Y, para la UE y sus Estados miembros que lo ratifiquen, el Convenio tiene el potencial de complementar e incluso elevar y reforzar la protección de los derechos. Se ha destacado en este sentido que el Convenio IA no se limita a los sistemas de IA de alto riesgo. Además, integra en el ámbito jurídico y normativo como “principios” lo que hasta ahora no pasaban de ser consensuados principios de la ética de la IA. Estos principios jurídicos tienen gran potencial en manos de los operadores jurídicos para que de ellos se destilen normas y obligaciones concretas como sucede desde hace décadas con los principios de la protección de datos. Asimismo, el Convenio IA reconoce a los sujetos afectados por la IA algunos derechos y especialmente garantías y mecanismos para la defensa de sus derechos ante autoridades independientes. Especialmente relevante es el enfoque basado en el riesgo y, en particular, su artículo 16, que exige una evaluación y mitigación continuas de los riesgos e impactos adversos de cualquier tipo de sistema de IA.

Pero, más allá de estas concretas aportaciones que pueden complementar al RAI, el valor del convenio va más allá. Si se me permite, *el convenio pone la lírica a la prosa que supone el RIA*. El RIA establece las bases y estructuras de un ecosistema de IA seguro y confiable, e el Convenio centra en su impacto en las personas y la sociedad democrática. El RIA es metódico, detallado y preciso, trazando un camino claro a través de la complejidad técnica y jurídica, estableciendo estándares firmes y obligaciones concretas para los proveedores y usuarios o implantadores de sistemas de IA. En contraste, en cuanto a la *lírica*, el convenio se eleva para integrar normativamente los valores fundamentales, los principios éticos y los derechos humanos que deben guiar la evolución de la IA. El convenio no sólo tiene un valor simbólico y metajurídico, sino que es un instrumento normativo, con capacidad de integración casi constitucional en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte y cuenta con gran potencial interpretativo. Por ello, el Convenio IA supera a decenas de instrumentos declarativos y de *soft law* que ya resultaban superfluos, inocuos e incluso tediosos.

No es posible ahora prever cuánto y cuándo podrá desplegar el convenio el potencial que tiene. No obstante, sólo con su adopción Europa lidera la regulación de la inteligencia artificial, ahora desde los derechos y la democracia, e incorpora la “lírica” a la “prosa” que supone el Reglamento de la Unión Europea.

10 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brandusescu, A. y Sieber, R. 2023. *Comments on Preliminary Discussions with the Government of Canada on Council of Europe Treaty Negotiations on Artificial Intelligence*, 31/08/2023. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=4559139>.
- CAHAI. 2020a. *First progress report*, 1384th meeting, 23/09/2020. Disponible 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. Disponible 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. Disponible 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. Disponible 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. Disponible en: <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66>.
- CAI. 2023c. *Consolidated working draft*, 18/12/2023. Disponible 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. Disponible 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. Disponible 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. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.43.02>
- Comisión Europea. 2019. *Directrices éticas para una IA fiable* (redactado por el Grupo independiente de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial).
- Comisión Europea. 2020. *Libro Blanco. Sobre la Inteligencia Artificial - Un enfoque europeo para la excelencia y la confianza*, COM(2020) 65 final, Bruselas, 19/02/2020. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ace9398-594d-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>
- Consejo de Europa. 2019. *Comité de Ministros Decisión CM/Del/Dec(2019)1353/1.5, 11 de septiembre de 2019. 353.ª reunión.*

- Consejo 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>.
- Consejo de Europa. 2022. *Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights Right to an effective remedy*, actualizado 31/08/2022. Disponible en: <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-13>
- Consejo de la 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. y 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. y 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*, enero. Disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/42160420>
- Gobierno de 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 del Artículo 29. 2017. *Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del Reglamento 2016/679*. 3/10/2017, revisadas el 6/02/2018.
- Kolfschooten, H. y 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., Cows, J., Katell, M. y 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. y 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. El presente estudio es el resultado de la investigación de los siguientes proyectos: MICINN Proyecto “Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas” 2023-2025 (PID2022-1364390B-I00) financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/; Proyecto “Algorithmic law” (Prometeo/2021/009, 2021-24 Generalitat Valenciana); “Algorithmic Decisions and the Law: Opening the Black Box” (TED2021-131472A-I00) y “Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial” (TED2021-132191B-I00) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estancia Generalitat Valenciana CIAEST/2022/1, Grupo de Investigación en Derecho Público y TIC Universidad Católica de Colombia; Càtedra ENIA “Derecho y regulación de la Inteligencia Artificial” U. Valencia-Cuatrecasas, 2024-2027, Convenio de Derechos Digitales-SEDIA Àmbito 5 (2023/C046/00228673) y Àmbito 6 (2023/C046/00229475).
- 2 Comisión Europea, 2020.
- 3 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo en la que se establecen normas armonizadas sobre la inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial). Sobre el proceso regulatorio, cabe seguir los documentos en <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>.
- 4 Puede seguirse en <https://www.cotino.es/aiafiltrado>.
- 5 <https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-27>
- 6 El texto en <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/44-1/bill/C-27/first-reading>. El estado de tramitación en <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act> y en <https://ised-isde.canada.ca/site/innovation-better-canada/en/artificial-intelligence-and-data-act-act-act-act-act-act-companion-document>.
- 7 *Projeto de lei n. 2338 do Senado, que regulamenta a IA*, texto inicial en https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?d-m=9347622&t=1702407086098&disposition=inline&_gl=1*1ifop8*_ga*MTG0Njk3ODg3MS4xNzA1Mzk4MDU2*_ga_CW3ZH25XMK*MTCwNTM5ODAtNj4xLjAuMTcwNTM5ODAtNj4wLjAuMA. Procedimiento en <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>.
- 8 Así, destaca el Gobierno del Reino Unido, 2023.
- 9 http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898372029107.htm
- 10 Lanzado por el 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 también la 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 propuestas normativas de legisladores particulares y otras vinculadas a estrategias nacionales en la materia como en Perú, Chile, Colombia, por mencionar algunos.
- 16 Así, en Consejo de Europa, 2019.
- 17 <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/cai>
- 18 Consejo de Europa, 2021.
- 19 Puede seguirse al respecto, entre otros, <https://dig.watch/processes/convention-on-ai-and-human-rights-council-of-europe-process>. También, ver <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/the-council-of-europes-road-towards-an-ai-convention-taking-stock/>
- 20 Cabe recordar que son “observadores” Canadá, Estados Unidos, Japón, México, Santa Sede, mientras que Israel es observador de la Asamblea Parlamentaria. <https://www.coe.int/es/web/about-us/our-member-states>
- 21 Respecto de la posición de Canadá existen dos estudios: Canadian Bar Association, 2023a y Canadian Bar Association, 2023b. También, Brandusescu y Sieber, 2023.
- 22 Sobre el CAHAI, CAHAI, 2020a, interesan los estudios CAHAI preparatorios, CAHAI, 2020c. También cabe señalar CAHAI 2020b. Asimismo, Leslie et al., 2021.
- 23 CAHAI, 2021a.
- 24 CAI, 2023a.
- 25 CAI, 2023b.
- 26 CAI, 2023c.
- 27 Un preámbulo con diecisiete considerandos y treinta y seis artículos estructurados en ocho capítulos: Disposiciones generales (I); Obligaciones generales (II); Principios (III); Recursos (IV); Evaluación y mitigación de riesgos e impactos adversos (V) y los relativos a Aplicación (VI); Mecanismo de seguimiento y cooperación (VII) y Cláusulas finales (VIII).
- 28 Partes II y III. 11. CAHAI, 2021a.

- 29 Sobre el tema, puede seguirse Cotino Hueso, 2023: 241-258.
- 30 Al respecto, cabe tener en cuenta la "nueva" definición en OCDE, 2023.
- 31 SEPD, 2022: 8.
- 32 Considerando 2 septies (nuevo), enmienda 11 y en la regulación del ámbito en el artículo 2, apartado 5 quinquies (nuevo).
- 33 El tema lo analizo en profundidad en Cotino Hueso, 2021.
- 34 "3. El presente convenio no se aplicará a las actividades de investigación [y desarrollo] relativas a los sistemas de inteligencia artificial, a menos que los sistemas se diseñen, desarrollen, utilicen o desmantelen [se prueben o se utilicen de otro modo] de manera que puedan interferir con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho".
- 35 Sobre el tema, puede seguirse Cotino Hueso y Gómez de Ágreda, 2024.
- 36 <https://rm.coe.int/cai-2023-18-consolidated-working-draft-framework-convention/1680abde66>.
- 37 Así, se flexibiliza la aplicación del Convenio para "proteger intereses esenciales de seguridad nacional [incluyendo en su caso], incluso mediante actividades relacionadas con la inteligencia y la contrainteligencia extranjeras" (opción A); o simplemente por "intereses de seguridad nacional (opción B). En la opción C, la parte "podrá restringir" la aplicación del convenio "para proteger intereses esenciales de seguridad nacional".
- 38 Considerando 10, con mención del artículo 216.2.º, del TFUE. *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*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D2349>
- 39 La Declaración del Parlamento de la UE de 2017 sobre robótica es una clara manifestación de estos principios. Destacan sin duda las Directrices éticas para una IA fiable desde la UE, la Recomendación del Consejo sobre inteligencia artificial de la OCDE del 22 de mayo de 2019 y la Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial de la UNESCO de noviembre de 2021. Ya en 2018, el proyecto *AI4People* contabilizó 47 principios éticos proclamados internacionalmente y los destiló en cinco puntos: beneficencia ("hacer el bien"), no maleficencia ("no hacer daño"), autonomía o acción humana ("human agency") ("respeto por la autodeterminación y elección de los individuos") y justicia ("Trato justo y equitativo para todos"). Todo ello puede seguirse Cotino Hueso, 2019.
- 40 Fjeld *et al.*, 2020.
- 41 El SEPD, 2022, recomienda una referencia explícita al cumplimiento de la normativa UE (3.3) y que haya un enfoque de protección de datos desde el diseño y por defecto (apartado 6, p. 13 y ss. n. 36 y ss.).
- 42 Así, en el artículo 2e. "sujeto de inteligencia artificial": toda persona física o jurídica cuyos derechos humanos y libertades fundamentales o derechos jurídicos conexos garantizados por el Derecho nacional o internacional aplicable se vean afectados por la aplicación de un sistema de inteligencia artificial, incluidas las decisiones adoptadas o sustancialmente informadas por la aplicación de dicho sistema.
- 43 SEPD, 2022: 10 (n. 28).
- 44 Valcke y Hendrickx, 2023.
- 45 Ver "La creación dinámica de grupos algorítmicos, la privacidad colectiva y de grupo", en Cotino Hueso, 2019. Sobre el tema recientemente, Castillo Parrilla, 2023: 53-88.
- 46 Ver mi aportación en RED DAIA, 2020.
- 47 Además de la obra reseñada, por ejemplo, Mantelero, 2017: cap. 8.
- 48 En especial apartados 28, 30 (igualdad) 46 y 47 (Gobernanza), 50, 52, 53, 60 y 64 (impacto ético) o en el n. 91 (género).
- 49 Brandusescu y Sieber, 2023: 6.
- 50 SEPD, 2022: n. 6, apartado 8 de "Conclusiones", p. 15.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 183-205

Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5176>

© Luis Manent Alonso

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

Recibido:29/01/2024 | Aceptado:15/02/2024

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

A acción concertada en servicios sociales tras a doutrina ASADE: del desconcerto á incerteza

La acción concertada en servicios sociales tras la doutrina 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

Abogado de la Generalitat Valenciana
Consellería de Sanidad
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 Planteamiento. 2 Antecedentes. 2.1 *Soft law*. 2.1.1 *Libro blanco sobre los servicios de interés general*. 2.1.2 Comunicación sobre los servicios sociales de interés general. 2.1.3 Comunicación «un marco de calidad para los servicios sociales de interés general». 2.2 *Hard law*. 2.2.1 Directivas de contratación pública. 2.2.2 Ley de contratos del sector público. 3 Acción concertada. 3.1 Legislación autonómica. 3.2 Características. 3.2.1 Prioridad. 3.2.2 Reserva. 3.2.3 Indiferente. 4 Doctrina ASADE. 4.1 Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 4.1.1 Realidad de las cosas. 4.1.2 Contratos onerosos de servicios. 4.1.2.1 Concurrencia competitiva. 4.1.2.2 Actividades económicas. 4.1.2.3 Relación sinalagmática. 4.1.2.4 Libertad de organización de los sistemas de seguridad social. 4.1.3 Respuesta a las cuestiones prejudiciales. 4.2 Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. 5 Replanteamiento de la acción concertada. 5.1 Asumir la doctrina ASADE. 5.2 Repensar la legislación reguladora de la acción concertada. 5.3 Modificar la normativa sectorial. 6. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

La aprobación del Decreto-ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, ha dado lugar a un nuevo capítulo en la historia de los conciertos sociales. Ha producido un desconcierto inicial por su novedad.

Y es que, en esta materia, llueve sobre mojado. «La instauración del marco normativo en el que se incardina la regulación del concierto social nunca ha estado exenta de polémica»¹. Si hasta hace unos años se discutía la aplicación supletoria de la legislación de contratación pública a los conciertos sociales, «el nuevo interrogante a resolver es descubrir si (...) [en el caso de la acción concertada, verdaderamente] estamos ante una fórmula no contractual»².

Así, en los últimos años se pretenden fundar los reparos a la regulación autonómica de la acción concertada en la legislación sobre contratación pública procedente de la Unión Europea (UE). No puede desconocerse que, si bien «la acción concertada representa una gran oportunidad para las entidades sin ánimo de lucro, también suscita incontables reparos al integrar cláusulas que obstaculizan la libertad de empresa o al prescindir de las entidades mercantiles»³.

A ello cabe añadir que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en los asuntos conocidos como ASADE I y ASADE II, ha declarado que algunos de los servicios sociales incluidos en la legislación sectorial de Aragón y la Comunidad Valenciana tienen naturaleza contractual. Esta falta de concreción, empero, genera una indeseada situación de incertidumbre.

Sea como fuere, todas las comunidades autónomas (CC. AA.) han regulado la acción concertada o los conciertos sociales bien como fórmulas no contractuales, bien como una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las siguientes páginas expondremos que la acción concertada tiene su origen en el derecho de la UE y señalaremos qué ajustes podrían realizarse para ubicar la acción concertada fuera del ámbito de la contratación pública.

2 ANTECEDENTES

La acción concertada, como instrumento no contractual para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social, tiene su origen en el *soft law* comunitario, en concreto en tres comunicaciones de la Comisión Europea. En su configuración también han intervenido el *hard law*, a saber, dos disposiciones generales, una del Parlamento Europeo y del Consejo, y otra de las Cortes Generales.

2.1 *Soft law*

A partir de la categoría comunitaria de los servicios de interés general (SIG), la Comisión Europea ha individualizado determinadas actuaciones que procuran directamente la vida y la salud de las personas, tengan o no naturaleza contractual. A estas prestaciones, que se incardinan dentro de la subcategoría de servicios sociales de interés general (SSIG), se las conoce como servicios a las personas.

La génesis de los servicios a las personas, como fundamento jurídico de la acción concertada, se aprecia en tres documentos de la Comisión, a saber: el *Libro blanco sobre los servicios de interés general*; la comunicación sobre los servicios sociales de interés general; y la comunicación «un marco de calidad para los servicios sociales de interés general en Europa».

De las tres, la de 2006 tiene especial importancia. En ella se fijan las características de los servicios a las personas y las bases para diferenciar los contratos públicos y concesiones de la acción concertada como instrumentos para gestionar los servicios a las personas.

2.1.1 El Libro blanco sobre los servicios de interés general

El primer antecedente escrito de la acción concertada –en palabras de la Comisión, la «concertación»– lo encontramos en el *Libro blanco sobre los servicios de interés general* de 12 de mayo de 2004, en lo sucesivo el *Libro blanco*⁴.

En él se puso de manifiesto la necesidad de armonizar los mecanismos de mercado con las misiones de servicio público, puesto que «la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos» por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁵. Así se entiende que, para la Comisión, el mantenimiento de unos servicios públicos de calidad y asequibles a todos los ciudadanos forme parte del «modelo social europeo».

En el contexto de los SIG, el *Libro blanco* afirmó que estos servicios podían «gestionarse en concertación con el sector privado o encomendarse a empresas públicas o privadas»⁶. De esta manera el *soft law* del derecho comunitario abría las puertas a una nueva fórmula no contractual para la gestión de los SSIG, que con el tiempo daría lugar en España a lo que hoy se conoce como acción concertada.

Este embrión de la concertación de los SSIG fue desarrollado dos años después en la Comunicación sobre los servicios sociales de interés general.

2.1.2 Comunicación sobre los servicios sociales de interés general

El 26 de abril de 2006, la Comisión elaboró una segunda comunicación relacionada con los SIG. Esta vez monográficamente dedicada a los SSIG⁷. De ahora en adelante nos referiremos a ella como la Comunicación de 2006⁸.

La Comunicación categorizó los SSIG como una especie del género de los SIG⁹. A juicio de la Comisión, la razón de ser de los mismos se encontraba en «la necesidad de contextualizar la perspectiva del mercado interior con las áreas sobre las que este se proyecta, en particular en el caso de actividades de atención humana»¹⁰.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que «los SSIG pueden ser considerados SIEG [servicios de interés económico general] siempre y cuando se correspondan con actividades “de mercado”»¹¹. Estos servicios son conocidos como los servicios sociales de interés general económicos (SSIGE).

Pues bien, los SSIG «presentan una o varias de las siguientes características organizativas:

- Funcionamiento sobre la base del principio de solidaridad (...);
- Carácter polivalente y personalizado (...);
- Ausencia de ánimo de lucro (...);
- Participación de voluntarios (...);
- Integración marcada en una tradición cultural (...);
- Relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios que no se puede asimilar a una relación “normal” de tipo proveedor-consumidor»¹².

«En la esfera de los servicios sociales, entre otros, participan de estas notas los servicios relacionados con la protección de menores, la dependencia y las residencias de la tercera edad»¹³.

De acuerdo con la Comunicación de 2006, las fórmulas más frecuentes para la gestión de los SSIG son:

- Prestación directa por la Administración.
- Prestación por contratistas (delegados de la misión social según la Comunicación de 2006).
- Prestación por cooperadores (recurso a una compensación financiera pública, en palabras de la Comunicación de 2006).
- Prestación por operadores privados sin relación directa con la Administración (recurso a la regulación del mercado).

En las siguientes páginas nos limitaremos al análisis de los delegados de la misión social y de los cooperadores de la Administración. Mediante estas dos vías se prestan los SSIG de manera coordinada y mediante un vínculo con la Administración¹⁴.

a) Delegación de la misión social.

Para la Comisión, en la prestación de los SSIG, los Estados miembros pueden «confiar la misión a un socio exterior o cooperar con el sector privado»¹⁵. Tanto unos como otros ejercen una misión social por delegación de los poderes públicos. Empleando las palabras del *Libro blanco*, son empresas públicas o privadas a las que se les encomienda la prestación de servicios de interés general¹⁶.

Se delega la misión social, total o parcialmente, cuando las administraciones públicas recurren al sector público o privado para que presten los servicios públicos de su competencia a cambio de un precio. Para ello, utilizando el vocabulario de la Comunicación de 2006, es posible confiar la misión a un socio exterior público o privado (*i. e.* un contrato público) o crear un marco de colaboración público-privada (*v. gr.* concesión, sociedad de economía mixta, etc.).

En nuestra opinión, la expresión «delegados de la misión social» *mutatis mutandis* se corresponde con la actividad prestacional o de servicio público, gestionada indirectamente.

Según la Comisión, «en estos casos, el organismo público que atribuye a un organismo exterior una misión social de interés general debe, como mínimo, respetar los principios de transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad. Por añadidura, en determinados casos las directivas de contratos públicos imponen también obligaciones más concretas»¹⁷.

En otras palabras, el derecho comunitario habilita a los Estados miembros para establecer un régimen jurídico *ad hoc* para los SSIG, «alejada de una perspectiva económica o de mercado»¹⁸.

«Esto significa que un contrato de prestaciones personales de carácter [educativo,] sanitario o social, podría estar excepcionado de las reglas de concurrencia propias de [una concesión o] un contrato típico de servicios o productos, dado el marcado carácter estratégico, desde la perspectiva de correcta prestación, del mismo»¹⁹.

b) Compensación financiera pública.

Para la Comisión, de manera complementaria o alternativa a la delegación de la misión social, «los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para (...) organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos [ni crear marcos de cooperación público-privada], por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios»²⁰.

A ello añade que «una autoridad pública puede decidir compensar las cargas derivadas de la realización de una misión social de interés general mediante un organismo externo»²¹. En estos casos, usando el vocabulario del *Libro blanco*, la prestación de SSIG se gestiona «en concertación con el sector privado»²².

De esta manera se fomenta que operadores privados desempeñen actividades de interés general de manera paralela y complementaria a la Administración²³. Como es sabido, la actividad de fomento «se diferencia [de la] del servicio público en que la Administración, con esa modalidad, realiza *directamente* y con sus propios medios el fin perseguido, mientras que en el fomento se limita a *estimular* a los particulares para que sean ellos los que, por su propia voluntad, desarrollando una actividad determinada, cumplan *indirectamente* el fin que la Administración persigue»²⁴.

La propia Comisión aproxima el recurso a la compensación financiera pública con la actividad de fomento al someter estos desplazamientos patrimoniales para la prestación de SSIG a la normativa reguladora de las ayudas de Estado²⁵. Nos explicamos.

En los SSIG, la «compensación financiera se destina a equilibrar las cargas por la realización de la misión y que una empresa que se rija solamente por los criterios del mercado no hubiera tenido»²⁶. Por este motivo, quienes presten servicios sociales de interés general económicos (SSIGE) quedan dispensados de las normas sobre competencia en la medida en que sea necesario para «el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada»²⁷.

Ahora bien, con el fin de simplificar los requisitos para poder percibir compensaciones financieras, la Comisión ha dictado varias decisiones relativas a la imbricación de las ayudas de Estado y el derecho a la competencia en relación con las empresas encargadas de la gestión de SIEG. Como regla general, estas decisiones dispensan del régimen de notificación previa o comunicación de las ayudas de Estado a la Comisión para las ayudas que no superen un umbral económico.

Como regla especial, en el caso de determinados servicios sociales –de asistencia sanitaria, de larga duración e infantil, así como los relativos a la inserción laboral, viviendas sociales e inclusión social–, se acude al principio del «beneficio razonable» como criterio de dispensa de notificación y comunicación²⁸.

No obstante, tal y como recuerda la Comisión «estas reducciones y simplificaciones sólo pueden aplicarse si se ha atribuido a los servicios en cuestión, en principio mediante un “acto legal”, una misión que autentifique su carácter de interés general»²⁹.

2.1.3 Comunicación «un marco de calidad para los servicios sociales de interés general en Europa»

La Comunicación de 2006 hizo, por primera vez, una referencia a los «servicios esenciales prestados directamente a las personas». De ellos afirmó que cumplían una «función de prevención y de cohesión social, y [que] aportaban una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y garantizar la realización de sus derechos fundamentales»³⁰.

Hubo que esperar a 2011 para que la Comisión retomase la expresión «servicios a las personas». Al hilo de la preparación de las directivas de contratos de cuarta generación, propuso en una nueva comunicación, la Comunicación de 2011, «un tratamiento específico de los servicios sociales y sanitarios», esto es, de los servicios a las personas³¹. Nos estamos refiriendo a la comunicación, de 20 de noviembre de 2011, «un marco de calidad para los servicios sociales de interés general en Europa». En ella la Comisión sostuvo que los servicios sociales y sanitarios debían estar «sujetos a un régimen más sencillo que tendrá en cuenta sus características y funciones específicas»³².

2.2 *Hard law*

En este estado de cosas se aprobaron las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativas a la adjudicación de los contratos de concesión y sobre contratación pública, las cuales han sido transpuestas por la LCSP. Ambas disposiciones de carácter general, comunitario y nacional constituyen los antecedentes normativos de la acción concertada. A la primera nos referiremos como Directiva 2014/23/UE y a la segunda como Directiva 2014/24/UE, y a las dos como Directivas sobre contratación pública.

2.2.1 Directivas de contratación pública

Tal y como refleja la parte expositiva de las Directivas de contratación pública, «determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada. Dichos servicios se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales»³³.

A partir de esta manifestación, las Directivas sobre contratación pública abogaron por establecer un régimen simplificado para los servicios de menor interés transfronterizo. Nos estamos refiriendo a los servicios sociales y otros específicos de los anexos IV y XIV de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. Como no podía ser de otra forma, los servicios a las personas fueron ubicados entre estos servicios. Adicionalmente, la Directiva 2014/24/UE previó la posibilidad de establecer reservas de participación en la licitación de los servicios a las personas³⁴.

Es por ello por lo que la intervención comunitaria se ha limitado a impulsar una serie de principios, como los de «transparencia e igualdad», y a velar por «garantizar la innovación y (...) un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios»³⁵.

En paralelo a la vía contractual, las Directivas de contratos públicos reconocen que «los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios [a las personas] u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios (...), siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación»³⁶.

La referencia a la «simple financiación» evoca el recurso a la compensación financiera pública de la Comunicación de 2006, como fórmula alternativa a la delegación de la misión social. Es más, la expresión «simple financiación» es la que ha propiciado la publicación de las distintas normas autonómicas relativas a la acción concertada y ha provocado que la LCSP contenga una habilitación para su aprobación.

2.2.2 Ley de contratos del sector público

En las Directivas de contratación pública de cuarta generación «hay pues una llamada directa a los legisladores nacionales para establecer una regulación *ad hoc* [de los servicios a las personas] que garantice los valores propios de estos servicios (calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad)»³⁷.

Las Cortes Generales han hecho un uso limitado de esta habilitación. Los servicios a las personas se incluyen entre los servicios especiales del anexo IV LCSP, los cuales se corresponden con los servicios sociales y otros específicos de las Directivas de contratación pública. La LCSP establece para los servicios a las personas, en su condición de contratos de servicios especiales, siete reglas especiales y un criterio de delimitación para los contratos mixtos que contengan prestaciones de servicios especiales³⁸. En su consideración de contratos de servicios a las personas, la LCSP añade, además, siete reglas privativas para este tipo de servicios³⁹.

Finalmente, por lo que respecta a la acción concertada, esta ha sido excluida del LCSP. De acuerdo con su artículo 11.6 LCSP, quedan excluidos de la misma «la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios (...), y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación».

Es más, la DA 49 LCSP habilita a las CC. AA. para que regulen la acción concertada. Lo hace al expresar que lo establecido en ella «no obsta para que las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social».

3 ACCIÓN CONCERTADA

La acción concertada es el nombre que las CC. AA. que han regulado el recurso a la compensación financiera pública de los servicios a las personas han dado a los instrumentos no contractuales para la prestación de servicios sociales y sanitarios.

Las CC. AA. de Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y La Rioja han aprobado leyes reguladoras de la acción concertada como instrumento organizativo de naturaleza no contractual⁴⁰. Aunque no lo afirme expresamente su ley de servicios sociales, también pueden formalizarse este tipo de acuerdos de naturaleza no contractual en las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha y Murcia⁴¹.

No deben confundirse estos acuerdos de acción concertada con los conciertos sociales regulados en la normativa andaluza, cántabra, castellanoleonesa, gallega, extremeña, murciana, navarra y vasca de servicios sociales⁴². Estas normas los consideran:

- Una modalidad diferenciada del concierto del extinto contrato de gestión de servicios públicos (Andalucía, Galicia y País Vasco)⁴³.
- Una forma de gestión indirecta de servicios públicos (Canarias, Cantabria, Navarra, Extremadura y Castilla y León).

Entonces, estas leyes –usando las palabras de la Comunicación de 2006– cuando se refieren a los conciertos sociales debe entenderse que se remiten a los delegados de la misión social y, por lo tanto, a contratos públicos.

Como señala Pizarro los conciertos sociales son contratos administrativos especiales, a los cuales se les aplicará la LCSP como norma supletoria. En su opinión, «la diferenciación del concierto social no es razón para negar que es un auténtico contrato público, puesto que estamos ante un negocio jurídico mediante el que la Administración asume determinados compromisos, fundamentalmente la asignación de fondos públicos para el sostenimiento de los centros concertados, mientras que las entidades prestadoras se comprometen a proveer determinados servicios sociales a los usuarios. Esta estructura sinalagmática es la propia de un contrato»⁴⁴.

Por lo tanto, en principio, «entre las formas de prestación de los servicios (...) [a las personas], se distinguen los modos de gestión directa y los modos de gestión indirecta, intercalando[se] ahora entre ellos (...) [la acción concertada], que sería una forma a la que se le quiere otorgar el tratamiento de *tertium genus*»⁴⁵.

Esta afirmación, sin embargo, no es pacífica. Entre otros, Díez Sastre entiende que «la distinción entre formas de gestión directa e indirecta se apoya, fundamentalmente, en la incorporación o no de un actor ajeno a la organización pública en la gestión de los servicios. En la media en que la acción concertada supone la colaboración con un tercero que asume la prestación del servicio, la acción concertada es una forma de gestión indirecta»⁴⁶.

Pues bien, esta discutida dualidad de regímenes jurídicos –acción concertada y conciertos sociales– como fórmulas de gestión de los servicios a las personas nos hace necesario abordar sus características.

3.1 Legislación autonómica

Antes y después de que la DA 49 LCSP declarase formalmente que los servicios a las personas podían gestionarse igualmente mediante fórmulas no contractuales, varias CC. AA. han aprobado normas con fuerza de ley reguladoras de la acción concertada⁴⁷. Algunas de ellas han sido desarrolladas reglamentariamente. La primera comunidad autónoma en regular la acción concertada fue la aragonesa.

En cualquier caso, en nuestra opinión es «palmario, evidente, que (...) [las CC. AA.] disponen de suficiente hábito competencial como para regular la acción concertada para la prestación de servicios a las personas»⁴⁸.

- i. Porque la normativa autonómica «sitúa la “acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario” [y social] extramuros de la normativa de contratación pública»⁴⁹. No le resulta aplicable el artículo 149.1.18 de la Constitución (CE), en lo referente a competencia básica en materia de contratos y concesiones.
- ii. Porque la acción concertada no es un título competencial que engarce con la competencia financiera estatal del artículo 133 CE. «La facultad de gasto público en manos del Estado no es “título competencial autónomo” que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las comunidades autónomas»⁵⁰.
- iii. Porque la facultad para legislar en materia de acción concertada depende de los títulos competenciales subyacentes. En el caso que nos ocupa, los títulos sustantivos aplicables son la competencia exclusiva en materia de servicios sociales y de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad que todas las CC. AA. han asumido.
- iv. Porque, si bien en el plano adjetivo o procedimental las CC. AA. deberían respetar la competencia estatal para fijar las bases del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18 CE, sin embargo, esta no se ha dictado. A mayor abundamiento, tras la habilitación de la DA 49 LCSP para que las CC. AA. legislen en materia de acción concertada, queda despejada cualquier duda respecto a la inaplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones a aquella. Estamos ante manifestaciones distintas de la actividad de fomento.

Así lo ha entendido el Defensor del Pueblo y la Administración General del Estado⁵¹.

3.2 Características

De acuerdo con la legislación aragonesa, asturiana, balear, catalana, madrileña, manchega, murciana y valenciana, los modelos de acción concertada son dos. El primero se caracteriza por «primar a las entidades sin ánimo de lucro. Lo hace, empero, con diferente intensidad»⁵²: adjudicando en caso de empate el acuerdo a una entidad sin

ánimo de lucro; excluyendo de la licitación a las entidades con ánimo de lucro. El segundo permite participar y trata por igual a las empresas y a las entidades sin ánimo de lucro.

3.2.1 Prioridad

Es aquel que reconoce una preferencia en la adjudicación a las entidades sin ánimo de lucro siempre que «existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, así como de eficiencia presupuestaria»⁵³. Así ocurre, por ejemplo, con el decreto-ley catalán y la ley balear de servicios a las personas, en este último caso respecto de los «servicios declarados de interés económico general» (SIEG)⁵⁴.

3.2.2 Reserva

Limita la posibilidad de formalizar acuerdos de acción concertada a entidades públicas o sin ánimo de lucro. Así lo prevén, entre otras, las normas aragonesa, asturiana y valenciana, y la balear en relación con los servicios no económicos de interés general (SNEIG)⁵⁵.

El establecimiento de reservas o prioridades no parece contravenir las reglas de competencia comunitarias. El TJUE, incluso en sede de contratación pública, permite que los Estados miembros reserven contratos a entidades sin ánimo de lucro cuando lo consideren oportuno para lograr atención personalizada e integral de los usuarios o pacientes, su arraigo en el entorno de atención social, la continuidad en la atención o la calidad del servicio⁵⁶.

3.2.3 Indiferente

Rige en la Comunidad de Madrid, donde «las personas físicas o jurídicas de carácter privado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica», pueden suscribir acuerdos de acción concertada⁵⁷.

En nuestra opinión, esta opción es cuando menos llamativa puesto que las empresas actúan en el mercado porque tienen un ánimo de lucro. No lo hacen de manera altruista.

Es más, su presencia permite intuir que detrás del reembolso de los costes puede haber una verdadera retribución.

4 DOCTRINA ASADE

La doctrina ASADE arranca con sendas cuestiones prejudiciales planteadas al TJUE por los AATSJ de la Comunidad Valenciana y Aragón de 30 de julio y 23 de noviembre de 2020, respectivamente. Estos autos, a su vez, son consecuencia de dos recursos contencioso-administrativos promovidos por ASADE, la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio.

ASADE recurrió para defender la participación de las entidades con ánimo de lucro en los acuerdos de acción concertada en el ámbito social. Para ello argumentó que los acuerdos de acción concertada tenían naturaleza contractual. En concreto, recurrió:

- i. El Decreto 181/2017, del Consell, de 17 de noviembre, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana por entidades de iniciativa social (DACVal).
- ii. El Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre acuerdos de acción concertada de servicios sanitarios y convenios de vinculación con entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro⁵⁸.

La respuesta a las cuestiones prejudiciales ha dado lugar a la doctrina ASADE, emanada de la STJUE ASADE I y el ATJUE ASADE II de 14 de julio de 2022 y 31 de marzo de 2023, respectivamente⁵⁹.

4.1 Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El punto de partida de la doctrina ASADE es la autonomía del derecho comunitario para definir qué es un contrato, de suerte que «la calificación por el derecho interno (*nomen iuris*) no impide al Tribunal [de Justicia de la Unión Europea] indagar y apreciar la verdadera naturaleza de esa figura, de acuerdo con el derecho europeo»⁶⁰.

A partir de aquí, señala los siguientes criterios sobre: la primacía del ser sobre la denominación de las cosas; los requisitos para ser considerado un negocio como contrato de servicios oneroso y, en consecuencia, estar sujeto al régimen simplificado de la Directiva 2014/24/UE; los servicios excluidos de la Directiva 2014/24/UE por formar parte de un sistema de la seguridad social; y la respuesta dada por el TJUE a la cuestión prejudicial planteada por los TSJ de la Comunidad Valenciana y Aragón sobre la acción concertada.

4.1.1 Realidad de las cosas

Para el TJUE, lo importante es la realidad de las cosas, y la afirmación de que los acuerdos de acción concertada «constituyen “instrumentos organizativos de naturaleza no contractual” no basta para que queden fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24»⁶¹.

Como afirma Garrido, «no basta con cambiar el *nomen iuris* del negocio jurídico (...) ni proclamar que (...) es una modalidad de gestión indirecta distinta a las previstas en la normativa de contratos del sector público». Por ello, para esta autora, «la postura adoptada por algunos legisladores autonómicos es errónea y de necesaria rectificación en este punto»⁶².

En el mismo sentido Darnaculleta sostiene que «la determinación de si un instrumento jurídico tiene naturaleza contractual o no contractual y, por tanto, está sujeto o no a las directivas europeas de contratación, no está en manos del legislador estatal o autonómico»⁶³.

4.1.2 Contratos onerosos de servicios

A juicio del TJUE, sólo estarán sujetos a la Directiva 2014/24/UE los contratos onerosos de servicios siempre que, en el marco de una actividad económica, tras un procedimiento de concurrencia competitiva, se encomiende a un operador la realización de una prestación de hacer distinta una obra o suministro a cambio de una contraprestación.

Si concurren estos requisitos –concurrencia competitiva, actividad económica y relación sinalagmática–, el negocio estará sujeto a las directivas de contratación pública siempre que tenga dimensión transfronteriza.

4.1.2.1 Concurrencia competitiva

Según señala el TJUE, «la elección de una oferta –y, por lo tanto, de un adjudicatario– es un elemento intrínsecamente vinculado al régimen de contratos públicos»⁶⁴. Por ello, «los procedimientos mediante los cuales el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y a designar el operador (...) no están comprendidos en el ámbito de aplicación» de la Dir. 2014/24/UE⁶⁵.

4.1.2.2 Actividades económicas

Tal y como afirma el TJUE, tratándose de contratos de servicios, el concepto de servicios «debe interpretarse a la luz de la libre prestación de servicios establecidos en el artículo 56 TFUE, cuyo ámbito de aplicación se limita a las actividades económicas»⁶⁶.

Lo anterior significa: desde un punto de vista negativo, que «la libre prestación de servicios [–y la Dir. 2014/24/UE–] no se extiende[n] a actividades (...) relacionadas (...) con el poder público»; y desde un punto de vista positivo, «que ha de tratarse de «prestaciones de servicios [susceptibles de ser] realizadas a cambio de una retribución sin que sea necesario, además, que sea pagada por su beneficiario»⁶⁷.

Además, «la circunstancia de que el contrato se celebre con una entidad sin ánimo de lucro no excluye que dicha entidad pueda ejercer una actividad económica»⁶⁸. Asimismo, «pueden considerarse actividades económicas los servicios (...) que (...) se prestan en interés público y sin ánimo de lucro»⁶⁹.

4.1.2.3 Relación sinalagmática

«En tercer lugar, [para el TJUE,] el carácter oneroso de un contrato público supone que cada una de las partes se obliga a realizar una prestación en contrapartida de otra prestación, sin excluir, no obstante, que la contrapartida del poder adjudicador consista únicamente en el reembolso de los gastos soportados por prestar el servicio pactado»⁷⁰.

4.1.2.4 Libertad de organización de los sistemas de seguridad social

Finalmente, el TJUE advierte que la «Directiva no afectará a la manera en que los Estados miembros organizan sus sistemas de seguridad social (...), [así como que] las actividades de

los organismos gestores de un régimen de seguridad social no constituyen, en principio, actividades económicas cuando se basan en el principio de solidaridad y tales actividades están sometidas al control del Estado»⁷¹. Sin embargo, «no ocurre necesariamente así en el caso de prestaciones sociales específicas que llevan a cabo operadores privados y cuyo coste asume bien el propio Estado, bien esos organismos (...) [porque] la consecución de una finalidad social o la toma en consideración del principio de solidaridad (...) no impide, en cuanto tal, considerar como actividad económica esa prestación»⁷².

4.1.3 Respuesta a las cuestiones prejudiciales

Llegados a este punto, analizadas las características de los contratos de servicios, la STJUE ASADE I concluye que, *prima facie*, «una parte al menos de los servicios sociales de asistencia a las personas que pueden ser objeto de un acuerdo de acción concertada están comprendidos en el ámbito de los servicios enumerados en el anexo XIV de la Directiva 2014/24»⁷³. El ATJUE ASADE II, por su parte, entiende que, también, «una parte al menos de los servicios sanitarios y servicios de colaboración y apoyo a la prestación sanitaria (...) está comprendida en el ámbito de los servicios enumerados en el anexo XIV»⁷⁴.

De este modo, estos fallos han quedado en una declaración de principios, porque «por lamentable que sea, la falta de enumeración en *las peticiones de las decisiones prejudiciales* de categorías precisas de servicios de asistencia a las personas» le ha impedido efectuar un pronunciamiento certero sobre concretos servicios sociales o sanitarios⁷⁵.

Tal y como afirma Lazo, el TJUE «se ha mostrado poco clarificador en el caso ASADE. Probablemente para “evitar cerrar las puertas a futuras interpretaciones” en un ámbito caracterizado por tantas singularidades nacionales como el de los servicios a las personas»⁷⁶.

En definitiva, la doctrina ASADE I y ASADE II se resume como sigue:

«Los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE (...) no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, con observancia de los principios de publicidad, de competencia y de transparencia, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales o sanitarios de interés general, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, cuando la utilización de tales acuerdos persiga satisfacer objetivos de solidaridad, sin mejorar necesariamente la adecuación o la eficiencia presupuestaria de la prestación de dichos servicios respecto del régimen de aplicación general a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, siempre que,

– por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y,

– por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada directiva»⁷⁷.

4.2 Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

El TSJ de la Comunidad Valenciana, una vez respondida, por la STJUE ASADE I, la cuestión prejudicial sobre el DACVal, ha dictado cinco sentencias:

- i. Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana 339/2023, de 29 de junio, y 342/2023, de 30 de junio, han declarado parcialmente nulo el citado reglamento de acción concertada⁷⁸.
- ii. Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana 352/2023, 353/2023 y 354/2023, todas ellas de 30 de junio, han anulado tres concretas convocatorias de la acción concertada por falta de publicidad, por duración superior del contrato a 3 años y por adjudicar el mismo al antiguo prestador del servicio⁷⁹.

Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana 339/2023, de 29 de junio, y 342/2023, de 30 de junio, como consecuencia de la calificación contractual de la acción concertada sujeta a regulación armonizada han provocado las siguientes consecuencias jurídicas en la normativa reguladora de estos instrumentos: anulación de la indemnidad patrimonial, obligación de publicar en el DOUE los acuerdos de acción concertada, prohibición de puntuar el arraigo local y limitación de los acuerdos a tres años sin posibilidad de volverlos a adjudicar al mismo prestador del servicio.

Dejando de lado cuestiones concretas, lo relevante de la jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana radica en considerar que «la acción concertada cuyo valor estimado iguale o supere el umbral comunitario (...) será contrato sujeto a regulación armonizada»⁸⁰.

De esta manera crea una rocambolesca situación por virtud de cual, a efectos de la LCSP: los acuerdos de acción concertada no sujetos a regulación armonizada son un «instrumento organizativo de naturaleza no contractual»; y estos mismos acuerdos, si su valor estimado alcanza los 750.000 euros, son contratos de régimen simplificado de la Directiva 2014/24/UE, sujetos a sus arts. 74 a 77.

Además, tanto a unos como a otros instrumentos, estén o no estén sujetos a regulación armonizada, no se les aplica la LCSP porque la DA 49 LCSP, dedicada a la acción concertada, permite que esta no se rija por la normativa reguladora de la contratación pública.

A mayor abundamiento esta afirmación la predica de todos los servicios sociales y sanitarios comprendidos en la acción concertada. Es más, llega a esta conclusión, a pesar de que la STJUE ASADE I y el ATJUE ASADE II fallaron que solo «una parte al menos de los servicios sociales [y sanitarios] objeto de acción concertada estaba comprendida en el ámbito de los servicios enumerados en el anexo XIV»⁸¹.

Dicho esto, hay que advertir que los citados fallos no son firmes. A día de hoy están pendientes de admisión los recursos de casación interpuestos por la Generalitat

Valenciana y ASADE, ya que ni una ni otra están conformes con la jurisprudencia sentada por el TSJ de la Comunidad Valenciana.

5 REPLANTEAMIENTO DE LA ACCIÓN CONCERTADA

Vista la doctrina ASADE –y también la aplicación de esta que ha hecho el TSJ de la Comunidad Valenciana– se plantean dos escenarios, asumir la STJUE ASADE I y el ATJUE ASADE II, o repensar la legislación sectorial teniendo en cuenta la definición de contrato público derivada de las mismas y efectuar las oportunas modificaciones legislativas.

5.1 Asumir la doctrina ASADE

El primero de los escenarios propuestos pasa por asumir la STJUE ASADE I y el ATJUE ASADE II. En ese caso lo que procederá será analizar cada uno de los servicios a las personas y ver cuáles deben configurarse como contratos y cuáles no.

De lo que se ha escrito hasta ahora, el criterio más prudente es defendido por Tolivar y Cueto. Estos autores al menos reconocen un ámbito propio a la acción concertada, distinto del de los contratos a las personas.

Tanto uno como otra, refiriéndose a los servicios a las personas, entienden que las «Directivas sobre contratación pública les dan un nuevo tratamiento, preservando en todo caso su necesario sometimiento a los principios de transparencia e igualdad de trato, pero con margen para su organización bien como servicios de interés general no económicos, en cuyo caso se permite el uso de fórmulas no contractuales en la prestación de los mismos, como su financiación o la propia acción concertada (...), bien como servicios de interés económico general, en cuyo caso se permiten especialidades procedimentales, como la reserva a favor de determinadas entidades»⁸².

5.2 Repensar la legislación reguladora de la acción concertada

«Quizás haya llegado el momento de redefinir la relación entre los derechos sociales a nivel de la Unión Europea y el mercado interior, lo que, obviamente, afecta también a la contratación pública», y por qué no, a la acción concertada⁸³.

Para ello es necesario encontrar un acomodo a este instrumento organizativo de naturaleza no contractual, lo que requiere –vista la doctrina ASADE, y su interpretación por el TSJ de la Comunidad Valenciana– marcar una línea roja que permita distinguirlos de los contratos a las personas.

Hoy en día el punto de partida es la habilitación de la DA 49 LCSP a las comunidades autónomas, para que regulen la acción concertada como «instrumentos no organizativos de naturaleza contractual», la cual encuentra su origen en el *Libro blanco*. En él, en 2004, ya dijo la Comisión que «la prestación de servicios de interés general *podía* gestionarse en concertación con el sector privado o encomendarse a empresas públicas o privadas»⁸⁴.

A partir de aquí, habría que articular la acción concertada de modo que opere como una compensación financiera pública, en los términos descritos por la Comunicación de 2006.

Según nuestro parecer, la consideración de la acción concertada como un *tertium genus* entre la gestión directa e indirecta de los servicios a las personas pasa por catalogar la acción como una manifestación de la actividad de fomento⁸⁵.

Para calificar una relación como contractual, en ocasiones el «criterio de la onerosidad debe complementarse con otros criterios», en particular con el del objeto de la prestación. Es por ello que una prestación determinada podrá calificarse como acción concertada «siempre que su objeto (...) no coincida con el de los contratos regulados en la Ley de contratos del sector público»⁸⁶, y en el caso que nos ocupa, ante una gestión indirecta de servicios públicos.

Estaremos ante una gestión indirecta de un servicio público si el vínculo con la Administración canaliza, en todo o parte del territorio, total o parcialmente, la provisión de plazas de la red pública de atención. Ya sea porque los recursos de titularidad pública son inexistentes o insuficientes, o porque se entienda que un particular gestiona con mayor eficiencia una determinada actividad. En ambos supuestos «es la Administración la que proporciona (...) la fuente de ingresos a la empresa privada que accede a la gestión y explotación (...) garantizándole *ab initio* la producción generadora de los ingresos ya que la población asistencial está asegurada» por la Administración⁸⁷. Así ocurre cuando se producen «remisiones» o «derivaciones» de pacientes o usuarios de cuyo tratamiento es responsable la Administración.

Por el contrario, si el adjudicatario de la acción concertada actúa en paralelo, y no de manera subordinada a una Administración, existirá una manifestación de la actividad de fomento conocida como acción concertada. Para que ello sea así, el prestador del servicio debe tener gran libertad para organizarlo, así como para admitir o rechazar solicitudes.

Bajo estas premisas se produce una relación directa entre un ciudadano y un prestador de servicios sociales o sanitarios porque su actividad no está mediatizada por una Administración, la cual se limita a financiar una actividad de interés general. En caso contrario, si es la Administración la que controla el acceso al servicio o determina las características de este, el prestador del servicio actuará para la Administración y no para el ciudadano.

5.3 Modificar la normativa sectorial

De lo escrito hasta ahora puede concluirse que, si un tercero colabora con la Administración, disponiendo de libertad de organización para prestar la actividad, así como para señalar los criterios de admisión y determinar el número de personas a las que piensa atender, las más de las veces, el instrumento adecuado será la acción concertada.

En estos casos se actúa de manera complementaria y con autonomía respecto de la Administración. El destinatario inmediato de la prestación es la ciudadanía. Por el contrario, en la gestión indirecta de un servicio público las personas son solo destinatarios

mediatos del servicio. Este se presta a la Administración y solo de manera refleja se beneficia la ciudadanía.

Ahora bien, vistos los antecedentes –y en particular la postura del TJUE y del TSJ de la Comunidad Valenciana– parece necesario introducir ciertas modificaciones legislativas con el fin de evitar que, por la forma en que actúa un adjudicatario de la acción concertada, su actividad sea considerada, total o parcialmente, un contrato a las personas. En este sentido no parece idóneo definir la acción concertada como un instrumento «a través del cual las administraciones (...) podrán organizar la prestación de servicios (...) fijando su financiación, acceso de personas usuarias y control bajo su competencia y responsabilidad pública»⁸⁸.

Tampoco creemos que sea oportuno reflejar en una norma reguladora de acción concertada que la Administración «podrá organizar la prestación de servicios (...) cuya financiación, acceso y control sean de su competencia, ajustándose al procedimiento y requisitos» establecidos por ella⁸⁹.

En nuestra opinión, no procede afirmar que la acción concertada es subsidiaria a la gestión directa o indirecta de una actividad de interés general por cuanto su recurso no debería estar «subordinado, con carácter previo, a la utilización óptima de los recursos propios»⁹⁰. Es una modalidad alternativa de satisfacer necesidades sociales.

Según nuestro parecer, en la acción concertada no puede corresponder a la Administración la «reserva (...) de plazas para su ocupación por las personas (...) cuyo acceso sea autorizado por las administraciones públicas».

En definitiva, si «los Estados miembros (...) siguen siendo libres de prestar ellos mismos (...) [los] servicios [de interés general] o de organizar[los] (...) sin asignar [contratos o] concesiones, por ejemplo a través de la simple financiación de los mismos», la acción concertada tiene cabida en el derecho español y comunitario siempre que se configure como una verdadera 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 Feliú, *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 y 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 Feliú, 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 Feliú, J.M. 2015b. «La Contratación Pública en los contratos sanitarios y sociales», en *Observatorio de Contratación Pública*, 11 de mayo de 2015.
- Gimeno Feliú, 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 Feliú, J.M. 2023. «Acción concertada con entidades sin ánimo de lucro y proceso de contratación», en *Aranzadi digital*, 1.
- Guardia Hernández, J.J. y 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 noviembre 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. y Tenhaeff Lackschewitz, S. 2018. «Los contratos para la gestión de los servicios públicos», en J.F. Mestre Delgado y L. Manent Alonso (dirs.), *La Ley de contratos del sector público. Aspectos novedosos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mendoza Jiménez, J. y Gutiérrez Santana, I.O. 2023. «Los conciertos sociales, novedades jurídicas y sus implicaciones», en *Gabilex*, 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 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. y Cueto Pérez, M. 2020. «Presentación», en L. Tolivar Alas y 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 los servicios de interés general*, de 12 de mayo de 2004, COM (2004) 374 final. No publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=ES> (Acceso el 28 de enero de 2024).
- 5 Pár. 40 STJUE *Blanco Pérez y Chao Gómez* de 1 de junio de 2010 (as. C.570/07 y C-571/07).
- 6 Apartado 2.2 del *Libro blanco*.
- 7 Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, sobre los servicios sociales de interés general, COM (2006) 177 final. No publicada en el DOUE. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52006DC0122> (Acceso el 28 de enero de 2024).
- 8 La Comunicación de 2006 es continuación del *Libro blanco*. En él se efectuaba un «planteamiento sistemático con vistas a la determinación y el reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general, y precisar el marco en el que esos servicios *funcionaban* y *podrían* modernizarse. Dicho planteamiento se plasmará en una Comunicación sobre servicios sociales de interés general, incluidos los servicios sanitarios, que *debería haberse adoptado* en el transcurso de 2005» (ap. 4.4 del *Libro blanco*). En la Comunicación de 2006, aunque desarrollaba el *Libro blanco* –y por lo tanto debía abarcar no solo los servicios sociales sino también los sanitarios– «tras la votación del Parlamento Europeo en primera lectura de la propuesta de Directiva sobre los servicios en el mercado interior, el 16 de febrero de 2006, la Comisión excluyó a los servicios sanitarios del ámbito de aplicación» (introducción de la comunicación).
- 9 «El Derecho comunitario reconoce tres categorías de servicios de interés general (SIG): económicos, no económicos y sociales. Los servicios de interés económico general (SIEG) son servicios básicos que se prestan a cambio de una remuneración (por ejemplo, los servicios postales). Aunque están sujetos a las normas europeas de competencia y mercado interior, cuando sea necesario pueden hacerse excepciones para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos. Los servicios no económicos (SNEIG) –por ejemplo, la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social– no están sometidos a ninguna legislación europea específica ni a las normas de competencia y mercado interior. Los servicios sociales de interés general (SSIG) atienden a las necesidades

- de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como ejemplos cabe citar los regímenes de seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social». Manent Alonso, 2018: 2133 (nota a pie de página 136).
- 10 Manent Alonso y Tenhaeff Lackschewitz, 2018: 204.
 - 11 Carlón Ruiz, 2016: 48.
 - 12 Ap. 1.1 de la Comunicación.
 - 13 Manent Alonso, 2017: 219.
 - 14 La gestión directa y la prestación autónoma (recurso a la regulación de mercado) de los SSIG exceden del cometido de este trabajo. No existe un vínculo, contractual o no contractual, que deba ser calificado jurídicamente a efectos de individualizar la acción concertada de otras formas de gestión de los servicios a las personas.
 - 15 Ap. 2.2.1 de la Comunicación de 2006.
 - 16 Cfr. ap. 2.2 del *Libro blanco*.
 - 17 Ap. 2.2.1 de la Comunicación de 2006.
 - 18 Gimeno Feliú, 2018.
 - 19 Gimeno Feliú, 2015a: 76.
 - 20 Considerandos 54 y 114 de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativas a la adjudicación de los contratos de concesión y sobre contratación pública.
 - 21 Ap. 2.2.2 de la Comunicación de 2006.
 - 22 Ap. 2.2 del *Libro blanco*.
 - 23 Se entiende por actividad de fomento aquella «acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos». Jordana de Pozas, 1949: 46.
 - 24 Jordana de Pozas, 1949: 46.
 - 25 Sobre la aplicación de las disposiciones relativas a las ayudas de Estado a los SSIG que se gestionen mediante contratos públicos, sociedades de economía mixta y concesiones es interesante consultar las secciones 4 a 6 (preguntas 198 a 227) del documento de trabajo de los servicios de la 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*. No publicada en el DOUE. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_es.pdf (Acceso el 28 de enero de 2024).
 - 26 Ap. 2.2.2 de la Comunicación de 2006.
 - 27 Art. 106.2 TFUE.
 - 28 Cfr. decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106.2 TFUE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DOUE de 11 de enero de 2012).
 - 29 Ap. 2.2.2 de la Comunicación de 2006.
 - 30 Ap. 1.1 de la Comunicación de 2006.
 - 31 Ap. 1.2 de la Comunicación de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, «Un marco de calidad para los servicios sociales de interés general en Europa». No publicada en el DOUE. Disponible 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 el 28 de enero de 2024).
 - 32 Ap. 1.2 de la Comunicación de 2011.
 - 33 Considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE.
 - 34 La posibilidad de establecer reservas de participación se contempla en el art. 77 Directiva 2014/24/UE. Esta, dentro de los preceptos que dedica a los servicios especiales y otros específicos (arts. 74 a 77), dedica uno de ellos –el art. 77– a las reservas de participación. El art. 77 permite a los Estados miembros reservar la licitación a entidades sin ánimo de determinados contratos de «servicios sociales, culturales y de salud».
 - 35 Considerando 53 de la Directiva 2014/23/UE.
 - 36 Considerandos 54 y 114 de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE.
 - 37 Lazo Vitoria, 2016.
 - 38 Los servicios especiales se singularizan respecto de los demás contratos «de régimen general» por siete reglas propias. Las tres primeras se proyectan sobre los contratos de servicios, las tres siguientes sobre las concesiones de servicios. La última se aplica tanto a los contratos como a las concesiones de servicios. Las singularidades son las siguientes: 1) umbral de armonización superior (art. 22.1 c LCSP); 2) vigencia superior del anuncio de información previa (art. 134.6 *in fine* LCSP); 3) criterios de adjudicación relacionados con la calidad (art. 145.4 *in fine* LCSP); 4) procedimiento restringido como procedimiento ordinario de adjudicación (art. 131.2 LCSP); 5) contenido y carácter del anuncio de información previa (art. 135.5 y DA 36 LCSP); 6) principios específicos de adjudicación y ejecución (DA 47 LCSP); 7) dispensa de publicación en el DOUE de la modificación del contrato o la concesión (art. 207.3 LCSP). Complementariamente a estas siete reglas especiales, la LCSP señala como criterio delimitador de los contratos mixtos (art. 18.1 a LCSP).
 - 39 Los contratos a las personas, además de las reglas excepcionales como servicios especiales, se benefician de cuatro reglas propias. Son las siguientes, la primera para los contratos de servicios, la tercera para las concesiones de servicios y las restantes para contratos y concesiones: 1) plazo de duración superior (art. 29.4 LCSP); 2) dispensa de constitución de garantía definitiva (art. 107.1 LCSP); 3) obligación de utilizar varios criterios de adjudicación (art. 145.3 g LCSP); 4) causa específica del procedimiento de licitación con negociación (art. 167 f LCSP); 5) obligación de prestar el servicio con las características propias de los servicios públicos (art. 312 LCSP); 6) posibilidad de incluir principios específicos de adjudicación y ejecución (DA 47 LCSP); 7) reservas de participación (DA 48 LCSP).
 - 40 Se refieren a la acción concertada como conciertos sociales: el Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de la Generalitat de Cataluña, de medidas urgentes en materia de contratación pública (DLCat); la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales de La Rioja (LSSRioja); la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha (LSSC-M); Ley 3/2021, de 29 de julio, de servicios sociales de la Región de Murcia (LSSMur); y la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid (LSSMad). Para simplificar la comprensión del artículo nosotros utilizaremos el término acción concertada para los instrumentos de naturaleza no contractual y concierto social para los de carácter contractual.
 - 41 Por su orden de aprobación, la legislación autonómica reguladora de la acción concertada como instrumento no contractual es la siguiente: 1) Decreto-ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. Su tramitación como proyecto de ley ha dado lugar a la Ley 11/2016, de 15 de diciembre (LACAr); 2) DDAA 3 y 4 DLCat; 3) Decreto-ley 7/2016, de 4 de noviembre, del Consell, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario, de la Comunidad Valenciana. Posteriormente, al ser tramitado como proyecto de ley, fue sustituido por la Ley 7/2017, de 30 de marzo, de la Generalitat Valenciana (LACVal); 4) Arts. 62 a 68 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se reguló el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, redactados

- por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (LSSVal). En la actualidad estas normas están derogadas y los preceptos de aplicación son los arts. 87 a 91 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana; 5) Cap. I de la Ley 12/2018, de 15 de noviembre, de servicios a las personas en el ámbito social en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (LSPBa); 6) Ley 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social, del Principado de Asturias (LACast); 7) Arts. 61 ter y cuater LSSRioja, redactados por la Ley 2/2020, de 30 de enero 8); Art. 42 LSSC-M, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 25 de junio; 9) Art. 69 LSSMur 10) Arts. 72 a 76 LSSMad. La Ley balear de servicios a las personas en el ámbito social, aunque no afirma que los acuerdos de acción concertada sean instrumentos organizativos de naturaleza no contractual, este carácter debe entenderse implícito ya que lo diferencia de la contratación pública de servicios sociales dirigida a las personas. A tal efecto, en sendos capítulos regula la gestión de servicios sociales a las personas mediante acción concertada y las reglas específicas de contratación pública de servicios sociales dirigidos a las personas. De hecho, el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Illes Balears, de 30 de julio de 2019, en relación con la Ley 12/2018 del Parlamento Balear, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 26 de septiembre de 2019, concluyó que los acuerdos de la acción concertada no están sujetos a la LCSP. No lo están porque «cumple con los requisitos que establece el artículo 11.6 de la LCSP», esto es, «servicios sociales [prestados] por entidades privadas (...) sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través (...) de la simple financiación de estos servicios». La LSSC-M, y LSSMur guardan silencio sobre la naturaleza de los conciertos sociales. Su carácter no contractual se reconoce: en el art. 1.3 del Decreto 52/2021, de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha (DACC-M); exp. mots. del Decreto 62/2019, de 3 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia, en materia de protección y reforma del menor.
- 42 Por su orden de aprobación, la legislación autonómica reguladora de los conciertos sociales como instrumento contractual es la siguiente: 1) Arts. 61 a 68 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco; 2) Arts. 33 bis a 33 octes de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, redactados por la Ley 8/2016, de 8 de julio; 3) Arts. 101 a 106 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía; 4) Ley foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales; 5) Arts. 54 a 62 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales de Cantabria, en la redacción dada por la Ley 9/2017, de 26 de diciembre; 6) Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura; 7) Arts. 63 a 69 Ley 16/2019, de 2 de mayo, de servicios sociales de Canarias (LSSCan).
- 43 Aunque la LSSCan guarda silencio sobre la naturaleza de los conciertos sociales, el art. 1 del Reglamento del concierto social en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 144/2021, de 29 de diciembre, considera el concierto social como una modalidad de gestión indirecta.
- 44 Pizarro Nevado, 2020: 102.
- 45 Garrido Juncal, 2020: 219.
- 46 Díez Sastre, 2019: 252.
- 47 Lazo se plantea, refiriéndose a la legislación autonómica reguladora de la acción concertada, si «¿puede el legislador autonómico establecer que una determinada figura se encuentra excluida de las normas de contratación pública?» así como si «¿hay afectación de legislación básica estatal?». Domínguez Marín da respuesta a estas preguntas y concluye que «por mucho que estas normas traten de considerarla una *tertium genus* estamos ante una forma de gestión directa o indirecta, según los casos. Será gestión directa si se trata de una “acción concertada” con una entidad pública dependiente de la propia Administración autonómica, y será una gestión indirecta si se realiza con una entidad privada con ánimo de lucro». Idéntico parecer manifiestan Mendoza y Gutiérrez Santana, los cuales entienden que, tras la STJUE ASADE I y el ATJUE ASADE II, los acuerdos de acción concertada «son contratos públicos, pero con otro nombre». Para ambos, consideran que la acción concertada es un sucedáneo de los «conciertos», en el sentido de modalidad de gestión indirecta de un servicio público, y atribuyen a la acción concertada una naturaleza contractual. Lazo Vitoria, 2016. Domínguez Martín, 2019: 33. Mendoza Jiménez y Gutiérrez Santana, 2023: 34.
- 48 FJ 6 STS) de la Comunidad Valenciana 560/2018, de 12 de junio.
- 49 FJ 7 STS) de la Comunidad Valenciana 560/2018, de 12 de junio.
- 50 FJ 5 STC 133/1992, de 2 de octubre (con. Compe. 785/1985).
- 51 Tras recibir una queja de la Alianza de la Sanidad Privada Española (ASPE) reclamando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la LACVal, la Defensora del Pueblo desatendió la petición. Únicamente realizó dos recomendaciones relacionadas con el principio de igualdad y el régimen transitorio. Disponible 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 el 28 de enero de 2024).
- 52 Manent Alonso y Tenhaeff Lackschewitz, 2018: 216.
- 53 DA 3.9 D.L.Cat. En el art. 6.5 LSPBa se exige, para que se primen a las entidades sin ánimo de lucro, que existan «análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, así como de eficiencia presupuestaria».
- 54 Art. 4.2 LSPBa.
- 55 Arts. 2 c) LACAr y LACVal y 44 bis c) LSSVal.
- 56 Vid pár. 65 STJUE *Spezzino* de 11 de diciembre de 2014 (as. C.113/13).
- 57 Art. 75 LSSMad.
- 58 El ATSJ de Aragón de 23 de noviembre de 2020, planteó las siguientes cuestiones: ¿Es compatible con el Derecho de la Unión –artículo 49 TFUE y los artículos 76 y 77 (en relación con el artículo 74 y anexo XIV) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014– una normativa nacional que permite a los poderes adjudicadores recurrir a conciertos con entes privados sin ánimo de lucro –no sólo asociaciones de voluntariado– para la prestación de toda suerte de servicios sociales a las personas a cambio de reembolso de costes, sin acudir a los procedimientos previstos en la Directiva de contratación y sea cual fuere el valor estimado, simplemente, mediante la previa calificación de dichas figuras como no contractuales? 2) ¿Es compatible con el Derecho de la Unión –artículo 49 TFUE y los artículos 76 y 77 (en relación con el artículo 74 y anexo XIV) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014–, una normativa nacional que, para la prestación de servicios de interés general sanitarios o sociales, permite eludir la normativa de contratación pública, mediante el empleo de la técnica de la acción concertada, como complemento o sustitución de la gestión por medios propios, no por razones de idoneidad de la técnica para la adecuada prestación del servicio, sino para la consecución de concretos objetivos de política social, que afectan al modo de prestación o que se exigen al agente encargado de prestarlo para su elección, y ello aun cuando se mantenga la vigencia de los principios de publicidad, competencia y transparencia? 3) De serlo ¿es compatible con el Derecho de la Unión –preceptos de constante cita, y además el artículo 15.2 b) de la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento y del consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior– la reserva exclusiva y excluyente de esta técnica de intervención, a entidades sin ánimo de lucro –no sólo a asociaciones de voluntariado–, aun cuando se respete el principio de transparencia y publicidad? 4) ¿Atendido el artículo 15.2 b) de la

- Directiva de Servicios, cabe interpretar que dar a los poderes adjudicadores la facultad discrecional de acudir a la acción concertada para encarar la gestión de servicios de carácter social y sanitario a entidades sin ánimo de lucro equivale a condicionar el acceso a estos servicios en función de la forma jurídica? Y si la respuesta a esta inmediatamente anterior fuera afirmativa, ¿es válida, con arreglo al artículo 15.7 de la Directiva de Servicios, una normativa nacional como la normativa objeto de cuestión, respecto de la que el Estado no ha notificado a la comisión la inclusión del requisito relativo a la forma jurídica? 5) Para el caso de que las respuestas a las anteriores fueran positivas, ¿deben interpretarse los artículos 49 y 56 del TFUE, los artículos 76 y 77 (en relación con el artículo 74 y anexo XIV) de la Directiva sobre contratación pública y el artículo 15.2 de la Directiva 123/2006/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, en el sentido de que permiten a los poderes adjudicadores a efectos de selección de entidad sin ánimo de lucro (no sólo a asociaciones de voluntariado) con la que concertar la prestación de toda suerte de servicios sociales a las personas –más allá de los enunciados en el artículo 2.2) de dicha directiva– que incluya entre los criterios de selección la implantación en la localidad o área geográfica en la que vaya a prestarse el servicio? Las tres preguntas del ATSJ de la Comunidad Valenciana de 30 de julio de 2020 se encuentran incluidas en las cinco preguntas del ATSJ de Aragón de 23 de noviembre de 2020, por lo que no precisa ser reproducido.
- 59 STJUE ASADE I de 14 de julio de 2022 (as. C-436/20) y ATJUE ASADE II (as. C-676/20).
- 60 Lazo Vitoria, 2023: 4.
- 61 Pár. 56 STJUE ASADE I.
- 62 Garrido Juncal, 2020: 227.
- 63 Darnaculleta Garneda, 2021: 43.
- 64 Pár. 30 STJUE *Tirkonnen* de 1 de marzo de 2018 (as. C-9/17).
- 65 Pár. 68 STJUE ASADE I.
- 66 Pár. 59 STJUE ASADE I.
- 67 Pár. 60 STJUE ASADE I.
- 68 Pár. 62 STJUE ASADE I.
- 69 Pár. 63 STJUE ASADE I.
- 70 Pár. 67 STJUE ASADE I.
- 71 Pár. 64 STJUE ASADE I.
- 72 Pár. 65 STJUE ASADE I.
- 73 Pár. 73 STJUE ASADE I.
- 74 Pár. 40 ATJUE ASADE II. Sobre el ATJUE ASADE II, puede leerse lo escrito por Gimeno Feliú, específicamente sobre este fallo. Gimeno Feliú, 2023.
- 75 Pár. 72 STJUE ASADE I.
- 76 Lazo Vitoria, 2023: 13.
- 77 Pár. 52 ATJUE ASADE II.
- 78 La STSJ de la Comunidad Valenciana 339/2023 (rec. 170/2018) declaró nulos los arts. 13.2 par. 1, 15.1 a) y 23 y el «garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad prestadora» del art. 22, todos ellos del DACVal. La STSJ de la Comunidad Valenciana 342/2023 (rec. 168/2018), además del art. 23 y el citado inciso del art. 22, también declaró la nulidad del art. 4 d) en relación con el art. 13.2 par. 1, todos ellos del DACVal.
- 79 Las SSTSJ de la Comunidad Valenciana 352/2023 (rec. 224/2019) y 354/2023 (rec. 171/2019) declararon nulos los acuerdos de acción concertada de atención –residencial, domiciliaria y en viviendas tuteladas– de personas en situación de dependencia: la primera por infracción del principio de publicidad al no divulgar este «contrato de régimen simplificado» en el DOUE, así como «la inobservancia del requisito de que no se haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión en los tres años precedentes; la segunda por infracción del principio de transparencia por falta de difusión de la convocatoria en el DOUE. Adicionalmente, la STSJ de la Comunidad Valenciana 353/2023 (rec. 302/2018) también anuló una convocatoria de acción concertada de atención a personas con discapacidad al entender que su falta de difusión en el DOUE era contraria al principio de transparencia.
- 80 *Ídem*. En palabras del TSJ de la Comunidad Valenciana, «lo cierto es que de la sentencia del TJUE de 14 de julio de 2022 (ASADE I) se extrae para esta Sala y sin ningún género de dudas el carácter contractual de la acción concertada según viene regulada en el Decreto impugnado». *Ídem*.
- 81 Párrs. 73 y 40 STJUE ASADE I y ATJUE ASADE II.
- 82 Tolívar Alas y Cueto Pérez, 2020: 15.
- 83 Berberoff Ayuda, 2018: 197. En palabras de Hernández González, la acción concertada «constituye un ejemplo de voluntad política de diferenciar lo que es mercado de prestaciones de calidad en atención a las personas en ámbitos muy sensibles, poniéndose la atención en la complementariedad para conseguir optimizar la eficiencia en el modo de prestar servicios tan esenciales. Ahora bien, desde un punto de vista político, lo que late es la voluntad de sustraer estos acuerdos de acción concertada de la normativa de contratos públicos, excluyéndolos de las modalidades de gestión indirecta». Hernández González, 2017: 1051.
- 84 Ap. 2.2 del Libro blanco.
- 85 Este planteamiento no es nuevo. Gallego Anabitarte, en el contexto de los planes de desarrollo de los años sesenta del siglo XX, calificó la técnica de concertación como una manifestación de la actividad de fomento. Mediante esta técnica la Administración presentaba un plan, con unos objetivos, para que los particulares los asumieran y, de manera paralela a la Administración, contribuyesen al desarrollo económico del país. Este compromiso se reflejaba en un «acta de concierto» en la que se concretaban las obligaciones y beneficios de las partes. Además, la suscripción del acta suponía la aceptación, por el particular, de un acto administrativo necesitado de colaboración. Más recientemente Garrido Juncal ha asimilado la acción concertada a una subvención y Hernández González ha advertido que, de acuerdo con la regulación actual, «la acción concertada constituye una técnica de fomento y no de gestión de servicios públicos. Hernández González, 2017: 1052. Gallego Anabitarte, 1980: 224. Garrido Juncal, 2017: 96 a 98.
- 86 Consideración jurídica 5.1 del informe 53/2010, de 10 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- 87 FJ 5 STSJ de la Comunidad Valenciana 1925/2000, de 20 de diciembre (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. 207-242

Santiago de Compostela, 2024

<https://doi.org/0.36402/ac.v18i2.5164>

© Javier Seijo Villamizar

© Federico Martín Bermúdez

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

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

Editado bajo licencia 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 doctor del Departamento de Ciencia Política y Sociología

Investigador EqualSeaLab

Universidad de Santiago de Compostela

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

seijo.javier@gmail.com

FEDERICO MARTÍN BERMÚDEZ

Departamento de Economía Aplicada

G.I. Estudios económicos: transporte, trabajo y sostenibilidad

Universidad de A 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, coexistión, 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, cogestión, 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: El sector pesquero y su relevancia mundial: del gobierno jerárquico a la gobernanza marina. 2 Metodología y objetivos: un enfoque interpretativo de reconstrucción histórica. 3 Resultados: la pesca en Galicia desde su caracterización y gobernanza multinivel. 4 Discusión: Galicia como ejemplo de sistema productivo diferencial en la pesca de pequeña escala. 5 Conclusión: lecciones para una nueva agenda política de cambio social transformador en Galicia. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN: EL SECTOR PESQUERO Y SU RELEVANCIA MUNDIAL: DEL GOBIERNO JERÁRQUICO A LA GOBERNANZA MARINA

La mayoría de los ecosistemas acuáticos del mundo, como mares, ríos, lagunas, constituyeron para el ser humano espacios esenciales para abastecerse de alimentos desde su etapa social como cazador-pescador y recolector. Hoy, miles de años más tarde, los ecosistemas mundiales, aunque en gran parte ya deteriorados, continúan siendo fuente de aprovisionamiento de alimentos para una población mundial en aumento.

La FAO, en uno de sus últimos informes, *The State of World Fisheries and Aquaculture* (SOFIA), manifiesta que en los últimos 20 años existe una tendencia descendente de la producción mundial de pesca extractiva, debido a factores como la sobreexplotación pesquera, la pesca ilegal y no reportada, las malas prácticas, la contaminación o una gestión pesquera ineficiente, entre otras. La pesca de captura, en el mar, cayó de los 82,3 millones de toneladas hasta los 78,8 millones, un 4,5% respecto a los últimos tres años.

Similar recorrido tuvo la pesca continental. De hecho, la pesca extractiva no satisface, por sí sola, la creciente demanda de productos acuáticos¹.

En la década de los años 60, había un consumo global aparente de 9,9 kg de pescado per cápita, pasando a 20,2 kg en 2020, con un incremento medio anual del 3,1%. De hecho, para responder a esta demanda creciente, la industria de la acuicultura ha tenido un enorme desarrollo en los últimos 30 años. Actualmente, la producción acuícola mundial supera a la producción pesquera.

Ante el incremento progresivo de la demanda de productos acuícolas, la producción pesquera, sumada a la producción en la acuicultura (incluyendo algas), proporciona el 17% de la producción mundial de alimentos en un mundo en el que 811 millones de personas aún padecen hambre y 3.000 millones no tienen acceso a una alimentación lo suficientemente nutritiva y saludable².

Pese a este decrecimiento en la pesca de captura, esta contribuye más que nunca a la seguridad alimentaria y a una nutrición saludable para una buena parte de la población humana. Para muchas poblaciones, el acceso a los recursos alimentarios que provienen del mar o de los ríos constituye, a veces, la principal fuente de alimentos³.

En líneas generales, la pesca es una actividad ecosistémica, puesto que abarca y se relaciona con el sistema económico, ambiental, social, cultural y político, en la mayoría de los países de práctica, por cuatro razones.

Primero, cumple una función socioeconómica básica en el sistema de civilización global, al incorporar a la cadena de comercialización un alimento saludable, con garantías de propiedades nutricionales básicas.

Segundo, tiene una función social, al permitir la dieta básica para el desempeño de actividades, la vida humana, y se permuta en una fuente de empleo que, en muchos países, contribuye a fijar la población al territorio y también a ser una fuente que, bien distribuida, puede acabar con la malnutrición de las poblaciones.

Tercero, cumple una función socioambiental invasiva en los ecosistemas, que necesita ser monitorizada regularmente –por científicos, comunidad local y partes interesadas– con el fin de evaluar y proyectar planes, programas, acciones, modelos y políticas de calidad medioambiental sobre el estado cambiante y adaptativo de los recursos naturales.

Por último, la pesca es un bien público que debe ser regulado por el ámbito político, la ciudadanía, las organizaciones cívicas y las administraciones responsables mediante sistemas de tipo ecosistémico y que traten de reducir las asimetrías de información y racionalidad en la toma de decisiones. Con el fin de mejorar la incertidumbre, el cumplimiento de tres “es” en la mejora de un sistema organizacional: esto es, la interrelación entre economía, eficacia y eficiencia, para desarrollar, *a posteriori*, una etapa de calidad y excelencia en los procesos de vertebración entre el interés común y la acción humana⁴.

Centrándonos en la pesca artesanal, los sistemas socioecológicos se caracterizan por atesorar cinco indicadores de servicios ecosistémicos hacia el desarrollo, sostenibilidad y bienestar humano⁵.

Primero. Representatividad de la producción cosechada sobre los recursos acuáticos. Las capturas principales pertenecen a la pesca de gran escala (60%), frente a la pesca de pequeña escala (40%), siendo las especies principales a nivel mundial pequeños pelágicos, jurel, atún, caballa.

Segundo. Apoyo a la sociedad, el empleo y la riqueza. Alrededor de 492 millones de personas dependen de la pesca de pequeña escala (*small-scale fishery*, SFF). Respecto al empleo, dan ocupación a 60 millones de personas a tiempo completo y/o parcial, e indirectamente alrededor de 400 millones de personas viven de este sector, lo que representa el 90% del empleo que se genera en la pesca de captura. La riqueza contabilizada de forma oficial se estima en 77.000 millones de dólares ingresados en primera venta.

Tercero. Gobernanza compartida. Los pescadores y trabajadores se consideran miembros activos del código de conducta de la FAO⁶ y contribuyentes activos de las directrices de la Guía de Pesca de Pequeña Escala⁷.

Cuarto. Contribución de la mujer. Cuatro de cada 10 trabajadores son mujeres. 45 millones de mujeres están ubicadas en SSF. Por actividades, el 15% se ocupa de labores de preparación de la actividad, el 19% de labores comerciales, el 50% de distribución, mantenimiento y contratación, y un 45% se ubica en la pesca de subsistencia.

Quinta. Valor nutricional esencial. El pescado es rico en micronutrientes esenciales para asegurar una salud óptima en la población mundial. Aporta omega-3, ácidos grasos, hierro, selenio, zinc, calcio y vitamina A.

La gobernanza marina, en la literatura internacional, considera 5 temáticas principales, como parte de una agenda pública internacional de consenso epistémico y comunidad de práctica, para el sector pesquero profesional⁸:

(1.º) *Marco institucional y estructura de incentivos.* Hilborn, Orensanz y Parma⁹ creen 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) *Crecimiento azul e intercambio de conocimientos.* Eikeset *et al.*¹¹ consideran que es necesario establecer conceptos que integren las limitaciones y posibilidades. Tal es el concepto de crecimiento azul. En este sentido, argumentan que estos conceptos deben ser precisos para asegurar un crecimiento sostenible y con el apoyo de redes de actores.

(3.º) *El poder normativo y su acción micro socioeconómica.* Dauvergne¹² defiende que existe debilidad a nivel global del cumplimiento de la protección ambiental, y el caso de los microplásticos es un elemento en el que se elude la culpa. El autor considera que existe una debilidad grande en la trazabilidad normativa entre países, y esta situación aparece de esta 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) *Los puntos de referencia para una gestión sostenible de los ecosistemas marinos.* Hilborn¹⁴ sostiene que los puntos de referencia para conocer el estado de las poblaciones marinas son sucesivos debido a la escasa negociación de los puntos de acuerdo y los criterios de inclusión para generar datos comparables. En este punto, considera que un enfoque cualitativo básico para la mejora de la medición del estado de los recursos debe basarse en esta 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) *Hacer real y operativo el enfoque ecosistémico.* Esta idea implica que el proceso de formulación de políticas, su evaluación, monitoreo y toma de decisiones de normas sobre la gestión 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, las tablas 1 y 2 muestran la caracterización de las pesquerías artesanales diferenciales en Galicia que alimentan parte del segmento de flota gallega. Estas justifican el cómo y el porqué de la existencia de un marco diferencial demandado para los distintos segmentos de flota. Además, esta visión forma parte de la agenda de instituciones acompañantes del sector pesquero artesanal como la FAO¹⁷, ISCF¹⁸, TBTI¹⁹ o SlowFood²⁰. A su vez, este marco se acompaña de casos de organizaciones a nivel internacional que proponen cambios reales en el conocimiento de la gestión pesquera y su impacto en el bienestar de los océanos²¹.

Tabla 1. Caracterización de la pesca artesanal de Galicia frente a otros sistemas productivos. Variables de 1 a 9

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
1_División del trabajo	Sin división clara entre propietario y trabajadores	División del trabajo definida y tareas compartidas Se busca la tarea, no la adscripción a un puesto y una retribución	Especialización de tareas Jerarquía de trabajo en relación con la retribución y tareas
2_Actores	Patrón y tripulantes ejercen el trabajo de forma cooperativa	Especialización de tareas en relación con el buque y las condiciones (patrón de pesca, jefe de máquinas, pescador, contra maestre)	Especialización de tareas elevada buscando la eficiencia y eficacia
3_Unidades de producción	Una embarcación	Una embarcación	Más de una embarcación
4_Dirección	Compartida	Existencia de varios patrones (medios de producción) y delegado (encargado)	Existe un patrón que no forma parte de la tripulación

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
5_Vinculación territorial	Comunidad local (unidad doméstica, red de parentesco, vecinos)	Comunidad local y externa	Sin vínculo Agencias de contratación
6_Contratación	Confianza social	Vago conocimiento	No hay conocimiento
7_Relación con el propietario	Confianza	Hacia el trabajo	Sin relación
8_Empleados	1 a 5	6-16	Renovación constante Mayor de 6
9_Ejemplo de actividad en Galicia	Marisqueo a flote Marisqueo a pie Artes menores (miños, trasmallos, nasas, xeito, anzuelo, palangrillo)	Cerqueros grandes Arrastreros Volanteros Palangreros	Arrastreros Cerqueros Palangreros

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

Tabla 2. Caracterización de la pesca artesanal frente a otros sistemas productivos. Variables 10 a 22

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
10_Régimen	Autónomo Comunidad de bienes Patrón y propietario	Un propietario o asociados Sociedad limitada	Inversores Grupos empresariales Varios propietarios Sociedad limitada Sociedad anónima
11_Beneficios	En la embarcación	Diversificación	Diversificación y especialización
12_Eslora	Menor de 15 metros	Mayor de 15 metros	Mayor de 30 metros
13_Escala	Pequeña 250 kg	Media >500 kg por jornada	Grande >8 toneladas
14_Calidad	Menos productos y frescos	Volumen	Alto volumen

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
15_Horario	<24 horas Venta del día Pesca del día o fresco Consumo humano directo	1 día a 1 semana Venta superior a 1 día o 4 días Pesca conservada en hielo o aditivos químicos Consumo humano o harina de pescado	2 semanas Venta superior a 10 días Pesca conservada en hielo y/o aditivos químicos Consumo humano o harina de pescado
16_Zona	Puerto base (menor a 12 millas o más) Ecosistema costero	Puerto base (menor a 12 millas o en zonas alejadas hasta los límites de la plataforma continental o 200 millas) Ecosistema costero	Ecosistema oceánico y costero, plataforma costera y continental hacia el país o terceros países
17_Pesca accidental	Baja o nula Regulación normativa	Alta según la pesquería Regulación normativa	Alta ITQ (véase nota 4)
18_Salario	Sistema a la parte Pago semanal (división de los ingresos a la mitad en una jornada de pesca, mitad para el barco y mitad para la tripulación)	Sistema a la parte diferenciado y en relación con tareas o un salario base	Salarios más incentivos
19_Comercialización	Incertidumbre (fluctuación de capturas) Oscilación de precios Subasta a la baja (lonja local) Precio origen y venta gran diferencia Pequeña intermediación	Estabilidad de capturas Venta en lonja Venta a intermediación (acuerdo de precio e intermediario) Grandes superficies, fábricas, exportadores, mayoristas	Control de producción y precios como del intermediario Venta en lonja (primera venta según pesquería) Venta en industrias asociadas o propietarias
20_Organización	Cofradías Cooperativas Asociación de Armadores de Artes Menores (Asoar-Armea) Federaciones provinciales (Lugo, A Coruña, Pontevedra)	Cofradías de pescadores Asociación de Artes Menores Cooperativas Organización de productores	Asociaciones a nivel local, autonómico, estatal, internacional

Tipo	Pesca artesanal	Pesca semiindustrial	Pesca industrial
21_Órganos de decisión	Gobierno regional Gobierno central Falta de organización en lobbies y grupos organizados Falta de espacios de codecisión integrales	Gobierno regional Gobierno central Consejos consultivos regionales (UE)	Gobierno central Grupos de presión (UE, informes científicos)
22_Modo de gestión pública-pescadores	Centralizado-vertical	Centralizado-vertical Descentralizado-horizontal	Descentralizado-horizontal

Fuente: elaboración propia.

2 METODOLOGÍA Y OBJETIVOS: UN ENFOQUE INTERPRETATIVO DE RECONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

Este estudio toma en consideración el enfoque de gobernanza democrática e innovación para el cambio social²², y se estima que este objeto de indagación debe apoyarse en el diálogo como instrumento de producción de teoría, política y práctica²³.

De este modo, el estudio de caso propuesto, centrado en Galicia y su relevancia en la pesca artesanal²⁴, se inspira en los estudios de casos críticos o un caso de estudio²⁵, para generar interpretación y reconstrucción interpretativa²⁶ sobre procesos socioeconómicos, políticos y administrativos.

En este sentido, el método de estudio recopila una caracterización desde dos objetivos, a modo de fases:

A) Comprensión de las aspiraciones y anclajes de los discursos de sostenibilidad de Galicia respecto al medio marino gallego y las comunidades de práctica internacional –literatura principal– (apartados 1 y 3).

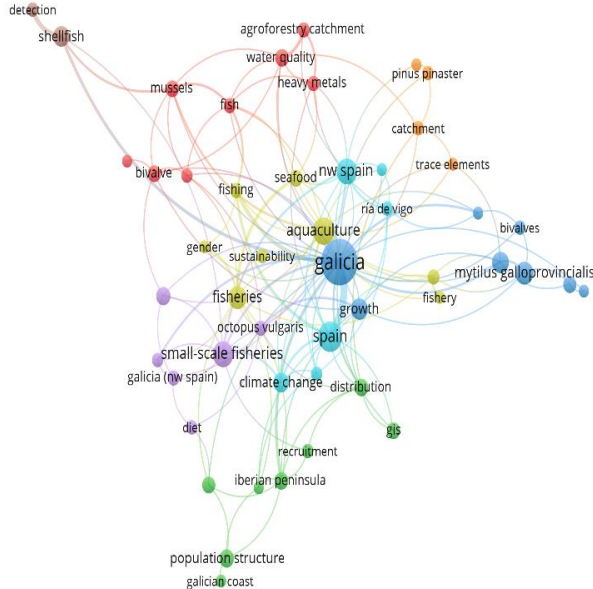
B) Comprensión de las prácticas, las políticas y la investigación mediante la generación de un rompecabezas creativo²⁷ que reconstruye fuentes de investigación primarias y/o secundarias para un cambio y agenda social transformadora²⁸ (apartados 4 y 5).

En este marco, la pregunta principal se plantea para reflexionar y aportar información fundamental como la siguiente: ¿Qué modelo de gestión pública democratizadora fortalece y genera cambio para una agenda social transformadora de la pesca artesanal de Galicia? ¿Qué variables principales definen el sistema de gestión productiva de Galicia en comparación con otros segmentos de flota?

Galicia, de acuerdo con este objetivo de investigación, es relevante en la literatura principal, como ejemplifica con el caso Scopus. La actividad profesional de la pesca se ha referenciado, de forma emergente en este buscador bibliométrico, con un total de

N = 825 documentos que visualizan las principales líneas de investigación que conforman la red semántica de la figura 1²⁹.

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



Fuente: elaboración propia a partir de Scopus (de un total de 825 documentos, el grado de coocurrencia de un total de 2.593 palabras, 52 encontraron relaciones significativas entre un total de 50 ítems y ocho clústeres).

3 RESULTADOS: LA PESCA EN GALICIA DESDE SU CARACTERIZACIÓN Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Galicia, como región situada en la zona noroeste de España, se caracteriza en el sector de la pesca por representar una actividad de gran importancia económica y cultural a nivel español e internacional. Galicia cuenta con una larga tradición pesquera y sus aguas son ricas en grandes afloramientos, lo que contribuye a una gran variedad de especies marinas. Los recursos comercializados en lonja proporcionan una distribución altamente variada de especies³⁰: pescados (185), bivalvos (26), crustáceos (22), algas (12), cefalópodos (12), gasterópodos (6), poliquetos (5) y equinodermos (4).

La flota pesquera gallega se compone principalmente de pequeñas embarcaciones artesanales, asociadas a “las artes menores”, que faenan en la franja del litoral, popularmente conocida como la “pesca del día”. Asimismo, existe una flota de barcos de mayor tamaño que se encuadra como pesca de altura y de gran altura, y se dedican a

la captura de especies pelágicas como el atún y el bacalao, y otras de menor tamaño, asociada a especies bentónicas, con las que se cosecha el marisco, por ejemplo el sector de miticultura –bateiros–.

En el contexto normativo, existen regulaciones y restricciones para garantizar la sostenibilidad de los recursos marinos, tamaños mínimos, períodos de veda y cuotas de captura para las especies, con el objetivo de preservar los ecosistemas y asegurar la continuidad de la actividad a largo plazo³¹.

Igualmente, la pesca en Galicia es una actividad arraigada en su cultura, tradiciones, fiestas, gastronomía y economía. De ahí que tanto la pesca comercial como la recreativa tengan su importancia y que la conservación de los recursos marinos sea una constante en la agenda pública para garantizar la sostenibilidad de esta actividad³². Por ejemplo, véase a disposición de los lectores la siguiente página de visualización creada con este trabajo y que actualiza la literatura Scopus referenciada con el algoritmo de búsqueda referenciado a Galicia: <https://desenvolvimentosostible.blogspot.com/2023/07/principales-galicia-y-sector-de-la.html>.

En Galicia, el hecho diferencial de la pesca artesanal se establece a través de las cofradías de pescadores, como organizaciones seculares y medios de intermediación histórica entre el Estado, la sociedad, los consumidores y la comunidad costera de convivencia³³. Las cofradías cuantitativamente ascienden a un total de 63 corporaciones de derecho público regidas orgánicamente por diferentes sectores de actividad (*naseiros*, *cerqueiros*, palangreros, marisqueo, enmalle, pesca de menos y/o más de 24 horas) y tipologías de flota (artes menores o pesca artesanal, industrial y semiindustrial).

El principal sector de la pesca en Galicia que se posiciona como mayoritario es el representado por embarcaciones de artes menores, es decir, el que se asocia a la pesca artesanal. El total de buques suma la cifra total de 3.886 embarcaciones, en artes menores, sobre un total 4.359 buques³⁴. Además, la pesca artesanal en Galicia se corresponde con una clasificación por artes de pesca³⁵ y una escala de producción, así como un manejo socio ecológico detallado del espacio marino y del conocimiento ecológico local por parte de los pescadores/as y mariscadores/as³⁶.

Legalmente, el marco normativo histórico más extendido es el del Decreto 15/2011, de 28 de enero, que regula las artes, aparejos, útiles, equipamientos y técnicas permitidos para la extracción profesional de los recursos marinos vivos en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. Según esta norma, el sector pesquero profesional de pequeña escala está ubicado en el caladero Cantábrico-Noroeste, representado por las siguientes artes de captura: “nasas, enmalle, anzuelo y marisqueo a pie o a flote”. Las embarcaciones son menores de 15 metros de eslora y con un componente más selectivo de la pesca frente a otros segmentos de flota, como las situadas en el caladero de pesquerías comunitarias –sector de arrastre y cerco–, y pesquerías de tipo internacional –sector del arrastre, cerco y palangre de superficie–.

Tabla 3. Artes de pesca para el sector de la pesca profesional en Galicia

	Artes de pesca		Aparejos o artes de anzuelo	Útiles de pesca
Definición	Uso de redes como método de pesca. Pueden ser redes de arrastre y de no arrastre, de fondo o superficie, de trampas o de fondo revestido de redes (nasas)		Uso de anzuelos para el método de pesca	Su tipología alude a que son de recolección o hirientes
Tipología	Artes de arrastre -De fondo -Semipeláxico -Peláxico -Bou de vara -Rapeta ou bou de man -Boliche ou chinchorro	Artes de nasas (arte de fondo y trampa) Nasa para peces Nasa voitrón Nasa anguía Nasa fanequeira Nasa nécora Nasa camarón Nasa pulpo Nasa choco Nasa langosta y bogavante -Buitrón -Mediomundo	Línea o cordel -Garabetas (rañeiras) -Poteras -Curricanes -Chibo	De recolección de especies fijas (marisqueo) Marisqueo a pie -Sachos -Angazos -Fouces -Ganchelos -Rañica -Forquita -Coitelos -Femieiro
	Artes de no arrastre -Cercos, enmalle		Palangre -De fondo -De superficie	Marisqueo en barco -Raños -Rastros -Ganchas -Raquetas -Raspas -Bicheiro/forquita -Trueiro, espello, coitelo
	Artes fijas de enmalle -Rascos -Volantas -Volantíns -Betas -Volantilla -Trasmallos -Miños -Raeiras	Artes de deriva de enmalle -Xeito Arte de cerco -Cercos grande -Cercos pequeño (racú y piobardeiras) -Cercos de bolos, lanzóns y voadores	Palangrillo	Rastros remolcados -Rastro vieira, volandeira -Rastro camarón -Endeño remolcado Hirientes -Fisga -Francado -Fitora -Arpón

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

Por número de empleados, la distribución de ocupados del sector en Galicia ha mostrado un descenso continuado de personas y de número de embarcaciones. Esta situación data de la incorporación de España a Europa y con el proceso de convergencia de la comunidad gallega a la Comunidad Europea de las regiones y su adecuación al marco común europeo. Con las tablas 4 y 5 se muestra esta situación de descenso en el número de efectivos, rentabilidad (euros/kg) y facturación (en euros), la cual responde a una visión clásicamente competitiva del mercado y cómo el marco institucional ha

tratado de generar frenos como una política reactiva y proactiva que ponga soluciones al relevo generacional.

Por sectores de actividad, la flota pesquera española está conformada en 2021 por una distribución, de mayor a menor importancia, según el número de buques y peso porcentual del siguiente modo: 1.º artes menores (7.106 barcos, 77,70%), 2.º arrastreros (944 barcos, 10,32%), 3.º cerqueros (595 barcos, 6,51%), 4.º palangreros (379 barcos, 4,14%), 5.º redes de enmalle (67 barcos, 0,73%), y 6.º artes fijas (55 barcos, 0,60%).

En consecuencia, estos datos muestran que la evolución de la flota española y gallega está marcada por una tendencia a la reducción del número de buques y del arqueo (GT) y un aumento de la potencia (kW) y de la eslora. Además, el conjunto de la flota, en 2021, se distribuye, de menor a mayor, con la siguiente clasificación: 1.º Galicia (4.466 embarcaciones), 2.º Andalucía (1.472), 3.º Islas 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). Además, respecto a los países de la Unión Europea, existen 23 países comunitarios con flota pesquera, en cuyo top cinco está situada Galicia de este modo: 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.

Tabla 4. Visualización del descenso de la pesca profesional en Galicia (2011-2015)

Categorías	2011	2015	2021	Diferencia en % 2021-2011
Hombre pescador	12.034	10.157	11.053	- 8,9
Mujer pescadora	518	478	503	- 3,0
Total hombre-Mujer pescador/a	12.552	10.635	11.556	- 8,6
Hombre mariscador	846	846	945	10,5
Mujer mariscadora	2.980	2.980	2.731	- 9,1
Total hombre-Mujer 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

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

(*Base no desagregada sin datos desglosados por sexo)

En Galicia, la caracterización de la flota de artes menores o artesanal se define de forma singular conforme a los siguientes factores:

(1.º) *Una alternancia de artes de forma regular* (permiso de explotación o permex, hasta 5 tipos de artes diferentes que se pueden alternar), según el Decreto 424/1993, de 17 de diciembre, en materia de estructuras; según el artículo 3.f de la Orden de 6 de abril de 2004 y normativas posteriores; el Decreto 114/2007; la Orden de 6 de noviembre de 2009; y la Orden de 15 de julio de 2011.

(2.º) *Ejercicio de la actividad sujeta a altos controles de inspección* de sus actividades, tanto en tierra como en el mar, en el que destacan los buques guardacostas de Galicia, así como la labor de la autonomía en la regulación, control y monitoreo.

(3.º) *La inclusión obligatoria de cada unidad productiva en un censo* de buques. En esta acción intervienen el Estado y la comunidad autónoma, así como la Unión Europea, la cual ha generado en 2023 un nuevo reglamento que cambiará la situación del sector (Reglamento de Control de la UE de 1 de enero).

(4.º) *Una gestión tradicional de la unidad productiva*. Este factor se visualiza mediante una pesca diaria o del día, en menos de veinticuatro horas, con relación a unas especies objetivo distribuidas por las diferentes zonas que los pescadores gestionan y conocen desde el conocimiento ecológico local que atesoran entre generaciones y compañeros/as. En esta gestión los espacios tradicionales de Galicia se distribuyen en un total de nueve zonas: I. Vigo, II. Pontevedra, III. Arousa, IV. Muros, V. Fisterra, VI. A Costa da Morte, VII. A Coruña-Ferrol, VIII. Cedeira y IX. A Mariña.

(5.º) *Una gobernanza multinivel compartida entre seis administraciones públicas* de tipo territorial. En concreto, Administración local, provincial, autonómica, estatal, europea e internacional. Esta situación se expresaría en el marco del Estatuto de autonomía de Galicia y en el marco competencial que ampara la Constitución española (CE) de 1978 (BOE, 2023b). En concreto, Galicia tiene competencia compartida con el Estado en aguas exteriores y “exclusiva” en aguas interiores. El artículo 27.15 del Estatuto de autonomía de Galicia denomina su importancia del siguiente modo: “la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre”. Complementado con esta visión está el artículo 28.5 del Estatuto de autonomía, sobre ordenación del sector pesquero³⁸.

Como se ha mencionado anteriormente, la principal organización de los productores en Galicia es a través de “cofradías”, pero también a través de organizaciones de productores (OP), cooperativas y asociaciones vinculadas al sector. La particularidad de las cofradías radica en su criterio de paridad de hecho entre tripulantes/armadores en la representación de la organización³⁹, y con una tendencia a la existencia de una agrupación del sector marisquero, mayoritariamente formada por mujeres. En este modelo existe un sistema tradicional de gestión socioeconómica denominado “a la parte” que en la actualidad está desapareciendo paulatinamente a favor de la figura de “trabajador asalariado en régimen especial del mar”.

Otra característica es la existencia de una situación de continuidad de la tradición familiar, representada por la herencia de una embarcación y un permiso de pesca, para la alternancia de hasta cinco artes de pesca. Asimismo, las unidades productivas,

buque pesquero artesanal, en Galicia se relacionan según una composición por tipo de caladero –Cantábrico-Noroeste, pesca comunitaria, pesca internacional– y actividad extractiva. En esta variable, como se observa en la tabla 5, la evolución de buques y esfuerzo pesquero resulta en descenso y con problemáticas de relevo generacional⁴⁰.

Tabla 5. Evolución de la flota de Galicia y caladeros de pesca

Categorías	2011	2015	2021	Diferencia 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 caladero 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 pesquerías 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 pesquerías internacionales	122	105	99	- 23,2

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

El marco normativo y jurídico de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de gobernanza marina ha experimentado hitos importantes a lo largo de su corta historia democrática. Los dos hitos fundacionales primarios están situados entre el recorrido de la Constitución española de 1978 y el Estatuto de autonomía de Galicia de 1981. Estas normas que inspiran y desarrollan el ordenamiento jurídico de España y de Galicia permiten el desarrollo de la autonomía de Galicia y su fortalecimiento mediante el establecimiento del autogobierno regional en 1981, el traspaso de competencias sobre

aguas interiores, marisqueo y acuicultura en 1982 y el reconocimiento de las cofradías de pescadores a través de la ley estatal del proceso autonómico en 1983. Otros hitos destacados son la regulación de las cofradías, la ley de marisqueo, la creación de la Federación Gallega de Cofradías de Pescadores en 2004 y la aprobación de la Ley de ordenación del litoral de Galicia en 2022, que respalda la competencia exclusiva de Galicia para gestionar su litoral y sus comunidades costeras.

Por tanto, desde el contexto socioeconómico, la pesca artesanal y el marisqueo en Galicia representan el 40% del sector en España y el 15% de la Unión Europea⁴¹. Estos datos resultan más relevantes por la importancia del número de empleos directos: cerca de 30.000 personas empleadas bajo el régimen especial del mar, y su contribución multiplicadora se aproxima a 4 o 6 puestos en tierra, según datos de la Federación de Cofradías de Galicia.

La afiliación de los armadores y trabajadores del mar en la pesca artesanal y el marisqueo mantiene una distribución, aproximadamente, de 12.734 afiliados al Instituto Social de la Marina, de los cuales 4.312 son empresarios o personas jurídicas (33,86%) y 8.422 (66,14%) son trabajadores del mar⁴².

La distribución de afiliados por provincias, de mayor a menor, es la siguiente: a) A Coruña, 50,64% (6.449), b) Pontevedra, 43,09% (5.487) y c) Lugo, 6,27% (798).

El 40% de asociados a las cofradías de pescadores son trabajadores dedicados a la extracción de marisqueo, el 41% se dedica a artes menores, el 12,62% a bateas, el 7,24% a recursos específicos (poliquetos, *mexilla*, etc.) y el sector más industrializado tan solo representa el 5% del total (cerco, altura, pesca litoral y *volanteiros*; véase tabla 6).

Tabla 6. Distribución de afiliados por tipología de permiso de explotación según la Federación de Cofradías de Pescadores de Galicia

Federación	Total	Marisqueo	Artes menores	Otros (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%

Fuente: datos de la FGCP, 2020b.

4 DISCUSIÓN: GALICIA COMO EJEMPLO DE SISTEMA PRODUCTIVO DIFERENCIAL EN LA PESCA DE PEQUEÑA ESCALA

Términos como pesca costera, pesca local, pesca de bajura, pesca litoral, entre otros, son utilizados habitualmente por políticos, científicos y representantes del propio sector pesquero. Además, la literatura académica internacional relaciona estos conceptos con los siguientes marcadores semánticos principales: (1.º) *coastal fisher: shoreline fisher, seaside*

fisher, coastal angler⁴³, (2.º) local fisher: community fisher, resident fisher, native fisher⁴⁴, (3.º) inshore fisher: nearshore fisher, offshore fisher, inland fisher⁴⁵, (4.º) artisanal fisher: traditional fisher, small-scale fisher, craft fisher⁴⁶.

En consecuencia, los términos *coastal fishing*, *inshore fishing* se utilizan como equivalentes o sinónimos de *artisanal fishing*. *Coastal fishing*, *inshore fishing*, *high seas and deep-sea fishing* son criterios geográficos y hablan de espacios y zonas marinas, más o menos alejadas de la costa, en las que se llevan a cabo diferentes actividades productivas. Un ejemplo de esta situación se ilustra con la tabla 7, con una pluralidad de semánticas asociadas a la pesca artesanal en el sector pesquero artesanal en España.

Tabla 7. Ejemplos de conceptualización de la pesca de pequeña escala en la flota Cantábrico-Noroeste según criterios geográficos

Características	Unión Europea	Estado	Sector	Galicia
Eslora	12 metros	12 metros 24 metros	12 metros	15 metros
Denominación	Pesca costera local	Embarcaciones artesanales (10 millas) Pesca costera artesanal y de bajura (24 horas) Pesca local (10 millas) y litoral (60 millas)	Pesca artesanal Pesca de bajura	Pesca de bajura Pesca de artes menores
Características	No uso de artes de arrastre	Artes menores (nasas, anzuelo, enmalle, miños, betas, trasmallos)	10 millas Artes menores y marisqueo Miños Betas Trasmallos Marisqueo a pie y a flote Artes de anzuelo Artes de nasas	Artes menores (nasas, miños, betas, trasmallos, anzuelos, palangrillo) Alternancia de artes (permiso de explotación o permex) Inscripción registro de 3.ª lista
Fuente (ejemplos)	Reglamento 508/2014 de fondos europeos (DOUE 2014)	Real decreto 1683/1997 modificado por el 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)

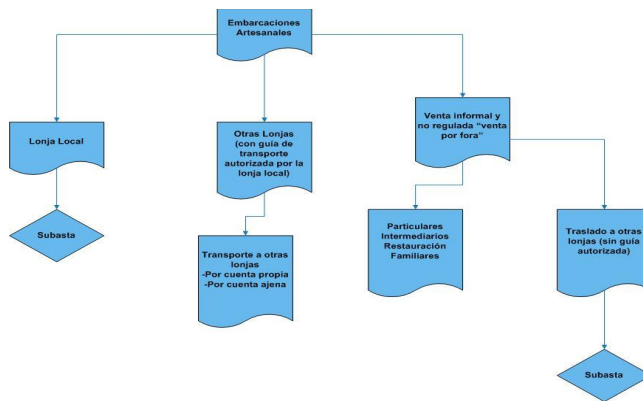
Fuente: elaboración propia.

Otro hecho discutido para la pesca de pequeña escala como sistema productivo diferencial se pone de manifiesto con la figura 2. Con este esquema de comercialización, estudiado por Antonio García-Allut e identificado por este autor, se realiza esta ilustración, donde se revelan la problemática de la cadena de valor y cómo se genera una

estrategia de venta estructurada de los barcos de pesca artesanal, a pequeña escala, como unidad productiva en Galicia. Esta estrategia, sin embargo, está en descenso y resulta muy pronunciada en la última década, dadas las dificultades de relevo generacional y la ausencia estable de capturas en especies objetivo para el marisqueo y la pesca artesanal de pequeña escala de Galicia, una situación que nace de las problemáticas de cambio climático, todavía en estudio en Galicia con programas pioneros como PescaConCiencia, 2022, o el Programa de Ciencias Marinas de Galicia, 2022-2025.

En la figura 2 se ilustra la situación de la cadena de comercialización arquetípica para la pesca, en artes menores o artesanal, y cómo esta tiene un impacto directo en cómo se produce, subasta a la baja las especies marinas, y cómo resulta necesario ajustar el sistema de comercialización con la capacidad de adaptación de las unidades productivas sobre un sistema socioecológico complejo, así como qué tipo de gobernanza institucional debe transitar Galicia. Se trata, por tanto, de evitar la máxima de que lo que es común a nadie importa o una situación de tragedia de los comunes⁴⁷. En este sentido, la siguiente tabla 8 propone cómo revertir una situación inestable a través de una tipología de gobernanza institucional adaptativa, con dos elementos ideales de generación de una sinergia virtuosa de confianza institucional: una cultura cívica participativa⁴⁸ que promueva comunidades adaptativas y actores con capacidad de aprendizaje institucional⁴⁹ para generar acuerdos basados en la naturaleza y el monitoreo científico⁵⁰.

Figura 2. Modelo tradicional de comercialización de la flota de pequeña escala en Galicia



Fuente: elaboración propia.

La tabla 8 ilustra cómo resulta necesario, para una transición ecológica resiliente, que se suceda una gobernanza y política socioeconómica con enfoque ecosistémico de la gobernanza⁵¹. En consecuencia, este enfoque apuesta por el acompañamiento de una cultura organizacional basada en el pluralismo jurídico y las prácticas de gobierno abierto, como la gestión⁵².

Tabla 8. Capacidad de adaptación del ecosistema y tipo de gobernanza institucional

Capacidad de adaptación a los ecosistemas	Capacidad de gobernanza adaptativa institucional	
	Débil	Fuerte
Débil	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades espectadoras: sin poder e impotentes - Actores impotentes - Sin intervención institucional y organización comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades semiespectadoras y actores en conflicto - Actores entre impotentes y enfrentados - Sin una gestión autoorganizada y con gestión institucional jerárquica
Fuerte	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades con actores enfrentados y estrategias de corto plazo - Sin gestión autoorganizada 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades adaptativas - Actores adaptativos al cambio y con capacidad de llegar a acuerdos - Acuerdos adaptativos: fuerte aprendizaje institucional y policéntrico

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

En este sentido, la situación descrita en la tabla 8, mediante tipos ideales, concuerda con el informe *Global Tipping Points*⁵³ elaborado por un equipo internacional de 200 investigadores, coordinado por el profesor Tim Lenton⁵⁴, de la Universidad de Exeter, que sostiene que todavía estamos en un momento civilizatorio con una gobernanza mundial débil en el cambio climático, la alimentación, la energía, el transporte, la seguridad, la participación pública y el cuidado de los ecosistemas, entre otros. Una situación, por tanto, de falta de consolidación de una gobernanza fuerte que sitúa en una posición emergente los sistemas políticos globales, donde falla y falta la consolidación de un sistema cultural organizado desde un régimen de gobernanza participativa⁵⁵, tal como se explicita con la tabla 9 como fórmula considerada óptima y normativa para una salida resiliente a la adaptación y superación de los cambios asociados a la gestión de ecosistemas naturales.

Tabla 9. Tipos ideales cultura organizacional y pluralismo jurídico

Cultura organizacional	Capacidad de gobernanza adaptativa institucional: tipo de cogestión	
	Débil	Fuerte
Débil	Gobernanza individualista Cogestión defectuosa	Gobernanza jerárquica Cogestión implícita (entre informal y legal)
	Gobernanza igualitarista Cogestión igualitaria (sistema legal)	Gobernanza participativa Cogestión institucionalizada (comunidad local, descentralización de toma de decisiones en situación de paridad de decisiones)

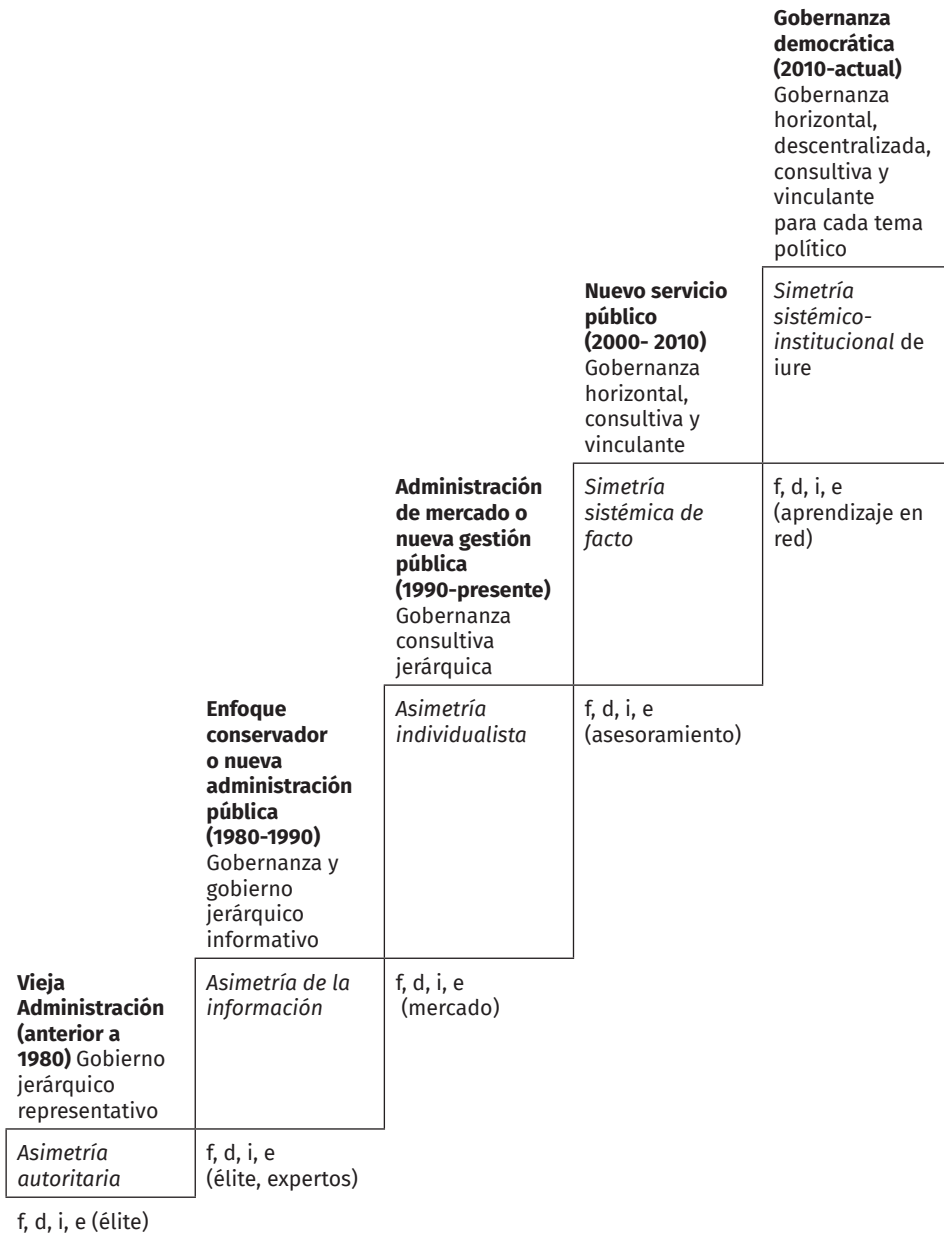
Fuente: elaboración propia a partir de Berkes, 2021; Hood, 1998; Seijo, 2022.

5 CONCLUSIÓN: LECCIONES PARA UNA NUEVA AGENDA POLÍTICA DE CAMBIO SOCIAL TRANSFORMADOR EN GALICIA

El concepto de gobernanza está vinculado a cómo opera la implementación efectiva de la función de administración y/o gestión de las organizaciones, cómo se suceden las prácticas y la efectividad de las estructuras –equilibrio entre eficacia, eficiencia, economía– sobre el bienestar material de los ciudadanos y cómo se permea sobre estos elementos una cultura cívica participativa equilibrada entre el capital humano⁵⁶, el capital cultural⁵⁷ y el capital social⁵⁸.

A su vez, la gobernanza asocia diversos conceptos que se suceden con diferentes propuestas: (1.º) la perspectiva de buen gobierno, (2.º) el enfoque de gobernabilidad y (3.º) la institucionalización que integra las corrientes anteriores y se materializa en los conceptos de gobernanza democrática y gobierno abierto⁵⁹. En contraposición, estas ideas de mejorar la posición del ciudadano siguen siendo una aspiración del deber ser en el proceso de toma de decisiones y su capacidad de corresponsabilidad en el proceso de políticas públicas⁶⁰. Un ejemplo integral para esta evolución histórica, en la función de administración y gestión, se muestra con los niveles y situación descrita en la figura 3. Escalera de aprendizaje social en la toma de decisiones.

Figura 3. Escalera histórica de aprendizaje social en la toma de decisiones y paradigmas de gestión pública



Fuente: elaboración propia a partir de Seijo, 2022; y Arstein, 1969. Nota: El proceso clásico político-administrativo en una política pública parte de las siguientes fases: formulación (f), diseño (d), implementación (i), evaluación (e)

Esta perspectiva resume cómo la cultura organizativa del Estado y del mercado ha evolucionado de forma híbrida en su práctica⁶¹ y cómo la cultura organizacional normativa –valores, creencias– culmina con un ideal para la democratización y la puerta de entrada a la innovación social y democrática de los procesos y etapas de formulación de la política, políticas y políticas públicas, un mecanismo que debe responder a las tendencias precautorias y antiapocalípticas en nuestro estado civilizatorio, dado nuestro modelo productivo⁶² y de situación extendida de la inequidad⁶³.

En España, el sistema político y administrativo, en su corta historia democrática, ha sido duramente criticado por el estilo de la conformación del derecho público, las políticas públicas y su grado de efectividad⁶⁴, una situación que se acentúa sobre un marco de desconfianza social e institucional, como emerge en el grado de efectividad del cambio social con modelos centralizados y/o jerárquicos, así como en la adaptación de soluciones integrales y efectivas sobre los sistemas socioecológicos complejos⁶⁵.

Una solución a esta situación de degradación del ambiente y su relación social, falta de confianza institucional, implica repensar y actuar sobre la forma de cómo se toman las decisiones públicas y cuál es el ámbito equilibrado entre centralización y/o descentralización de los diferentes niveles de gobierno y administración⁶⁶.

Otra lección para el cambio parte de cómo facilitar una gestión integrada en la gobernanza marina. En este sentido, los actores públicos y privados configuran en el sector de la pesca un entramado y diseño institucional, comunidad de políticas⁶⁷, que pueden dotar de voz al pescador, pero esta se diluye al primarse un enfoque centralizado, tecnocrático y representativo que no se conecta con la gestión diaria de los ecosistemas naturales⁶⁸.

La autonomía de Galicia, en este sentido, marca un cambio transformador en el año 2022 para que sea posible una nueva estructura, un nuevo techo competencial que implicaría una “gestión situada” del litoral, como una política adaptativa basada en la cogestión pública, realista y fundamentada sobre la situación socioeconómica de lo que sucede en las microsociedades costeras.

En consecuencia, la ciudadanía en Galicia, y en el sector pesquero de pequeña escala, operan en una posición de desafío entre modelos de democratización y descentralizados, con lo que se trata de evitar las fallas de racionalidad entre el mercado y el Estado⁶⁹. De ahí que las respuestas a la mejora organizacional sean híbridas en la gestión⁷⁰, y la cogestión pública trate de corregirlas y actúe sobre condiciones, en potencia y acto, de asimetría sobre los principios de buena gobernanza en los recursos de uso común⁷¹.

La siguiente tabla 10 ilustra otra lección: el reto de una ordenación resiliente y sostenible de los ecosistemas ante el reto climático. Esta cuestión implica que se deben considerar las diferentes estrategias para la gestión de recursos comunes o principios de Elinor Ostrom, además de atender al marco de cuatro escenarios –reduccionista, conservador, liberal, comunitarista pleno–, donde Galicia se sitúa en un modelo ejemplar mediante un régimen de innovación democrática: la cogestión adaptativa⁷². En la medida en que se ataquen los recursos asimétricos entre actores, la política autonómica puede contribuir a la racionalidad de las decisiones y gestionar pensando en soluciones para

la sostenibilidad de la naturaleza, sobre todo para atender a posturas menos antropocéntricas⁷³ y más centradas en soluciones basadas en la naturaleza. Véase de este modo la figura 3 y los aprendizajes obtenidos con los comportamientos públicos ideales que se describen en la tabla 10, donde se ejemplifica a Galicia como pionera en este tipo de soluciones que actúan sobre la naturaleza y el aprendizaje social de los ciudadanos/as.

Tabla 10. Estrategias para la gestión de recursos comunes y el ejemplo de sostenibilidad de innovación social y democrática de Galicia

Unidad de acción	Centralización decisiones (participación limitada)	Descentralización decisiones (participación colaborativa)
Individuo / Mercado responsabilidad ilimitada	Reduccionista– conservador Liberal extremo Ejemplo TAC, ITQ*	Liberal-republicano Democrático extremo Ejemplo: Free cities
Comunidad / Mercado corresponsable	Comunitarista conservador Estatista extremo Ejemplo: China	Comunista-republicano Democrático integrador. Cogestión paritaria. Ejemplo: Caso de Galicia, Os Miñarzos Carnota, Lira, A Coruña

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

* Este enfoque basado en la mercantilización es conocido por Berkes (2015) como de reduccionismo político, social y económico; es positivista y está basado en una visión horizontal de la toma de decisiones. Este enfoque, en el marco de la UE, se concreta en un derecho y gestión mediante totales admisibles de capturas (TAC, total allowable catches) y cuotas transferibles de pesca (CIT, cuotas individuales transferibles) para medir el rendimiento máximo sostenible (MSY, maximum sustainable yield). Otras denominaciones son: (1.º) Catch shares; por ejemplo: Estados Unidos, con la Ley Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act (1976), NOAA, 2019a, 2019b. (2.º) “ITQ” (individual transferable quota, Arnason, 2007, 2009) en Nueva Zelanda, Islandia, Dinamarca y en el marco de la Unión Europea (Højrup, 2011). (3.º) TFC: se denominan transferable fishing concessions, concesiones transferibles de pesca; Lifeplatform, 2016. (4.º) Wealth-based fishing, denominado gestión de la pesca basada en la riqueza, Cunningham et al., 2009.

Otro punto clave es el cumplimiento del Libro blanco de la gobernanza europea⁷⁴ y la escalera de gobernanza decisonal propuesta (figuras 3, 4). Estos ejemplos se muestran con el desafío de una situación de asimetría y cultura organizativa híbrida (tablas 8, 9, 10) entre las organizaciones de gobierno y administración, así como una situación de desafección en el cumplimiento, seguimiento y evaluación de los principios de una gobernanza democrática en régimen de sostenibilidad.

Asimismo, una nueva agenda para el cambio social aparece recientemente proporcionada desde el Programa de Ciencias Mariñas de Galicia, con una apuesta decidida

por sistematizar cómo divulgar el conocimiento de cambio transformador hacia la buena gestión de los ecosistemas marinos de Galicia⁷⁵.

Por último, la gobernanza marina considera como una solución integral la integración, en régimen de aprendizaje social, la estructura, las prácticas y los valores sobre los ecosistemas marinos. Esta idea se fundamenta en una comunidad de práctica internacional que ha facilitado experiencias y procesos basados en estructuras y sistemas de cogestión pública, como una herramienta en régimen de gobierno abierto que permite el trabajo colaborativo entre sector, Administración pública, organizaciones sociales y partes interesadas, además de abrir a los custodios de los recursos marinos nuevas formas de innovación social y democrática⁷⁶.

En definitiva, una gobernanza marina sostenible para el sector gallego, con un enfoque de precaución ante el cambio climático y buena gestión de pesquerías, implica pensar en las próximas generaciones, así como plantear una agenda de resiliencia ecológica y ambiental con cinco elementos estructurales:

(a) Cumplimiento de los estudios socioeconómicos previstos en la política pesquera comunitaria⁷⁷.

(b) Enfoque ecosistémico del ciclo de las políticas públicas y de los principios que deben guiar la gobernanza de la política, las políticas y las políticas públicas (*Libro de la gobernanza europea*), un elemento que debe actuar de forma transversal en todo el ciclo de políticas.

(c) Análisis detallado de la resiliencia socioeconómica y la justicia azul dentro y fuera de la flota gallega en el marco de la Unión Europea⁷⁸.

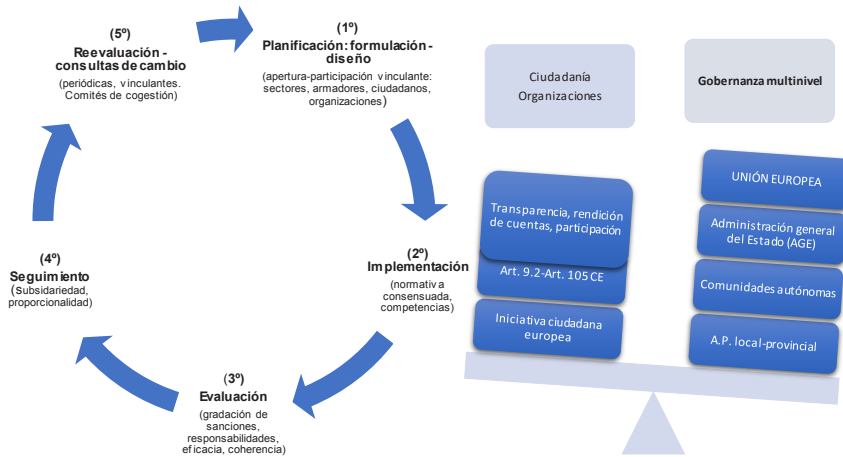
(d) Rotación y apoyo de condiciones socioecológicas que permitan la viabilidad del relevo generacional frente a la existencia de monopolios y *dumping* empresarial en la flota de la UE⁷⁹.

(e) Indicadores de sostenibilidad ecosistémicos para la gestión pesquera aplicada a las políticas públicas⁸⁰.

En este marco, Galicia debe optar por una solución global, no hegemónica, que está representada en diversas contribuciones originales⁸¹. Un cambio de paradigma donde la gestión pública gallega y española debe apostar por una gobernanza de innovación social y democrática, la integración del conocimiento ecológico local, la consolidación de un marco común más transparente y una evaluación del litoral de Galicia con indicadores de resiliencia ecosistémicos, en régimen de cogestión, con los usuarios de los recursos comunes.

En síntesis, el sector pesquero de pequeña escala afronta una gestión en un entorno de riesgo sistémico, marcado por la incertidumbre y desafíos diversos, como la regeneración o extinción gradual de su relevancia, la variabilidad en los *stocks* pesqueros, su adaptabilidad a los cambios en los ecosistemas, su contribución sostenible a los servicios ecosistémicos, la necesidad de mitigar las actividades humanas que afectan al cambio climático y la importancia de la corresponsabilidad para la supervivencia de la especie⁸².

Figura 4. Desafío de la gobernanza multinivel y ciclo participativo de políticas públicas para la gobernanza marina europea



Fuente: elaboración propia. Nota: Esta figura ilustra el marco del ciclo de políticas clásico con los principios de la gobernanza europea. De otra parte, se contrasta el ciclo vital de una política con la situación de equilibrio en la gobernanza multinivel del 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. y Torfing, J. 2016. *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Arnáiz, R. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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. Disponible en: <http://toobigtoignore.net/toward-a-new-social-contract-by-fikret-berkes/>
- Berkes, F., Mahon, R., McConney, P., Pollnac, R. y Pomeroy, R. 2001. *Managing Small-Scale Fisheries. Alternative Directions and Methods*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Berry, L. y Parasuraman, A. 1993. *Marketing de servicios. La calidad como meta*. Barcelona: Parragón.
- Bevir, M. y 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 noviembre de 1997, 34524-34527. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25020.
- BOE. 2023a. *Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia*. Disponible 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. y 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. y 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. y 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%3A110109>
- DOG. 2011. *Decreto 15/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las artes, aparejos, útiles, equipamiento y técnicas permitidos para la extracción profesional de los recursos marinos vivos en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia*, n. 31, martes, 15 de febrero de 2011, 2542-2561. Disponible en: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2011/20110215/Anuncio65FE_es.html.
- DOUE. 2014. *Reglamento 508/2014, de 15 de mayo de 2014*. L149/1-66. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2014/149/L00001-00066.pdf>.
- Dugan, J.E. y 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. y 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. y 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 *Oficial Journal of the European Union*, 354: 22-61.
- European Union. 2023. *Common fisheries policy (CFP)*. Disponible 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*. Disponible 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. Disponible 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*. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb8233en/cb8233en.pdf>.
- FAO. 2023. *International year artisanal fisheries aquaculture*. Disponible 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. Disponible 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*. Disponible en: <http://fedepesca.org/wp-content/uploads/2014/12/GUIA-ARTES-DE-PESCA.pdf>.
- Feigenbaum, A.V. y 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*. Disponible 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*. Disponible 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. y García-Allut, A. 2000. «Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: The case of Galicia (NW Spain)», en *Marine Policy*, 24(5): 375-384. [https://doi.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. y 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. y 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. y 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 y X. Duro (coord.), *Ecología Política. Olladas desde Galicia*. Galicia: o ben común.
- Gelcich, S., Edwards-Jones, G. y 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>.
- goosocan 2023. *Who we are*. Disponible en: https://www.goosocan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=285&Itemid=414.
- Gorla, N., Somers, T.M. y 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. y 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. y 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. y Bynner, C. 2018. «Cultivating 'sanction and sanctuary' in Scottish collaborative 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. y Revell, P. 2020. «Public value governance meets social commons: community anchor organisations as catalysts for public service reform and social change?», en *Local Government Studies*, 47(6). <https://doi.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. y 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. Disponible en: <https://www.icsf.net/resources/europe-workshop-iyafa-2023/>.
- Innes, J.E. y 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?* Disponible 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. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.
- IPCC. 2023b. *Climate Change 2023 Longer Report*. Disponible 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. y 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) (Ejemplar 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. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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*. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/pesca-maritima/estadistica-flota-pesquera/>.
- MAPA 2021b. *Estadística de flota pesquera. Metodología*. Disponible 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*, tesis doctoral. 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*. Disponible en: <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies#magnuson-stevens-act>.
- NOAA. 2019b. *What are catch shares?* Disponible 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*. Disponible 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. y 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. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/367/36715601001.pdf>.
- Pedagadi, S., Orwell, J., Velastin, S. y 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*. Disponible 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. y 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. y 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. y 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 octubre 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 octubre y 4-5 de noviembre 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-educacion-ambiental-como-instrumentos-para-el-fortalecimiento-de-la-pesca-artesanal_el-caso-de-la-fundacion-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). Tesis doctoral. Universidad 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 y 21 de octubre 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. y 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. y 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*. Disponible 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*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela.
- Tashakkori, A. y 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. y Creswell, J. W. 2007b. «The New Era of Mixed Methods», en *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1): 3-7.
- Tashakkori, A. y Teddlie, C. 2010. *SAGE handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- TBTI. 2021. *About Too big to ignore*. Disponible en: <http://toobigtoignore.net/about-tbti/>.
- theoceancleanup. 2023. *The ocean clean up*. Disponible en: <https://theoceancleanup.com/>.
- Theoceanproject.2023. *Protect at least 30% of our lands, waters and ocean by 2030*. Disponible en: <https://theoceanproject.org/30x30/>.

- Thilsted, S.H., Thorne-Lyman, A., Webb, P., Bogard, J.R., Subasinghe, R., Phillips, M. J. y 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. y 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. y 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. y 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. y 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>.

Agradecimientos / Apoyos

A los pescadores, pescadoras y mariscadores de Galicia. CRIA, Centro de Investigación en Antropología, ISCTE, Lisboa. Antonio García-Allut. Fundación Lonxanet para la Pesca Sostenible (FLPS). Departamento de Ciencia Política y Sociología (USC). Universidad de Santiago de Compostela (USC). EqualSeaLab (CRETUS, USC). Departamento de Economía Aplicada (USC). Sebastián Villasante. Luis 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 y 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 y Parma, 2005.
- 10 Hilborn, Orensanz y 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 theoceanproject, 2023; goosocean, 2023; worldoceanobservatory, 2023; Ashoka, 2023; OHI, 2023; theoceancleanup, 2023.
- 22 Henderson *et al.*, 2019; Elstub y Escobar, 2019.
- 23 Bartels y Wittmayer, 2018; Henderson y Bynner, 2018.
- 24 Freire y García-Allut, 2000; ICSF, 2023, Seijo, 2023.
- 25 Bushe, 2012.
- 26 Bevir y Rhodes, 2016; Buvke, 2019.
- 27 Levi-Strauss, 2016.
- 28 Tashakkori y Creswell, 2007a, 2007b; Tashakkori y Teddlie, 2010.
- 29 Esta representación vincula la idea de pesca artesanal con sus palabras más frecuentes en inglés y el ámbito territorial de Galicia se materializa en los siguientes algoritmos de búsqueda: (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 ("angl*" 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 y García-Allut, 2000, Freire-Paz, 2023; Trabazo *et al.*, 2019.
- 33 Taboada, 2004.
- 34 pescadegalicia, 2023.
- 35 Arnáiz y de Co, 1990; Fariña, s/f; Fedepesca, 2014.
- 36 García-Allut *et al.*, 2003, García-Allut, 2015; Seijo, 2023; Seijo y Martín-Bermúdez, 2023.
- 37 MAPA, 2021a, 2021b.
- 38 BOE, 2023a.
- 39 Paz, 2010.
- 40 Seijo, 2005, 2022a, 2022b.
- 41 FGCP, 2020a; 2020b. La Federación Galega de Confrarías de Pescadores, creada en 2004, nace para defender la pesca y el marisqueo artesanal en Galicia. Sus objetivos son "la coordinación, gestión y representación de los intereses económicos y sociales del sector pesquero y marisqueo gallego" (FGCP, 2017a, 2017b).
- 42 FGCP, 2020b, 2017a, 2017b.
- 43 Bell *et al.*, 2008; Dugan y Davis, 1993.
- 44 Pedagadi *et al.*, 2013; Sugiyama, 2007.
- 45 Akpalu, 2011; Pita *et al.*, 2013.
- 46 Cinner *et al.*, 2009; Freire y García-Allut, 2000; Gelcich, Edwards-Jones y Kaiser, 2005.
- 47 Ostrom, 1990.
- 48 Almond y Verba, 1963.
- 49 Berkes, 2009, 2015.
- 50 IPBES, 2023, 2019; IPCC, 2023a, 2023b; Lenton *et al.*, 2023.

- 51 Beaumont *et al.*, 2007; García y Cochrane, 2005; Jennings, 2005; Kay *et al.*, 1999.
- 52 Berkes, 2021; Seijo, 2021, 2022a, 2022b, 2023.
- 53 Lenton *et al.*, 2023.
- 54 Este informe ha sido elaborado por un equipo internacional de más de 200 investigadores, coordinado por el profesor Tim Lenton de la Universidad de Exeter. En el mismo se afirma que la actual gobernanza mundial es inadecuada para la magnitud del reto. Con este informe se formula, además, seis recomendaciones clave para cambiar de rumbo rápidamente, incluida la acción coordinada para desencadenar puntos de inflexión positivos en múltiples sectores, como la alimentación (océanos), la energía y el transporte.
- 55 Ansell y Torfing, 2016; Innes y Booher, 2010.
- 56 Becker, 1990.
- 57 Bourdieu, 1997.
- 58 Putnam, 1995.
- 59 Bevir, 2010; 2007; Denhardt y Denhardt, 2003; UN, 2021.
- 60 Barzelay, 2003; Berkes, 2021.
- 61 Osborne, 2010.
- 62 Xu y Ramanathan, 2023.
- 63 Nature Sustainability, 2022; Piketty, 2014.
- 64 Por ejemplo, las aportaciones de Bastos y Seijo, 2009; 2016; Nieto, 1987, 1998, 1996, 2002, 2003; Subirats, 1994, 1998.
- 65 OCDE, 2018; Transparencia Internacional, 2018. Por ejemplo, los desajustes –desequilibrios– aparecen en tres principios de gobernanza como: (1.º) la participación ciudadana en cualquier política pública y punto de entrada a la agenda política, (2.º) la rendición de cuentas sobre las decisiones y exposiciones previas sobre un asunto público y (3.º) la transparencia entendida como la capacidad de informar sobre las decisiones y ajustarse a las circunstancias cambiantes de los complejos sistemas socioecológicos de una comunidad costera, o un problema público, así como la existencia de mejorar la claridad de los datos proporcionados y con mejores estructuras de práctica.
- 66 Prats, 2005, 2006; Villoria, 2010. Son ejemplos de las aportaciones a una democratización y enfoque de gobierno basada en estructuras más horizontales y basadas en la inteligencia 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 y Seijo, 2023.
- 76 Berkes, 2015, Berkes, 2021; Pomeroy y Berkes, 1997; Seijo, 2022a, 2022b.
- 77 EU, 2023, 2013; PPC, 2023.
- 78 Schreiber *et al.*, 2022, Seijo *et al.*, 2022c.
- 79 Por ejemplo: Feigenbaum y Feigenbaum, 2003; Laxe *et al.*, 2016, 2017, 2019.
- 80 Laxe *et al.*, 2016.
- 81 Por ejemplo: 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. 243-263

Santiago de Compostela, 2023

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

© Luis Barreiro Castro

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

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

Editado bajo licencia 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

Doctor en Sociología

Funcionario del cuerpo superior de la 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 atribuirse a la presencia 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 Comportamiento electoral de los gallegos: oposición rural/urbano (2000-2020). 3 Caracterización de los municipios gallegos. 3.1 Distribución de la población en función del tamaño de los municipios. 3.2 Edad. 3.3 Economía. 3.4 Nivel educativo. 3.5 La ideología y el sentimiento nacionalista de los gallegos. 4 Análisis de los factores que influyen en las diferencias de voto entre hábitats. 5 Conclusiones. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El 12 de julio de 2020 el Partido Popular de Galicia (PP) y su líder Alberto Núñez Feijoo obtuvieron, por cuarta vez consecutiva, una victoria por mayoría absoluta en las elecciones al Parlamento de Galicia celebradas en esa fecha.

A simple vista, la hegemonía del Partido Popular en Galicia, con sus diversas denominaciones a lo largo del tiempo, hunde sus raíces en la transición, siendo el partido más votado desde las primeras elecciones autonómicas celebradas en el año 81, lo que le ha permitido gobernar la comunidad autónoma, la mayor parte del tiempo transcurrido, con gobiernos sustentados en sólidas mayorías absolutas.

Esta situación a nivel autonómico contrasta con el hecho de que los ayuntamientos de las principales ciudades de Galicia han sido gobernados, en ese mismo periodo y en la mayoría de los casos, por gobiernos en solitario o en coalición de fuerzas de lo que podríamos llamar centro-izquierda. En el año 2020 el Partido Popular, a pesar de su incontestable victoria en las elecciones autonómicas, solo gobernaba en una de las siete principales ciudades gallegas (Ourense), y lo hacía en un gobierno en coalición en el que no ostentaba la alcaldía.

Esta aparente contradicción es el punto de partida del presente trabajo, en el que se pretende estudiar la distribución del voto, en los diversos procesos electorales desarrollados en Galicia, teniendo en cuenta la población de los municipios.

El estudio del comportamiento electoral en función del hábitat tiene diversos precedentes tanto a nivel internacional como nacional; así, diversos estudios referían un

mayor apoyo en las entidades de menor población a los partidos conservadores en el Reino Unido y en Estados Unidos¹. En España, por su parte, desde los años 90 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentaba una mayor implantación electoral en los municipios de mediano tamaño, mientras que el PP dominaba en las grandes ciudades y pequeños núcleos². No obstante, esta visión de conjunto ocultaba grandes diferencias entre los diversos territorios de España. Así, en Andalucía, tanto la afluencia a las urnas como el voto socialista se reducían conforme se ascendía en la escala urbana, desde los asentamientos rurales hasta los centros de las áreas metropolitanas³.

Un volumen mucho menor de trabajos ha incidido en las posibles causas del comportamiento diferencial en función del tipo del hábitat. Un ejemplo de esto en España es el trabajo de Trujillo y Ortega⁴, en el que ligaban el voto al PSOE en Andalucía a la inestabilidad y precariedad económica de las localidades, en términos de desempleo y población agraria subsidiaria. También, referido a Andalucía, el trabajo de Corzo⁵ relacionaba el éxito socialista con el fenómeno clientelar. Este mismo fenómeno ha sido estudiado por Jablonski⁶, Barreiro-Castro⁷ y González y Barreiro-Castro⁸ para el caso gallego.

A la vista de lo expuesto, la finalidad de este trabajo es estudiar el comportamiento de los gallegos en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2020, examinando las diferencias que existen entre los distintos hábitats y las posibles causas subyacentes a las mismas. Para ello, se va a partir de la hipótesis de que hay un diferente comportamiento electoral dependiendo del tamaño de la población de los municipios. De constatarse esta hipótesis, se planteará una segunda según la cual este comportamiento diferencial en cuanto al voto no es solo atribuible a las diferencias demográficas, sociales, educativas, ideológicas y económicas entre los distintos hábitats, lo que permitiría afirmar que el tipo de hábitat alberga algún fenómeno más allá de las diferencias en su composición que influye en el comportamiento electoral. Este hecho podría relacionarse con la posible existencia de mecanismos clientelares como los descritos por Trujillo y Ortega⁹, Corzo¹⁰, Jablonski¹¹, Barreiro-Castro¹² y González y Barreiro-Castro¹³.

Por lo anterior, en el siguiente apartado de este trabajo se detallará el comportamiento electoral de los gallegos, teniendo en cuenta la población de los municipios durante el periodo citado, para a continuación describir las diferencias más significativas entre los distintos hábitats desde el punto de vista demográfico, político y socioeconómico, tras lo cual, por medio de la técnica de regresión multinomial, se intentará esclarecer cuáles pueden ser las causas del diferente comportamiento electoral de los gallegos en función del hábitat en el que residen. Por último, el trabajo finalizará exponiendo las principales conclusiones que se pueden extraer de él.

2 COMPORTAMIENTO ELECTORAL DE LOS GALLEGOS: OPOSICIÓN RURAL/URBANO (2000-2020)

Para estudiar el voto obtenido por las diversas formaciones políticas en función del tamaño de la población de los municipios, se recurre a una metodología cuantitativa. Para ello, a partir de la información facilitada por las administraciones públicas¹⁴, se analizarán los datos correspondientes a los procesos electorales celebrados en Galicia entre los años 2000 y 2020. Los municipios se agruparán en función de su población, dando lugar a cinco categorías: <2.000 hab., 2.001-10.000 hab., 10.001-50.000 hab., 50.001-100.000 hab. y más de 100.000 hab.

En este sentido, cabe señalar que el tamaño poblacional ha sido el criterio predominante para clasificar los diferentes tipos de hábitats tanto a nivel internacional como en el caso español¹⁵. No obstante, existen algunas excepciones, como el caso de Míguez¹⁶ y Álvarez¹⁷ para el ámbito gallego o el de Trujillo y Ortega¹⁸ para el caso andaluz. En nuestro caso, se ha recurrido a la población de los municipios como indicador del tipo de hábitat, dejando a un lado otro tipo de indicadores como pueden ser la densidad de población, la situación socioeconómica del municipio o su grado de urbanización. Además, se optó por estudiar el voto de las tres formaciones políticas que han tenido continuidad en el periodo estudiado, que son el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG).

Por último, es necesario realizar una última precisión: los cálculos se realizan solo a partir de los datos del Censo de Residentes (CER), dejando fuera los datos correspondientes al Censo de Residentes Ausentes (CERA). En este último se encuentran inscritas aquellas personas que, teniendo derecho a voto, no residen en España y su voto se computa a nivel provincial, por lo que no es posible asignarlo a ningún municipio en concreto.

Una vez realizadas estas aclaraciones de tipo metodológico, las tablas 1 y 2 permiten establecer una serie de patrones en el voto de los gallegos cuando se tiene en cuenta el tamaño de la población de los municipios en que habitan. En primer lugar, los mejores resultados del PP, en porcentaje de voto, los obtiene siempre en los municipios más pequeños. En segundo lugar, el rendimiento electoral de esta formación se reduce porcentualmente a medida que aumenta el tamaño de los municipios. En tercer lugar, el PSOE obtiene, en líneas generales, un mejor resultado en las grandes ciudades. Por último, el BNG obtiene en la mayoría de las ocasiones su mejor resultado en porcentaje de voto en los hábitats intermedios.

Tabla 1. Promedio del voto a los partidos políticos en Galicia por tramos de población municipal (2000-2020)

	Generales			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 %
	Municipales			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 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MIR y de la Xunta de Galicia.

Tabla 2. Número de veces que los partidos políticos obtienen sus mejores resultados en cada hábitat (2000-2020)

	Periodo (n.º de procesos en el periodo)								
	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

Fuente: elaboración propia.

3 CARACTERIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS GALLEGOS

En el apartado anterior se han constatado una serie de diferencias en el voto de los gallegos en función del hábitat en el que residen. En este apartado se pretenden describir los elementos fundamentales que caracterizan los distintos hábitats y que podrían explicar el diferente comportamiento electoral de las personas que viven en estos. Para ello va a realizarse una descripción de una serie de características como la edad media, el nivel educativo, la situación socioeconómica, la ideología o el sentimiento nacionalista, que tradicionalmente se han asociado a las variaciones en el comportamiento electoral. Para el análisis de las tres primeras características, se recurrirá a los datos facilitados por el Instituto Galego de Estatística (IGE), que es el organismo público dependiente de la Xunta de Galicia especializado en la recopilación de los datos estadísticos de la comunidad autónoma. Este hecho supone que este trabajo tenga que adaptarse tanto a los datos existentes como a las categorías previamente establecidas por este organismo. No obstante, como se verá, esto no impide la caracterización de los distintos hábitats ni influye en las conclusiones del trabajo. Para el análisis de la ideología y del sentimiento nacionalista de los gallegos, se recurrirá, por su parte, a los datos facilitados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

3.1 Distribución de la población en función del tamaño de los municipios

Como muestra la tabla 3, alrededor del 30% de los gallegos viven en municipios de menos de 10.000 habitantes. Sin embargo, esta afirmación esconde profundas diferencias entre las provincias atlánticas (Pontevedra y A Coruña) y las interiores (Lugo y Ourense). Así, de acuerdo con los datos que aparecen en las tablas siguientes, se comprueba que, mientras que en las provincias de Lugo y de Ourense alrededor de la mitad de la población vive en núcleos de menos de 10.000 habitantes, este porcentaje no llega al 29% en el caso de la provincia de A Coruña, reduciéndose a un 18,4% en el caso de la provincia de Pontevedra.

Tabla 3. Porcentaje de población en función del tamaño de población de los municipios año 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%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE.

La tabla 4, por su parte, permite ver la evolución de la distribución de la población de los municipios en Galicia. Puede observarse un aumento de los municipios de menos de 2.000 habitantes en el periodo estudiado debido a la pérdida de población de los municipios de la siguiente categoría (2.001-10.000 habitantes).

Tabla 4. Evolución de la distribución de la población de los municipios gallegos (2000-2019)

Pob. municipios	2000		2010		2019	
	% población	N.º municipios	% población	N.º municipios	% población	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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE.

3.2 Edad

Una de las características de la población gallega es su paulatino envejecimiento, que afecta a todos los tipos de municipios, aunque no con la misma intensidad. Así, los municipios con una edad media mayor, tanto en el año 2000 como en el año 2019, eran los menos poblados, situándose la diferencia entre los municipios más pequeños y las grandes urbes gallegas, en esta última fecha, en más de diez años.

Tabla 5. Edad media de los municipios agrupados por número de habitantes

TAMAÑO DE MUNICIPIO					
AÑO	<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
Diferencia 2019-2000	5,7	4,3	5,17	5,46	4,78

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE.

3.2 Economía

Entre los factores clásicos a la hora de estudiar el comportamiento electoral, están los relacionados con las características socioeconómicas de las poblaciones. En primer lugar, vamos a recurrir al indicador más utilizado para establecer las diferencias económicas entre los distintos hábitats y regiones, que es el producto interior bruto (PIB) por habitante. A partir de los datos disponibles en el IGE, se elaboró la tabla 6, tomando como referencia los años 2010 y 2016, por ser los primeros y los últimos datos disponibles para este indicador. Esta tabla nos permite constatar una importante diferencia en el PIB por habitante, en el año 2010, de más de 8.000 euros entre los municipios con menor población y los de mayor. Esto supone una brecha en lo que se ha considerado medio rural/urbano, aunque, como también puede observarse, se redujo en los años de la crisis económica (aproximadamente a 6.000 euros en 2016) debido a dos factores: por un lado, la mejora del indicador de los hábitats menos poblados y, por otro, un ligero empeoramiento de los hábitats más urbanos. En este sentido, González (2020) señala que durante la crisis el peso relativo de las pensiones sobre el PIB se disparó (desde el 9,2% en 2008 al 12,8% en 2014), de manera que, mientras la renta de los hogares con miembros activos registró una caída del 12% entre 2008 y 2014, la correspondiente a los hogares con miembros inactivos aumentó un 11%. De esta manera, el hábitat rural con una edad media superior y, por ende, más dependiente del sistema de pensiones habría sufrido en menor medida las consecuencias de la crisis económica que el hábitat urbano.

Tabla 6. PIB por habitante (€) en Galicia en función de la población del municipio

Población	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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE.

Para una mayor comprensión de las diferencias económicas entre hábitats, se recurrirá a otro tipo de indicadores económicos. La tabla 7 muestra la estructura de ingresos de los hogares, elaborada igualmente a partir de los datos ofrecidos por el IGE. En este caso los datos disponibles nos fuerzan a cambiar las categorías a la hora de agrupar los municipios en función de la población, ya que este instituto realiza las siguientes agrupaciones: <10.000 hab., 10.000-20.000 hab., 20.001-50.000 hab. y >50.000 hab. Este cambio de categorías no dificulta nuestro análisis, ya que se solapan con las anteriormente utilizadas y nos permite igualmente establecer la comparación rural/urbano.

Al analizar la estructura de los ingresos familiares de los gallegos, en función del tipo de municipio en el que residen, podemos destacar dos rasgos. El primero es que en los municipios menos poblados los ingresos proceden, en primer lugar, de las prestaciones y, en segundo lugar, del trabajo por cuenta ajena, invirtiéndose este orden en el resto de las categorías. Esto está en consonancia con su mayor edad media, lo que supone que la mayor parte de la población recibe prestaciones en alguna de sus modalidades. La segunda característica que resaltar es el hecho de que las retribuciones por cuenta propia tienen un peso mayor en los municipios de menor población que en los de mayor, debiendo atribuirse a que la base de la economía del medio rural son las pequeñas explotaciones agrarias.

La evolución temporal de la estructura de los ingresos familiares la vamos a analizar con relación a los datos ofrecidos por el IGE para el año 2008, que son los primeros aportados por este instituto. Los datos, que igualmente figuran en la tabla 7, permiten comprobar que, como consecuencia del envejecimiento de la población gallega, las prestaciones van ganando terreno a las rentas por cuenta ajena como fuente de ingreso de las familias en todos los hábitats. Por otra parte, las rentas derivadas del trabajo por cuenta propia pierden importancia en todas las categorías.

Por su parte, la tabla 8, en la que figura el ingreso medio mensual por hogar, refleja cómo los municipios de menor población son los que gozan de un menor ingreso medio familiar, siendo los municipios de mayor tamaño los que disfrutaban de más ingresos. No obstante, durante los años de la crisis puede comprobarse cómo la diferencia entre ambos hábitats disminuyó como consecuencia de que las prestaciones no se vieron afectadas en la misma medida que las rentas del trabajo, debido a que, como se ha mencionado, el gasto en pensiones siguió creciendo¹⁹. Este hecho nos proporciona una clave que puede resultar importante a la hora de entender los resultados electorales, al ser la población rural gallega, debido a su mayor envejecimiento, mucho más dependiente del sistema público de prestaciones que la población urbana.

Tabla 7. Estructura de ingresos de los hogares según el tamaño de los municipios (%)

Población	Año 2018			
	Trabajo por cuenta ajena	Trabajo por cuenta propia	Prestaciones	Rentas y otros 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

Población	Año 2008			
	Trabajo por cuenta ajena	Trabajo por cuenta propia	Prestaciones	Rentas y otros 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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (datos referidos a 31 de diciembre).

Tabla 8. Ingreso medio mensual (€) por hogar (2007-2018)

Año	Población municipios			
	<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
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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE (datos referidos a 31 de diciembre).

3.4 Nivel educativo

Para abordar este apartado, se recurre al censo de población del año 2011, a partir del cual se ha confeccionado la tabla 9, que muestra una brecha educativa entre los municipios menos poblados y los de mayor población. Puede comprobarse que, a medida

que se asciende en la escala urbana, disminuye el porcentaje de personas analfabetas y sin estudios, a la par que aumenta el relativo a los que poseen estudios superiores.

Tabla 9. Nivel educativo en función de la población del municipio (2011)

Pob. municipio	Menores de 16 años	Analfabetos y sin estudios	Primer grado*	Segundo grado*	Tercer grado*
≤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 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del IGE.

Nota aclaratoria:

*Primer grado: Personas que fueron a la escuela 5 años o más sin completar EGB, ESO o Bachillerato elemental.

*Segundo grado: Se considera que una persona tiene estudios de segundo grado cuando ha terminado ESO, EGB, Bachillerato elemental, Bachillerato superior, BUP, Bachillerato LOGSE, COU, PREU, FP de grado medio, FPI, Oficialía industrial o equivalente, FP de grado superior, FPII, Maestría industrial o equivalente.

*Tercer grado: Se considera que una persona tiene estudios de tercer grado cuando ha terminado una diplomatura, arquitectura o ingeniería técnicas, 3 cursos de una licenciatura, ingeniería o arquitectura, una licenciatura, una ingeniería o el doctorado.

3.5 La ideología y el sentimiento nacionalista de los gallegos en función del hábitat

Hasta este punto, el trabajo ha girado alrededor del análisis de datos agregados a nivel de municipio; en este apartado, por su parte, se va a recurrir a datos individuales procedentes de las encuestas electorales elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en concreto las que realiza tras cada proceso electoral al Parlamento de Galicia²⁰.

A la vista de los datos que figuran en la tabla 10, se comprueba que existen dos tendencias bien marcadas, pero antes de abordarlas es necesario hacer una precisión. El CIS trabaja, en lo referente a la autoubicación ideológica, con una escala que va desde 1 a 10. De esta forma, el centro vendría reflejado por el 5,5, lo cual introduce un ligero sesgo, ya que intuitivamente una persona que responda a esta pregunta y se considere de centro posiblemente optará por el 5, cuando esta posición está ligeramente situada a la izquierda. Por otro lado, las personas que respondan y sean conscientes de este aspecto, si son de centro, deberán optar por responder 5 o 6, escorándose ligeramente a la izquierda o derecha. Realizada esta precisión, podemos observar, en primer lugar, que los gallegos del medio rural se sitúan en el centro político, pero más a la derecha

que sus homólogos de las grandes ciudades. En segundo lugar, en el periodo analizado, se observa una ligera tendencia de los gallegos a ubicarse en posiciones más a la izquierda, pasando de puntuar en este aspecto 5,43 en el año 2000 a puntuar 4,43 en el año 2020, si bien esta tendencia es mucho mayor en las grandes ciudades que en los municipios menos poblados. El efecto combinado de estas dos tendencias es un paulatino alejamiento de la autoubicación ideológica de las personas que viven en el medio rural frente a las que habitan en las grandes ciudades. Así, si en el año 2001 la diferencia en este indicador entre las personas que vivían en los municipios menos poblados y los más poblados era de 0,38, esta cifra se eleva a 0,97 en el año 2020. Por tanto, podemos sacar tres conclusiones. La primera es que existe un gradiente de manera que, a medida que aumenta el grado de urbanización, las personas de los municipios se sitúan ideológicamente cada vez más a la izquierda. La segunda sería que los gallegos del medio rural se sitúan en el centro, pero más a la derecha que sus homólogos de las grandes ciudades. Por último, la tendencia de los habitantes de las ciudades a autoubicarse en posiciones más a la izquierda, a lo largo del periodo estudiado, ha aumentado la brecha rural/urbano en este aspecto.

Tabla 10. Evolución autoubicación ideológica de los gallegos (2000-2020) en función de la población de los 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
>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

Fuente: elaboración propia. (Nota aclaratoria: 1-izquierda y 10-derecha)

La segunda cuestión a tratar es si existe una diferencia sustancial en el sentimiento nacionalista entre los diferentes tipos de hábitats. En este sentido, Galicia, junto con el País Vasco y Cataluña, ha mantenido a lo largo de las últimas décadas reivindicaciones de tipo nacionalista apoyadas en la existencia de una cultura y lengua propias. Para ello, igual que en el caso anterior, se recurre a las encuestas postelectorales del CIS en las cuales se pregunta por el sentimiento nacionalista, ofreciendo al entrevistado la oportunidad de autosituarse en una escala del 1 al 10, correspondiendo el 1 al mínimo de sentimiento nacionalista y el 10 al máximo.

Teniendo en cuenta la puntualización realizada con anterioridad, para la escala utilizada para la autoubicación ideológica que también iba del 1 al 10, podemos observar que el sentimiento nacionalista es mayor en el medio rural que en las grandes ciudades.

En el plano longitudinal puede observarse que, si bien hubo una merma progresiva en el sentimiento nacionalista de los gallegos, esta tendencia parece haberse invertido en el año 2020. En este sentido, será necesario el análisis de los datos correspondientes a los subsiguientes procesos electorales para observar si este cambio de tendencia es coyuntural o de más largo alcance.

Tabla 11. Evolución del sentimiento nacionalista de los gallegos (2000-2020) en función de la población de los 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

Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. (Nota aclaratoria: 1-mínimo y 10-máximo)

Estos datos son coherentes con los obtenidos en trabajos previos como, por ejemplo, el de Lagares y Pereira²¹, que, a partir de una muestra propia, situaron la ubicación ideológica de los gallegos en las elecciones al Parlamento de Galicia de 2012 en 4,86 y el sentimiento nacionalista de los mismos en 4,35.

De esta manera, podemos describir la orientación política de los gallegos en base a una oposición rural/urbano. En el primer tipo de hábitat, los gallegos se sitúan más a la derecha y son más nacionalistas que en el segundo tipo.

4 ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN LAS DIFERENCIAS DE VOTO ENTRE HÁBITATS

Hasta este punto, se han descrito las diferencias entre los distintos hábitats en lo relativo a la edad media, la situación económica, el nivel educativo, la ideología y el sentimiento nacionalista, de manera que se ha podido caracterizar el medio rural gallego como más envejecido, con menos renta, más dependiente del sistema público de prestaciones, con menor nivel educativo, situado ideológicamente más a la derecha y con un mayor sentimiento nacionalista que el medio urbano. En este apartado se va a comprobar la hipótesis de que el hábitat tiene un efecto neto una vez descontada la influencia de todas esas variables, recurriendo para ello a la regresión multinomial.

Los datos objeto de estudio provienen de las citadas encuestas postelectorales que el CIS elabora tras la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia, que son las

únicas con un tamaño muestral lo suficientemente amplio para realizar un análisis de las causas subyacentes al fenómeno estudiado.

Se empleará como variable dependiente el voto de los gallegos, agrupado en función de los partidos o coaliciones que obtuvieron representación parlamentaria después de cada proceso electoral para elegir el Parlamento de Galicia, para lo cual es necesario obtener un mínimo de un 5% de los votos válidos en una circunscripción electoral²². De esta manera, junto a las tres formaciones objeto de estudio principal, PP, PSOE y BNG, nos encontramos en el año 2012 con Alternativa Galega de Esquerda (AGE) y en 2016 con En Marea. El hecho de tener en cuenta a estas dos últimas formaciones en la regresión multinomial se debe a la necesidad de mantener una coherencia en el análisis de todos los procesos electorales, que no se conseguiría si estas formaciones se incluyeran en la categoría de referencia (otros+resto) en los años 2012 y 2016. En este sentido, es necesario señalar que AGE nació como una coalición de ANOVA –formación creada por el histórico líder del nacionalismo gallego Xosé Manuel Beiras, que había abandonado el BNG–, Esquerda Unida (marca en Galicia de Izquierda Unida) y otras formaciones de izquierda. Esta formación de nuevo cuño obtuvo en su primera cita electoral un 13,90% de los votos y 9 parlamentarios. Por su parte, En Marea, que se presentó en 2016 como una coalición, en parte sucesora de la anterior, en la que se integraban entre otros ANOVA, Esquerda Unida y Podemos, obtuvo un 19,07% de los votos. Estas dos coaliciones pueden catalogarse como formaciones nacionalistas de izquierdas. A la vista tanto del porcentaje de votos obtenidos por ellas como de su marcada posición ideológico-nacionalista, se hizo necesario analizar el voto de estas dos coaliciones como una categoría diferenciada de la de referencia con el fin de que esta tuviese una cierta homogeneidad con relación a todos los procesos celebrados.

Como variables independientes, se emplearon la edad, la autoubicación ideológica, el sentimiento nacionalista, el nivel educativo y la situación laboral, agrupando los datos disponibles para cada una de estas tres últimas en tres categorías con el fin de mantener un tamaño muestral adecuado. El hecho de elegir estas variables independientes se basa en su correspondencia con las diferencias observadas entre los distintos hábitats, lo cual nos permitirá comprobar si influyen en el comportamiento electoral.

Tabla 12. Modelo regresión multinomial

Variable dependiente:	Variables independientes:		
Voto elecciones autonómicas:	Edad	Escala	
	Ideología	Escala (1-10)	
PP	Sentimiento nacionalista	Escala (1-10)	
PSOE	Hábitat	Dummy	Rural (0-10.000 hab.)
BNG			Intermedio (10.001-50.000 hab.)
AGE (2012)			Urbano (>50.000 hab.) (Cat. referencia)
En Marea (2016)	Nivel educativo	Dummy	Sin estudios/Primaria (Bachillerato Elemental, EGB, ESO)
			Secundaria (Bachillerato Superior, BUP, BAC)
			Universitarios (Cat. referencia)
Otros + resto (Cat. referencia)	Situación laboral	Dummy	Trabaja
			Parado/Joven
			Jubilado/Pensionista/Trabajo doméstico no remunerado (Cat. referencia)

Fuente: elaboración propia

El resultado de la regresión multinomial, que aparece reflejado en la tabla 13, permite relacionar las variables explicativas del voto de los gallegos con las diferencias observadas en función del hábitat. En primer lugar, se ve que la variable edad afecta de manera diferente a las tres formaciones políticas. Por un lado, en el caso del PP y del PSOE la probabilidad de ser votados aumenta con la edad del votante, puesto que $\text{Exp}(B)$ es mayor que 1, mientras que en el caso del BNG ocurre lo contrario.

En segundo lugar, la variable ideología aparece como significativa en todos los procesos y para los tres partidos estudiados. De acuerdo con los datos obtenidos, a medida que los votantes se sitúan más a la izquierda aumenta la probabilidad de que voten al PSOE o al BNG, mientras que disminuye la posibilidad de que se decanten por el PP. El resultado obtenido con relación a esta variable tiene gran importancia a la hora de explicar las diferencias electorales entre hábitats por dos razones. En primer lugar, el hecho de que esta variable aparezca siempre como significativa la sitúa en un lugar preeminente a la hora de explicar el voto de los gallegos. En segundo lugar, puesto que los gallegos del medio rural se sitúan más a la derecha que sus homólogos del medio urbano, es de esperar que sean más proclives a votar al PP.

En tercer lugar, como variable significativa, aparece el sentimiento nacionalista, comprobándose que a medida que este aumenta crece la probabilidad de voto al BNG, disminuyendo la de las otras dos fuerzas. No obstante, esta variable solo es significativa en todos los procesos electorales en el caso del BNG.

En cuarto lugar, la situación laboral cobra significación especialmente en el caso del BNG, siendo significativa en cuatro de los seis procesos, observándose que su probabilidad de ser votado aumenta en las clases que trabajan o aspiran a trabajar (jóvenes y parados) en relación con las clases pasivas.

En cuanto al nivel educativo, no aparece en ningún proceso electoral como variable significativa para el PP. Por su parte, en el caso del PSOE solo aparece como significativa en el año 2012, aumentado la probabilidad de ser votado por aquellas personas con menor nivel educativo. En el caso del BNG, el nivel educativo aparece en tres ocasiones como variable significativa (2001, 2012 y 2020), indicando que la posibilidad de que esta formación fuera votada aumentaba en las personas con estudios superiores en el año 2001 y 2020. En el caso del año 2012, la regresión indica lo contrario, es decir, que la probabilidad de votar al BNG disminuía en las personas con estudios superiores. Estos resultados, que pueden parecer contradictorios, parecen indicar que, como consecuencia de la escisión del BNG, los antiguos votantes de esta formación con un mayor nivel educativo emigraron en primer lugar a AGE en 2012 y a En Marea en 2016, volviendo a confiar en el BNG en 2020.

Es evidente, por tanto, que todas las variables estudiadas influyen, en distinta medida, en el comportamiento electoral de los gallegos y, por tanto, pueden ser consideradas explicativas del diferente comportamiento electoral entre hábitats mostrado en el apartado 2. Pero la tabla 13 también refleja que el hábitat, independientemente de las diferencias demográficas, sociales y económicas observadas, emerge por sí mismo como factor explicativo del comportamiento electoral de los gallegos. Por tanto, se corrobora la segunda hipótesis planteada en este trabajo, según la cual, una vez descontada la influencia de las otras variables, el hábitat tiene un efecto neto a la hora de explicar el comportamiento electoral de los gallegos.

Tabla 13. Regresión multinomial componentes del voto en Galicia (Exp(B)/significación)

		2001	2005	2009	2012	2016	2020
PP	Edad	1,011*					1,021**
	Ideología (1-10)	1,825**	3,167**	2,442**	2,616**	2,734**	1,924**
	Sentimiento 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 (Sin estudios/Primaria)						
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Trabaja)						
	Sit. lab. (Parado/Joven)						
PSOE	Edad	1,020**		1,013*	1,016*		1,027**
	Ideología (1-10)	0,556**	0,575**	0,506**	0,466**	0,501**	0,716**
	Sentimiento nacionalista (1-10)	0,911*				1,076**	
	Hábitat (rural)			1,428*	1,616*		
	Hábitat (intermedio)	0,645**			1,624*		
	Nivel educativo (Sin estudios/Primaria)				1,754*		
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Trabaja)		2,286**				
	Sit. lab. (Parado/Joven)						
BNG	Edad		0,973**		0,972**		0,986**
	Ideología (1-10)	0,571**	0,521**	0,404**	0,405**	0,414**	0,6368**
	Sentimiento 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 (Sin estudios/Primaria)	0,544*			2,274**		0,444*
	Nivel educativo (Secundaria)						0,625**
	Sit. lab. (Trabaja)		3,327**	3,902**		3,726**	
	Sit. lab. (Parado/Joven)	1,769*		4,291**		4,392**	

		2001	2005	2009	2012	2016	2020
AGE (2012)	Edad						
	Ideología (1-10)				0,414**	0,341**	
	Sentimiento nacionalista (1-10)				1,224**	1,161**	
	Hábitat (rural)				0,427**	0,511**	
	Hábitat (intermedio)						
En Marea (2016)	Nivel educativo (Sin estudios/Primaria)					0,474*	
	Nivel educativo (Secundaria)						
	Sit. lab. (Trabaja)						
	Sit. lab. (Parado/Joven)					2,326*	
* Significativo al 5 por ciento. ** Significativo al 1 por ciento.							

Fuente: elaboración propia.

Para entender mejor la importancia de la población de los municipios, es necesario observar también los valores del Exp(B) obtenidos. En el caso del PP, la variable hábitat rural no solo es siempre significativa, sino que sus valores oscilan entre 1,3 y 2,2, lo que muestra que la probabilidad de que esta formación sea votada es bastante superior en el hábitat rural que en el hábitat urbano tomado como referencia. Todo esto nos lleva a una cuestión fundamental: ¿por qué el hábitat rural, independientemente de otros factores, favorece el voto al PP?

Una posible respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en diversos trabajos realizados con anterioridad, y estaría relacionada con el clientelismo. Como ya se mencionó, Corzo²³, en el caso de Andalucía, relacionaba el éxito socialista con este fenómeno. En el caso de Galicia, este fenómeno clientelar favorecería al PP por ser la organización política con un claro predominio en el poder en la comunidad autónoma durante el periodo democrático²⁴.

5 CONCLUSIONES

En este trabajo se ha partido de la constatación del hecho de que la primacía del Partido Popular en los procesos electorales celebrados en Galicia, durante el periodo 2000-2020, se ha asentado en un claro predominio de esta formación en los municipios de menor población. Lo anterior implica que el comportamiento electoral de los gallegos se caracteriza por una dualidad rural/urbano, en la que esta formación domina claramente en el medio rural mientras que en los municipios de gran población existe una ligera ventaja de los partidos de centro-izquierda. A partir de esta constatación, se han

analizado diversas características de los municipios gallegos en función del tamaño de su población para poder buscar las causas de este voto diferenciado en función del hábitat.

Una vez analizados factores como la edad, la situación laboral, el nivel educativo, la ideología o el sentimiento nacionalista, se ha podido caracterizar el medio rural gallego como más envejecido, con menos renta, más dependiente del sistema público de prestaciones, con menor nivel educativo, situado ideológicamente más a la derecha y con un mayor sentimiento nacionalista que el medio urbano. Por su parte, el modelo sometido a regresión multinomial permite ver que todas estas variables, en distinta forma e intensidad, influyen en el comportamiento electoral de los gallegos. Ahora bien, una vez descontado el efecto de dichas variables, se comprueba que el hábitat sigue teniendo un efecto neto que podría atribuirse a la presencia de redes clientelares que tienen en el medio rural su ámbito de implantación preferente. La existencia de estas redes clientelares no es exclusiva de ninguna formación política, aunque podría afirmarse que en el caso gallego el PP se beneficia de ellas en mayor medida debido a su condición de partido predominante en la comunidad.

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 & Ciudadanía (EGAP)*, 16(2): 281-294. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4853>.
- Barreiro-Castro, L. 2022a. «El hábitat rural como medio facilitador del clientelismo. El caso de la provincia de Ourense (2000-2020)», en *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 21(1). <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7982>
- Barreiro-Castro, L. 2022b. «La racionalidad del votante rural», en *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, 17(1): 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. y 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. y 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. y 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 antopologia*, 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. y 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. y 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.

Agradecimientos

A Juan Jesús González por su inestimable ayuda.

NOTAS

- 1 Curtice y Steed, 1982 y 1986.
- 2 Sáez, 2002; González, 2004 y 2009.
- 3 Trujillo y Ortega, 2015.
- 4 Trujillo y Ortega, 2015.
- 5 Corzo, 2002.
- 6 Jablonski, 2005.
- 7 Barreiro-Castro, 2021 y 2022a.
- 8 González y Barreiro-Castro, 2023.
- 9 Trujillo y Ortega, 2015.
- 10 Corzo, 2012.
- 11 Jablonski, 2005.
- 12 Barreiro-Castro, 2021, 2022a y 2022b.
- 13 González y Barreiro-Castro, 2023.
- 14 Los datos para las elecciones generales, municipales y al Parlamento Europeo provienen de la información suministrada por el Gobierno de España a través de la página web del Ministerio del Interior (MIR). <http://www.infoelectoral.mir.es>
Los datos correspondientes a las elecciones autonómicas provienen de la información facilitada a través de las páginas web habilitadas por la Xunta de Galicia para los diferentes procesos electorales accesibles en <https://eleccionsgalicia2020.gal>
- 15 Leguina, 1986; Justel, 1990 y 1995; Delgado, 1999 y 2010.

16 Míguez, 1998.

17 Álvarez, 2003.

18 Trujillo y Ortega, 2015.

19 González, 2020.

20 Estudios CIS: 2434(2001), 2611(2005), 2796(2009), 2963(2012), 3155(2016) y 3294 (2020).

21 Lagares y Pereira, 2013.

22 Artículo 10 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia.

23 Corzo, 2012.

24 Barreiro-Castro, 2021 y 2022a.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 265-281

Santiago de Compostela, 2024

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

© José Manuel González Dona

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

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

Editado bajo licencia 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 sustitución de Derecho Financiero y Tributario

Universidad 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 pártese 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, deducción 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: la crisis demográfica y de emancipación del noroeste peninsular. 3 Beneficios fiscales de la modalidad TPO para la adquisición de vivienda por jóvenes. 3.1 Galicia. 3.2 Principado de Asturias. 3.3 Cantabria. 3.4 Castilla y León. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía empleada.

1 INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico tributario no resulta ajeno a las perniciosas circunstancias demográficas de las diferentes regiones españolas ni a otras dificultades de marcado carácter social de intrínseca e innegable relación con aquellas, como son la adquisición de vivienda y el fomento de la emancipación por las personas jóvenes. Por este motivo, el presente estudio pretende examinar los diferentes beneficios fiscales adoptados en la modalidad TPO –dado que se trata de la figura impositiva de naturaleza indirecta que tiene una mayor relevancia en la transmisión de vivienda¹, sin perjuicio de que existan otros beneficios fiscales establecidos *ad hoc* en otras figuras impositivas como el IRPF– por las comunidades autónomas de régimen común en el noroeste de la península ibérica, teniendo en cuenta las similitudes que tienen en la materia con la autonomía gallega, en aras de poder evidenciar las diferencias legislativas en el establecimiento de incentivos para aquellas adquisiciones y realizar propuestas de mejora.

Al efecto, se partirá del contexto en el que nos hallamos actualmente inmersos en la cuestión. En él, se efectuará un estudio de la situación demográfica española y de las

regiones particulares cuya normativa se expondrá –Galicia, Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León–, así como de la problemática derivada de la adquisición de vivienda por jóvenes, con la consecuente reducción de la emancipación y la formación de nuevas unidades familiares, toda vez que resulta innegable que la ralentización en este proceso vital implica una reducción de la natalidad, al verse los jóvenes abocados a una mayor dependencia económica de sus propios progenitores, sin poder constituir sus propias familias. Por su parte, se expondrá la base jurídica de regulación de estos aspectos por estas comunidades autónomas de régimen común en un tributo cedido como es el gravamen sobre las transmisiones patrimoniales onerosas.

En un momento posterior, se procederá con el estudio de los concretos beneficios fiscales, diferenciándolos por cada una de las comunidades autónomas, tras lo cual se expondrán una serie de valoraciones de cara al incremento de la finalidad perseguida por las normas estudiadas, dado su acusado carácter extrafiscal². Así, tal y como ha indicado Gómez Requena, esta nota del ordenamiento tributario genera que este pueda ser empleado como una herramienta para tratar de incentivar cambios demográficos y poblacionales³.

2 CONTEXTO: LA CRISIS DEMOGRÁFICA Y DE EMANCIPACIÓN DEL NOROESTE PENINSULAR

Resulta innegable que el acceso a la vivienda constituye, aparte de una necesidad vital y social, un medio por el cual se manifiesta la independencia de las personas en el ejercicio de sus capacidades y poderío económico. Así, tal y como han aseverado Melo Vieira y Miret Gamundi, la emancipación supone un paso de especial trascendencia en el tránsito de una persona de la juventud a la vida adulta, toda vez que la obtención de vivienda constituye el punto de inicio del resto de proyectos de futuro, otorgando estabilidad a los mismos⁴.

En el caso de la juventud española, con carácter general y sin constituir a ello una excepción las comunidades autónomas objeto de estudio, se ha apreciado en las últimas décadas un notorio retroceso en el acceso a una vivienda, como consecuencia, entre otros factores, de la inestabilidad económica propiciada por factores externos⁵ e internos, de la precariedad laboral y de los bajos salarios, contrariando el fenómeno sociológico acaecido en nuestro país en épocas anteriores, cuando la emancipación doméstica se concretaba en el comportamiento nupcial⁶.

A estos factores no faltan autores que suman otros como la decadencia demográfica, pues el retraso en la emancipación estudiada origina, como apunta Muñoz Fernández, un descenso de la natalidad en España que genera una relevante reducción de nueva población joven, lo que tendrá nuevos efectos *ad futurum*⁷.

No obstante esto, también existen voces que destacan que, aunque la situación de crisis económica supone un factor de empeoramiento de la ya por sí difícil situación de los jóvenes en el ámbito laboral y su consiguiente poder de adquisición, en verdad

estas sucesivas coyunturas no han alterado de modo relevante sus pautas de emancipación, pues ya se hallaban en una situación perniciosa incluso en tiempos de bonanza, caracterizados por la elevada tasa de temporalidad en el empleo, los reducidos salarios, un mayor nivel de desocupación con respecto a otras edades de población activa y el desfavorable contexto del sistema de provisión residencial⁸.

Concretando la situación en cifras, si se atiende, en primer lugar, a los últimos datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su Estadística Continua de Población⁹, se puede apreciar un relativo incremento de la población en España durante el año 2023, si bien el saldo vegetativo continúa siendo negativo, por lo que el incremento de la natalidad es un elemento necesario para la conservación de la población, algo para lo cual las ayudas a la emancipación de los jóvenes suponen una medida de interesante estudio.

En estos datos se puede observar que el crecimiento poblacional ha sido superior en las regiones levantinas y del sur peninsular (exceptuando Andalucía), hallándose la media nacional en el 0,25 %, al igual que el hecho de que, de nuevo, las comunidades nórdicas se hallan casi todas por debajo de la media debido a una población cada vez más envejecida que genera un incremento de la tasa de mortalidad.

Así, los territorios que son objeto de estudio se encuentran en todo caso por debajo de la media nacional, arrojando los mejores datos Cantabria (0,18 %) y el Principado de Asturias (0,16 %), mientras que en esta estadística se han obtenido los peores resultados en Galicia (0,13 %) y en Castilla y León (0,09 %)¹⁰.

En ello resulta también de relevancia la estadística sobre migraciones elaborada por el organismo público referido en sus últimos datos sobre crecimiento de la población¹¹. Conforme a ellos, el saldo migratorio exterior más elevado se halla en Galicia (12.106), al igual que el interior (622), siendo sucedida por Castilla y León (saldo migratorio exterior de 9.274 pero interior de -666), Principado de Asturias (exterior de 3.883 personas e interior de -30) y, por último, por Cantabria (exterior de 2.809 y migración interior de -19).

Consecuentemente, de los datos demográficos ofrecidos se puede apreciar que las comunidades autónomas objeto de estudio se hallan en una comprometida situación poblacional, habida cuenta del descenso de la natalidad y la insuficiente migración para poder corregirla, lo que genera que sea necesaria la adopción de medidas que eviten el éxodo de los jóvenes residentes en las regiones, su establecimiento en residencias para incrementar la natalidad de las mismas y políticas públicas para favorecer la migración a favor de estos territorios.

No obstante esto, una vez establecida la población, es necesario también potenciar mediante ayudas públicas la emancipación de los jóvenes. En este sentido, si se aprecia la última Encuesta Continua de Hogares elaborada por el INE¹², se evidencia que más de la mitad de las personas de entre 25 y 29 años (concretamente, el 55 %) en España todavía vive con sus padres. Por su parte, en la población de entre 30 y 34 años la cifra se sitúa en el 25,6 %.

En esta estadística, las comunidades del noroeste peninsular vuelven a hallarse en cifras por debajo de la media nacional (que se sitúa en el 0,7%), percibiéndose una situación similar en Galicia (0,6%) y Cantabria (0,6%) y más preocupante en el Principado de Asturias (0,2%) y Castilla y León (0,2%). De igual modo, y resultando una evidente consecuencia de estas reducidas medias de emancipación, en todas las regiones expuestas se presentan unos tamaños medios de hogar más reducidos que la media nacional (que es del 2,5), al hallarse Galicia en el 2,4; Cantabria en el 2,37; Castilla y León en el 2,29 y, finalmente, el Principado de Asturias en el 2,2.

Estos datos, por los motivos anteriormente expuestos, se complementan con los ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística en materia de compraventa de vivienda¹³, y que a continuación se procede a sintetizar en la siguiente tabla.

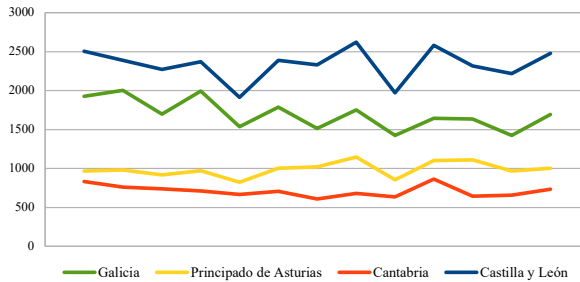
Tabla 1

Periodo	Total nacional	Galicia	Principado de Asturias	Cantabria	Castilla y León
Agosto 2023	49.252	1692	1002	733	2481
Julio 2023	48.303	1426	966	656	2220
Junio 2023	53.999	1635	1112	642	2318
Junio 2023	56.137	1644	1101	862	2583
Abril 2023	43.311	1425	855	637	1974
Marzo 2023	55.778	1750	1145	678	2622
Febrero 2023	50.186	1515	1019	609	2330
Enero 2023	56.372	1789	1002	709	2391
Diciembre 2022	43.429	1535	824	666	1913
Noviembre 2022	55.245	1995	973	710	2371
Octubre 2022	51.628	1699	918	740	2272
Septiembre 2022	57.757	2002	981	759	2391
Agosto 2022	57.548	1929	966	831	2504

Fuente: elaboración propia. Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística.

Con el objeto de ofrecer una mayor comprensión visual de los datos anteriormente expuestos, se ofrece, asimismo, el siguiente gráfico lineal temporal:

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

De las cifras expresadas se puede apreciar, en primer lugar, la caída de compraventa de vivienda en España a lo largo de los últimos meses, sin perjuicio de ligeros repuntes, si bien esta magnitud se ha estancado en las comunidades autónomas objeto de estudio.

Por su parte, se ha de señalar que, en comparación con las restantes regiones de la nación, las del noroeste peninsular revisten unas cifras de transmisión de derechos sobre vivienda inferiores a otras, provocadas en buena parte por la situación demográfica expuesta, presentando los mejores datos en la materia Andalucía, la Comunidad Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid.

Atendiendo a este contexto demográfico y de emancipación, procede a continuación llevar a cabo el estudio de los incentivos establecidos en la modalidad “transmisiones patrimoniales onerosas” por las referidas comunidades autónomas del noroeste peninsular, con el fin de efectuar el examen posterior destinado a su comparación y propuestas de mejora en la materia.

3 BENEFICIOS FISCALES DE LA MODALIDAD TPO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR JÓVENES

Con carácter preliminar al estudio prolijo de los diferentes incentivos fiscales establecidos en el gravamen sobre transmisiones patrimoniales, se debe llevar a cabo un examen previo de la competencia de estas comunidades autónomas de régimen común para efectuar la regulación prevista.

Así, tal y como se determina en el artículo 10.3 de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas¹⁴, la cesión de tributos por el Estado, como fuente de financiación reconocida ex artículo 157.1, epígrafe a), de la ley fundamental¹⁵, puede comprender facultades normativas en los términos que determine la ley que regule la cesión de tributos, siendo el gravamen sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados una de las categorías susceptibles de tal cesión con arreglo al artículo 11, epígrafe c), de aquel instrumento normativo.

El otorgamiento de estas potestades legislativas ha tenido lugar en virtud de lo establecido en los respectivos estatutos de autonomía¹⁶ y en el artículo 2 de las correspondientes leyes de cesión¹⁷ (que remiten, en todos los casos, a las determinadas en el artículo 49 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias¹⁸).

Así, por las citadas disposiciones pueden las expresadas potestades regionales regular, en lo que a este trabajo interesa, el tipo de gravamen para la transmisión de bienes inmuebles, para la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre estos, y para su arrendamiento. Del mismo modo, pueden establecer deducciones a ser practicadas sobre la cuota íntegra¹⁹.

A pesar de esta amplitud normativa, y de su posibilidad de ejercicio en condiciones formales de igualdad, se va a apreciar una diferencia interesante en cuanto a los aspectos regulados en la materia por las diferentes comunidades autónomas en la estructura impositiva, aun cuando ya se han evidenciado datos demográficos y de emancipación de similar preocupación entre sí, al igual que se observará la existencia, dentro del mismo tipo de elemento regulado, de condicionantes divergentes que permitirán surtir un mayor o menor efecto en la reducción de costes fiscales para la obtención de vivienda por jóvenes en el territorio en cuestión²⁰.

Con todo, sí es posible apreciar un denominador común en todos los instrumentos normativos susceptible de crítica, y es que en ningún caso ha sido establecido por las comunidades autónomas estudiadas un régimen en aras al incentivo de la emancipación de los jóvenes por medio de la celebración de contratos de arrendamiento. Así, como han apuntado diferentes estudios económicos y sociológicos, dado que no es posible acceder a una vivienda en propiedad, se ha optado por la fórmula del arrendamiento para la emancipación familiar, pero la escasez de esta también resulta un factor impeditivo de la misma, lo cual supone también una causa del distanciamiento de la edad de emancipación de los jóvenes españoles con respecto a la media europea²¹.

De esta manera, el hecho de que en los preceptos se aluda expresamente a términos como *adquisición* o *transmisión* implica que solo se va a encontrar beneficiada por las normas fiscales objeto de estudio la obtención del derecho real de propiedad por el sujeto pasivo, con exclusión de la constitución de derechos arrendaticios, aun cuando ostentan las comunidades competencia en los mismos términos.

Así, la interpretación gramatical e integrativa que debe ser efectuada en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria²², y del artículo 3.1 del Código civil²³, al que realiza remisión expresa, así como de la prohibición de analogía en los beneficios o incentivos fiscales establecida en el artículo 14 LGT, veta toda posibilidad de que en el seno de los preceptos puedan caber estos negocios jurídicos crediticios. Este extremo ha resultado, asimismo, doctrina jurisprudencial reiterada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, como puede observarse

en resoluciones recientes tales como la sentencia de 18 de abril de 2023²⁴ o la de 20 de junio de 2023²⁵.

Si bien es cierto que en los momentos actuales estos arrendamientos se hallan exentos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45.1B, numeral vigésimo sexto, del Real decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados²⁶, en verdad ello no resulta ni una excusa ni un impedimento para el establecimiento del beneficio fiscal también a favor de los arrendamientos en estos supuestos.

De esta manera, la determinación de la exención ha tenido lugar en virtud de la reforma operada en el precepto a través del artículo 5 del Real decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler²⁷, sin existir con anterioridad, y que no deja de resultar una medida de política fiscal intrínsecamente vinculada, conforme al preámbulo de la norma, a la especial dificultad de acceso a vivienda en el mercado. Así las cosas, un cambio en la referida política podría generar la desaparición de la exención o la concreción de esta a determinados supuestos, momento en cuya entrada en vigor, si las comunidades autónomas referidas no han adoptado los beneficios fiscales para esta particular institución, quedaría vetada de la aplicación de cualquier deducción, por los antedichos motivos.

Expuestas estas consideraciones preliminares, procede a continuación examinar los beneficios concretos de cada una de las comunidades autónomas seleccionadas.

3.1 Galicia

En la comunidad gallega el instrumento normativo por medio del cual se han desarrollado las facultades normativas cedidas por el Estado es el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado²⁸, en el cual se puede apreciar que se han agotado, en lo que a adquisición de vivienda se refiere, las dos atribuciones otorgadas, al regularse un tipo de gravamen privilegiado y una deducción a practicar sobre cuota íntegra.

En lo que respecta al primer elemento, se establece en el artículo 14.5 TRTCG un tipo impositivo del 3% frente al 9% con el que se hallan gravadas las transmisiones onerosas de inmuebles en general por el apartado primero del precepto (y del ya beneficiado 7% previsto en el apartado segundo en el caso de que el bien raíz esté destinado a constituir la vivienda habitual del sujeto pasivo).

Para que el obligado tenga derecho a la práctica del beneficio, es necesario que se cumplan simultáneamente las exigencias siguientes: que a la fecha de devengo del impuesto el adquirente tenga una edad inferior a 36 años, que el patrimonio del adquirente y en su caso de los demás miembros de las unidades familiares no exceda de 200.000 euros más 30.000 euros adicionales por cada miembro de la unidad que exceda del primero, y que la transmisión se documente en escritura pública en la que conste expresamente la fecha de nacimiento del adquirente y la finalidad de destinarla a constituir su vivienda

habitual. En el caso de que el inmueble fuese adquirido por varias personas y en alguna de ellas no se cumplan los requisitos señalados, se aplicará el tipo privilegiado a la parte proporcional de la base correspondiente al sujeto en el que sí se cumplen las exigencias que el precepto determina.

Por su parte, en virtud de la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación²⁹, ha sido insertada la deducción a cuota anteriormente referida en el artículo 16.7 TRTCG, con la pretensión, como determina la exposición de motivos, de fomentar la adquisición de vivienda en aquellas zonas del territorio gallego que estén despobladas, promoviendo el asentamiento con carácter permanente con los consiguientes beneficios que ello supone para el entorno.

El beneficio fiscal consiste en una deducción a cuota del 100% siempre que la adquisición del bien inmueble sea con el objeto de destinarlo a su vivienda habitual, que el sujeto pasivo tenga a la fecha de devengo una edad inferior a los 36 años y que se encuentre en una de las parroquias que tengan la consideración de áreas poco pobladas o áreas rurales³⁰ determinadas en virtud de orden de la consellería competente³¹ (exigencias en línea con la pretensión del incentivo, como ya se ha apreciado en el ejercicio de interpretación auténtica y teleológica de la norma elaborado en el párrafo precedente). Adicionalmente, se necesita cumplir las demás condiciones examinadas para la obtención del tipo de gravamen privilegiado.

En todo caso, tanto en lo que se refiere al tipo impositivo privilegiado como a la deducción a cuota, debe atenderse a que el bien raíz cuya transmisión patrimonial se grava debe estar destinado por el obligado adquirente a constituir su vivienda habitual, apreciándose en ello su objeto de fomento de la emancipación, entendiéndose al efecto, como ha determinado la Administración Tributaria de Galicia en su Consulta vinculante V0002-20 de 6 de octubre de 2020, que este inmueble ha de ser una edificación destinada a la residencia de las personas físicas, consistiendo en una estancia con cierto sentido de permanencia, con exclusión de otras actividades que por definición no la tienen. Por este motivo, no se pueden aplicar los beneficios regulados a otros negocios gravados como inmatriculaciones o expedientes de dominio en relación con estas viviendas, pues la finalidad es el fomento de la adquisición (*cfr.* Consulta vinculante de la ATRIGA V0001-23 de 5 de abril de 2023).

Por su parte, resulta de interés apreciar que la edad máxima de aplicación de los incentivos de 36 años permite la cobertura de los supuestos en los que existen mayores dificultades de emancipación, según los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística expuestos anteriormente, a lo cual se suma la necesidad de falta de patrimonio previo suficiente para poder llevar a cabo esta adquisición. Con la existencia de la deducción se aprecia, además, un beneficio fiscal superior por la posibilidad de aplicar ambos privilegios y reducir el coste fiscal de la emancipación con el fin de incrementar la población en áreas poco habitadas de la región, como medida fiscal correctora de ambos desequilibrios sociales. *Presupuesto y Gasto público*, n. 102, 2021.

3.2 Principado de Asturias

En la legislación dictada por las potestades autonómicas del Principado de Asturias en la materia en virtud del Decreto legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado³², no se aprecian beneficios fiscales específicamente destinados al fomento de la emancipación juvenil.

Así, la regulación llevada a cabo por la comunidad autónoma en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas de los bienes inmuebles de aplicación en la materia se concreta, en primer lugar, en la regulación de una tarifa progresiva, de tal suerte que, si el valor del bien raíz objeto de transmisión o sobre el que se constituyen derechos reales es inferior a 300.000 euros, resultará de aplicación un tipo de gravamen del 8%; si se encuentra su valor entre 300.000,01 y 500.000, se aplicará el 9%; y, si excede de 500.000 euros, resultará de aplicación el tipo impositivo del 10%.

Al efecto, el artículo 26 del instrumento normativo determina que la cuota íntegra se obtendrá aplicando sobre la base liquidable el tipo en función del valor íntegro del bien o derecho, con independencia de que la transmisión, constitución o cesión objeto de gravamen no se realice sobre la totalidad del mismo. Este valor resultaba, además, el real, conforme a la doctrina de la Administración tributaria asturiana expuesta en su Consulta vinculante 1/2018, de 14 de febrero, de tal forma que no se calculaba conforme al precio establecido en la escritura y/o pagado por el adquirente, si bien en la actualidad se debe recordar que, de acuerdo con la reforma operada por la estatal Ley 11/2021, de 9 de julio³³, se establece como parámetro prioritario para la valoración de los bienes raíces el valor de referencia.

Por su parte, no se prevén reducciones del tipo impositivo específicamente dirigidas a jóvenes para fomentar la emancipación, pero sí una reducción³⁴ hasta el 6% para los casos de segundas o ulteriores transmisiones en caso de viviendas situadas en zonas rurales calificadas reglamentariamente como en riesgo de despoblación³⁵, con una serie de requisitos determinados en el artículo 32 bis del Decreto legislativo 2/2014, consistentes en la habitabilidad efectiva de la vivienda con carácter permanente por el adquirente en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de adquisición, salvo que medie justa causa y constituyendo su residencia permanente durante un plazo continuado de al menos tres años.

No se pierde el carácter de habitual cuando se produzca el deceso del contribuyente o existan otras circunstancias que necesariamente impidan la ocupación de vivienda, cuando el contribuyente tenga otra vivienda habitual que disfrute por razón de su cargo o empleo, o cuando se justifique la necesidad de realización de obras previas a ser habitada por el adquirente.

Finalmente, se debe exponer que el legislador autonómico no ha regulado ninguna deducción a cuota íntegra que constituya un incentivo fiscal en la materia objeto de estudio.

3.3 Cantabria

En el seno del Decreto legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado³⁶, se puede apreciar que las transmisiones patrimoniales onerosas de bienes inmuebles se hallan gravadas, en virtud del artículo 9.1, al tipo impositivo del 10 %, estableciéndose una serie de tipos reducidos en los supuestos de transmisión de vivienda y promesa u opción de compra cuando estas vayan a constituir la residencia habitual del sujeto pasivo.

En particular, los beneficios fiscales establecidos en la materia permiten al contribuyente el ahorro fiscal cuando el valor comprobado total de la vivienda sea inferior a 200.000 euros (pues el importe superior se encuentra gravado con el porcentaje general), gravándose, respectivamente, al 8 % los inmuebles de valor inferior a 120.000 euros y al 9 % los superiores a esa cantidad e inferiores a los precitados 200.000.

No obstante esto, en el caso particular que nos ocupa, el legislador autonómico ha establecido un beneficio adicional en el apartado tercero del precepto, el cual se halla desde la redacción originaria del instrumento normativo (si bien en otro artículo), consistente en la determinación de un tipo de gravamen del 5 % para aquellas transmisiones de viviendas y promesas u opciones de compra sobre las mismas que vayan a constituir la vivienda habitual del sujeto pasivo, siempre que este obligado tuviese, en la fecha de adquisición, menos de treinta años de edad cumplidos, sin existir otros condicionantes al efecto.

Cuando, como resultado de la adquisición de la propiedad, la vivienda pase a pertenecer en comunidad *pro indiviso* a varias personas, reuniendo unas el requisito de edad y otras no, se aplicará el tipo reducido a la proporción de base liquidable correspondiente al obligado, como ya venía acaeciendo en los anteriores beneficios. En el caso, no obstante, de que la adquisición se perfeccionase con cargo a la sociedad de gananciales siendo uno de los cónyuges menor de treinta años y el otro no, se aplicará el tipo medio resultante.

3.4 Castilla y León

Finalmente, en lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se puede apreciar que los beneficios fiscales en la materia regulados en el Decreto legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos³⁷, se concretan únicamente en el reconocimiento de tipos de gravamen privilegiados con respecto al resto de transmisiones de inmuebles, sin haberse desarrollado deducciones a cuota de pertinente aplicación.

Así, el artículo 24 del citado instrumento normativo establece un tipo impositivo general de carácter progresivo, pues las transmisiones se hallan gravadas al 8 %, pero en lo que la base liquidable exceda de la cuantía de 250.000 euros se aplica, conforme al artículo 25.1, el tipo de gravamen del 10 %.

A pesar de ello, el artículo 25.3, epígrafe c), prevé un tipo privilegiado del 4%³⁸ en aquellas transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual cuando los adquirentes tengan menos de 36 años a la fecha de devengo, sin establecer otras exigencias.

Adicionalmente, el legislador castellanoleonés ha reconocido, en el artículo 25.4, un tipo reducido del 0,01% en el caso de que el adquirente menor de treinta y seis años obtenga el inmueble para ser destinado a su vivienda habitual y reúna las exigencias determinadas en el artículo 7.1, epígrafe c), del decreto, consistentes en que el inmueble se ubique en una población que no exceda de 10.000 habitantes con carácter general, o de 3.000 habitantes si dista menos de 30 km de la capital de la provincia, y que tenga un valor a efectos del impuesto menor de 135.000 euros, con lo que se aprecia, al igual que acaecía con la normativa gallega, un incentivo adicional para combatir la despoblación en áreas de la comunidad autónoma demográficamente sensibles.

Se debe atender, en todo lo expuesto, a que el artículo 28.1 establece que a efectos de aplicación de estos beneficios fiscales los conceptos de vivienda habitual son los contenidos en el artículo 10, precepto que a su vez determina que el mismo se ajustará a lo regulado en la normativa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, de lo cual se evidencia, según ha manifestado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su sentencia de 15 de febrero de 2020³⁹, que los incentivos desarrollados por el legislador en la norma tributaria tienen el objeto de establecimiento del obligado en el inmueble cuya adquisición onerosa se grava, sin perjuicio de los supuestos contemplados en la ley de la imposición sobre la renta, lo que genera que no opere con respecto a otros bienes que, aun destinándose a residencia, no merezcan la consideración de habitual por la falta de la debida permanencia.

4 CONCLUSIONES

De la investigación realizada, se pueden extraer una serie de aseveraciones conclusivas que a continuación se procede a exponer:

Primera.- España se encuentra inmersa, en los momentos actuales, en una situación demográfica comprometida, pues, si bien es cierto que se está produciendo un incremento de la población conforme a las últimas estadísticas, la realidad es que el crecimiento vegetativo está resultando negativo, al registrarse un mayor número de defunciones que de nacimientos. En las regiones estudiadas del noroeste peninsular el crecimiento de población es todavía inferior, toda vez que se sitúa en cifras por debajo de la media nacional.

Por su parte, la tasa de emancipación de los jóvenes españoles es baja en relación con otros Estados de nuestro entorno y, en perspectiva histórica, con la que se registraba en nuestro país hace décadas, derivada de factores tales como la inestabilidad económica, la precariedad laboral y la consecuente falta de poder adquisitivo para la obtención de viviendas, lo cual, junto con otros factores, ha hecho que se registre un descenso en el

volumen de compraventas de estos bienes raíces en términos nacionales. La reducción en la emancipación supone que las parejas jóvenes no puedan constituir sus propios núcleos familiares, lo que supone inexorablemente una causa del descenso demográfico.

En las comunidades autónomas estudiadas, la emancipación arroja cifras todavía más alarmantes, pues de nuevo se halla en niveles inferiores a la media nacional, lo que tendrá efectos perniciosos en la demografía futura, visibles ya en estos instantes con los reducidos tamaños de los hogares gallegos, asturianos, cántabros y castellanoleoneses. Por este motivo, las cifras de compraventa de vivienda en estos territorios se encuentran también en niveles inferiores en relación con otras regiones españolas, si bien no se aprecia una caída tan significativa como la que se evidencia en el conjunto del Estado, derivada del bajo volumen de transmisiones existente ya con anterioridad.

Segunda.- La emancipación juvenil aporta numerosos beneficios a la sociedad en su conjunto, de tal suerte que los poderes públicos han adoptado numerosas políticas en aras de fomentar la adquisición de viviendas por estos sujetos, entre ellas las tributarias con una acusada naturaleza extrafiscal, cuya finalidad última estriba, de modo adicional, en dar cumplimiento al principio rector de la política económica y social positivizado en el artículo 47 de la ley fundamental.

Así, en todas las comunidades autónomas estudiadas se han establecido diferentes beneficios fiscales en la modalidad TPO, con la pretensión de contribuir a la reducción de costes en la adquisición de vivienda, lo cual se traduce, en los términos analizados, en atraer, en primer lugar, a población joven para que establezca su residencia en los territorios autonómicos examinados y para, en segundo lugar, permitir la emancipación juvenil de sujetos pasivos ya residentes con carácter previo de cara a la formación de núcleos familiares posteriores, con lo que estos beneficios permiten luchar contra la despoblación regional, si bien es cierto que esta labor se ha llevado a cabo en diferentes elementos de la obligación tributaria material y con diferente intensidad.

No obstante esto, en ninguna región se han adoptado medidas de incentivo de la emancipación mediante la celebración de contratos de arrendamiento, opción más adecuada y seguida en la práctica por su menor coste para los interesados. Si bien es cierto que estos se hallan en una situación actual de exención de conformidad con lo establecido en el artículo 45.I.B, apartado 26, del TRLITPAJD, en verdad esta propuesta de *lege ferenda* para todos los sistemas impositivos objeto de estudio debería ser atendida toda vez que una eventual reforma futura de la legislación estatal en la materia conducente a la derogación de este régimen de exención –aparentemente excepcional– podría conducir a una situación de superior gravamen a los arrendamientos con este fin en tanto no se adoptasen posteriormente reformas en los distintos ordenamientos autonómicos.

De forma esquemática, se añade a continuación una tabla resumen de los diferentes incentivos fiscales identificados en las comunidades autónomas objeto de estudio, sin perjuicio de las conclusiones que posteriormente se expondrán.

Tabla 2

Comunidad Autónoma	Beneficios específicos en la modalidad TPO para fomentar la emancipación juvenil	Tipos de gravamen	Deducciones a cuota íntegra
Galicia	SÍ	Privilegiado del 3% si el adquirente es menor de 36 años, o del 7% si el inmueble es destinado a vivienda habitual.	Deducción del 100% si es menor de 36 años y se ubica en zona despoblada.
Principado de Asturias	NO	Progresivo según la base, sin diferenciar sujeto pasivo.	Deducción para zonas rurales, no específica para jóvenes.
Cantabria	SÍ	5% si el obligado es menor de 30 años.	NO
Castilla y León	SÍ	4% si el obligado es menor de 36 años. Tipo más beneficioso del 0,01% si es en zona de riesgo demográfico.	NO

Tercera.- Galicia, a pesar de no hallarse con los peores datos entre las comunidades autónomas expuestas en materia de emancipación juvenil, es la región que ha desarrollado una mayor cantidad de beneficios fiscales con esta pretensión, puesto que ha previsto un tipo privilegiado para gravar las adquisiciones inmobiliarias y ha creado una deducción a cuota que permite que los obligados tributarios no tengan que soportar presión fiscal alguna en materia de imposición indirecta en aquellos supuestos en que la vivienda se ubique en zonas que, dentro de la comunidad, se hallen más comprometidas en términos poblacionales.

Con todo, las condiciones establecidas legalmente para el acceso a ambos beneficios son superiores a las establecidas en las otras regiones, pues, aparte del requisito de edad de 36 años (acertado por cuanto es el lapso temporal en el que se producen estadísticamente el menor número de emancipaciones), se requiere no tener las cifras de patrimonio expresadas –con el fin de beneficiar las transmisiones en favor de jóvenes con menor capacidad de adquisición– y que el negocio jurídico se celebre en escritura pública. Una propuesta de mejora normativa en esta cuestión estribaría en la supresión o, al menos, reducción de las referidas cifras que constituyen el umbral para acceder al beneficio fiscal, a la par que la posible aceptación de documentos privados en los que se formalice el negocio jurídico, con la pretensión de no resultar necesario el abono de gastos adicionales derivados de la intervención notarial, aun cuando haya un beneficio particular establecido en la modalidad AJD.

Cuarta.- El legislador asturiano, por el contrario, no ha establecido en su normativa sobre tributos cedidos por el Estado ningún incentivo fiscal para la emancipación en la modalidad TPO, si bien en estos casos podrán acogerse los obligados a otros beneficios en función del valor del inmueble, que podrá ser gravado con tipos inferiores (si bien superiores al 3% reconocido en Galicia), y a la deducción establecida con carácter general para el fomento del incremento poblacional en áreas del Principado demográficamente comprometidas.

A pesar de ello, convendría, para establecer una solución desde la óptica fiscal, que el legislador autonómico adoptase una nueva reforma en la modalidad TPO para poder crear un tipo (o nuevos tipos, a semejanza del esquema actual) reducidos en relación con la obtención de vivienda por los jóvenes, atendiendo a las características demográficas particulares de su región –en particular, a la edad de emancipación–. De esta suerte, si se pudiesen unir ambos beneficios –el propuesto y el ya preexistente–, se reduciría de forma notable el coste fiscal para la emancipación regional, contribuyendo tanto a la emancipación juvenil en general como a la evitación de la migración y su consecuente éxodo rural.

Quinta.- Cantabria ha establecido un beneficio fiscal en particular para el fomento de la adquisición de inmuebles por jóvenes destinados a constituir su vivienda habitual, consistente en la creación de un tipo de gravamen reducido del 5% aplicable tanto a las transmisiones como a las promesas u opciones de compra sobre las mismas, con lo que se amplía el hecho imponible al que resulta de aplicación el incentivo en comparación con la legislación gallega y castellanoleonesa, que solamente lo permiten en el negocio de adquisición.

A pesar de ello, el incentivo cántabro se encuentra más limitado, en lo que a la edad se refiere, que el establecido en el TRTCG, puesto que solo tienen derecho a él los obligados con una edad máxima de treinta años, aun cuando las estadísticas oficiales refieren relevantes problemas de adquisición de vivienda en edades superiores. Por ello, convendría que el legislador autonómico operase una reforma para establecer un incremento en esa referida edad o, por lo menos, que este beneficio fiscal se viese complementado con la creación de una deducción a cuota que permita desgravar este coste tributario a los obligados que excedan de esa edad y no superen el umbral de los 36, a semejanza de otras comunidades autónomas.

Sexta.- Finalmente, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha reconocido, asimismo, incentivos fiscales a la emancipación mediante la inserción de dos tipos impositivos privilegiados en la modalidad TPO. El primero, del 4%, sensiblemente superior al reconocido en Galicia, pero que no se halla, por su parte, limitado a ningún otro condicionante más allá del de la edad de 36 años, por lo que no es necesario que la operación de adquisición se formalice en escritura pública ni que el obligado tenga una limitación previa de sus activos en su situación patrimonial.

Por su parte, el legislador castellanoleonés ha reconocido un tipo de gravamen especialmente reducido del 0,01% para la adquisición de vivienda por jóvenes en áreas

poco pobladas, semejante al establecido en Galicia, si bien este último implica la desaparición total en términos económicos de la obligación fiscal material. Con todo, se evidencia de buen grado el compromiso de aquella comunidad no solo con el fomento de la emancipación, sino con la lucha contra la despoblación y el éxodo rural.

5 BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

- Castillo Murciego, Á., López Laborda, J., Rodrigo Sauco, F. y 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. y 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. y 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. y 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 Ello no obsta la importancia de otras categorías tributarias indirectas en la materia, como la modalidad AJD, si bien no nos hemos detenido en el estudio de esta última al resultar el hecho gravado en la materia objeto de estudio la transmisión de inmuebles que se realicen a través de documento público notarial, permitiendo el examen específico de la modalidad TPO llevar a cabo un estudio conjunto de aquellas transmisiones que también se formalicen mediante documento privado.

- 2 Así, esta pretensión de satisfacer intereses generales puede nacer de cualquiera de los elementos que constituyen la obligación tributaria material, como ha reconocido con premura y con copiosa doctrina jurisprudencial posterior el Tribunal Constitucional desde su Sentencia 27/1981, de 20 de julio (Suplemento del Tribunal Constitucional publicado en el BOE n. 193, de 13 de agosto de 1981, identificador ECLI:ES:TC:1981:27). En el caso que nos ocupa, los beneficios objeto de estudio tienen la pretensión, por una parte, de atraer a población joven a habitar las diferentes regiones autonómicas y, por otra, la de potenciar la emancipación de jóvenes ya residentes, lo que redundará en la creación de nuevos núcleos familiares, finalidades todas ellas que permiten contribuir a la despoblación de estos territorios.
- 3 Cfr. Gómez Requena, 2023: 18.
- 4 Cfr. Melo Vieira y Miret Gamundi, 2010: 77-79.
- 5 Pueden ponerse como ejemplos los efectos derivados de la pandemia de SARS-CoV-2 o los conflictos bélicos en curso en Ucrania e Israel.
- 6 Cfr. Garrido Medina *et al.*, 1995: 40.
- 7 Cfr. Muñoz Fernández, 2017: 166-167.
- 8 Cfr. Echaves García y Andújar Llosa, 2014: 693.
- 9 El documento, con datos provisionales, se encuentra disponible para su consulta en el siguiente enlace: <https://www.ine.es/daco/daco42/ecp/ecp0323.pdf>. La fecha de publicación de resultados ha sido el 7 de noviembre de 2023 y la de última consulta de los datos, el 13 de noviembre de 2023.
- 10 Con todo, debe indicarse que se ha podido apreciar una sensible mejoría, pues en el anterior estudio, relativo al año 2022, los peores resultados habían tenido lugar en Galicia con un incremento demográfico del 0,07%, en Castilla y León con una tasa negativa del 0,03% y en el Principado de Asturias con un -0,08%.
- 11 Los datos ofrecidos se encuentran disponibles en el documento expuesto por el Instituto Nacional de Estadística en el siguiente enlace: https://www.ine.es/prensa/cp_j2022_p.pdf. Fecha de última consulta de datos: 13 de noviembre de 2023.
- 12 Los datos expuestos se encuentran disponibles, para su consulta pública, en el siguiente enlace: https://www.ine.es/prensa/ech_2020.pdf. Fecha de última consulta: 13 de noviembre de 2023.
- 13 Los datos ofrecidos para las mensualidades relativas al año 2023 son todavía provisionales, según el INE. Fecha de última consulta de los mismos llevada a cabo el 13 de noviembre de 2023.
- 14 BOE n. 236, de 1 de octubre de 1980.
- 15 BOE n. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- 16 Disposición adicional primera de la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia (BOE n. 101, de 28 de abril de 1981); de la Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Asturias (BOE n. 9, de 11 de enero de 1982); de la Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Cantabria (BOE n. 9, de 11 de enero de 1982); y de la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla y León (BOE n. 288, de 1 de diciembre de 2007).
- 17 En el caso de Galicia, en virtud de la Ley 17/2010, de 16 de julio; en el caso del Principado de Asturias, por la Ley 19/2010, de 16 de julio; en cuanto a Cantabria, en virtud de la Ley 20/2010, de 16 de julio; y, finalmente, a Castilla y León por medio de la Ley 30/2010, de 16 de julio, todas ellas publicadas en el BOE n. 173, de 17 de julio de 2010.
- 18 BOE n. 305, de 19 de diciembre de 2009.
- 19 Como señala Villaverde Gómez, de esta regulación cabe entender que el legislador estatal ve con buenos ojos que las comunidades autónomas adopten determinados beneficios fiscales a favor de negocios jurídicos que recaigan sobre bienes y derechos cuya transmisión pueda entenderse adecuado que sean favorecidas fiscalmente, bien estableciendo tipos de gravamen reducidos o bien fijando algún tipo de deducción a cuota, convirtiéndose consecuentemente en un instrumento de política fiscal (Cfr. Villaverde Gómez, 2017: 177).
- 20 La variabilidad en la determinación de la deuda tributaria no impide la existencia de una labor de armonización nacional del tributo con el fin de evitar desequilibrios territoriales y que deriva de la determinación de elementos esenciales de la obligación como el hecho imponible y el cálculo de la base por el Estado, o la atribución a las comunidades autónomas de la competencia territorialmente establecida por el punto de conexión del tributo (Cfr. Escribano López, 2019: 678-679).
- 21 Cfr. Torres, 2023: 29-30.
- 22 BOE n. 302, de 18 de diciembre de 2003.
- 23 Real decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código civil. *Gaceta de Madrid* n. 206, de 25 de julio de 1889.
- 24 Identificador ECLI:ES:TS:2023:1628.
- 25 Identificador ECLI:ES:TS:2023:2740.
- 26 BOE n. 251, de 20 de octubre de 1993.
- 27 BOE n. 55, de 5 de marzo de 2019.
- 28 DOG n. 201, de 20 de octubre de 2011. BOE n. 279, de 19 de noviembre de 2011.
- 29 DOG n. 28, de 9 de febrero de 2017. BOE n. 83, de 7 de abril de 2017.
- 30 Tanto para este beneficio en particular como para sucesivos objetos de estudio, se debe señalar que, si bien las comunidades autónomas de régimen común han adoptado este tipo de beneficios fiscales, en verdad su efectividad aún no ha podido determinarse de forma concluyente, sin haberse evaluado exhaustivamente su eficacia por las propias potestades regionales (Cfr. Castillo Murciego *et al.*, 2021: 11-12).
- 31 La norma reglamentaria a la que el precepto alude es la Orden de la Consellería de Facenda de 9 de febrero de 2017, por la que se determinan las parroquias que tienen la consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales a efectos de las deducciones previstas en los apartados siete del artículo 16 y ocho del artículo 17 del TRTGC (DOG n. 29, de 10 de febrero de 2017).
- 32 BOPA n. 251, de 29 de octubre de 2014. BOE n. 29, de 3 de febrero de 2015.
- 33 BOE n. 164, de 10 de julio de 2021.
- 34 Insertada en virtud de la Ley 6/2021, de 30 de diciembre, de presupuestos generales para 2022, cuya exposición de motivos también ha referido la necesidad de acudir a normas tributarias para combatir la despoblación y la problemática de residencia en las zonas rurales de la región.
- 35 Al efecto, debe ser consultada la Resolución de la Consejería de Hacienda del Principado, de 24 de noviembre de 2020, por la que se determinan las zonas rurales en riesgo de despoblación a efectos fiscales. BOPA n. 240, de 15 de diciembre de 2020.
- 36 BOCT n. 128, de 2 de julio de 2008.
- 37 BOCyL n. 180, de 18 de septiembre de 2013.
- 38 La medida se encontraba reconocida en el texto originario del instrumento, si bien el tipo de gravamen era del 5%, reduciéndose al actual en virtud de la reforma operada por la Ley 7/2017, de 28 de diciembre, de medidas tributarias (BOE n. 36, de 9 de febrero de 2018), cuya exposición de motivos señalaba que la reforma tenía la intención de procurar mediante normas que afectan a los ingresos y gastos públicos una eficaz consecución de los objetivos que se habían de perseguir mediante los presupuestos generales de la comunidad para el año 2018; entre ellos, el fomento de la emancipación juvenil por medio de ayuda pública para el acceso a vivienda.
- 39 Identificador ECLI:ES:TSJCL:2020:4225.



Notas y crónicas



Revista Administración & Cidadanía, EGAP

Vol. 18_núm. 2_2023 | pp. 285-292

Santiago de Compostela, 2023

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

© Paula M.ª Tomé Domínguez

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

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

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 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

Doctora en Derecho Administrativo / Contratada FPU-POP
Universidad 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 a las comunidades energéticas locales: comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía. 3 Incorporación en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2023 y en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 4 Comunidades energéticas locales y su papel en la revitalización de las zonas rurales. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

La consolidación de las figuras de comunidad de energías renovables y de comunidades ciudadanas de energía como entidades jurídicas independientes y sujetos con potestades para actividades de energía eléctrica, dentro de la denominación general de comunidades energéticas locales, se produce desde la Unión Europea a través de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energías renovables, y de la Directiva 2019/944, sobre normas comunes de funcionamiento del mercado interior de electricidad. Esto pronto se incorporará como parte de las medidas hacia la transición ecológica en nuestro país y en nuestro ordenamiento jurídico interno con el fin de impulsar decisivamente una gestión sostenible y autónoma del suministro eléctrico por particulares, empresas y/o administraciones públicas locales. La constitución de estas entidades impulsada por las entidades locales rurales puede suponer una oportunidad para paliar los efectos perniciosos de la despoblación y revertir en cierto modo este fenómeno, cuestión que se pretende poner de manifiesto en los apartados siguientes.

2 APROXIMACIÓN NORMATIVA A LAS COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES: COMUNIDADES DE ENERGÍAS RENOVABLES Y COMUNIDADES CIUDADANAS DE ENERGÍA

Una alusión clara a las comunidades energéticas se recoge en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, en sus artículos 6.1.j) y 6.1.k), para comunidades de energías renovables en el primer caso y para comunidades ciudadanas de energía en el segundo. Este artículo se refiere a los sujetos que se encuentran habilitados en virtud de dicha norma para llevar a cabo “actividades destinadas al suministro de energía eléctrica”, lo que en términos del artículo 1.2 de la misma norma se corresponde con las actividades concretas de: 1) generación, 2) transporte, 3) distribución, 4) sistema de recarga eléctrica, 5) comercialización e intercambio intracomunitario e internacional, y

6) gestión económica y técnica del sistema, cuestiones que se delimitan para cada uno de los sujetos en la descripción del artículo sexto.

Así, en el artículo 6.1.j) de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, se define comunidades de energía renovable como aquellas entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros en las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.

Por su parte, se definen igualmente comunidades ciudadanas de energía como las entidades jurídicas basadas en la participación voluntaria y abierta, cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios o pequeñas empresas y cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios ambientales, económicos o sociales a sus miembros, socios o a la localidad en la que se desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera.

Estas definiciones incorporadas en la normativa interna parten de dos directivas, la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energías renovables (art. 22, comunidad de energías renovables), y en la Directiva 2019/944, sobre normas comunes de funcionamiento del mercado interior de electricidad (art. 16, comunidades ciudadanas de energía). Ambos conceptos forman parte de un concepto general: las comunidades de energías locales.

El artículo 22 de dicha directiva se refiere literalmente a las actividades de producción, consumo, almacenaje y venta de energía renovable y en el mismo se estipula que se deben dar condiciones de acceso de estas comunidades a todos los mercados de energía, de manera no discriminatoria en contraposición con el suministrador principal. Igualmente se establece que se debe compartir la energía entre todos los miembros de la comunidad, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos de constitución y funcionamiento de la misma, de carácter específico en cada caso, siempre respetando los principios generales enunciados en el ordenamiento jurídico al respecto. También el artículo 22.4.h) de dicha directiva, el cual a nuestro juicio es especialmente importante por ser habilitador de la intervención pública en materia de fondos y apoyo a estas iniciativas, ya que se señala que se debe proporcionar “apoyo reglamentario y refuerzo de capacidades a las autoridades para propiciar y crear las CEL, así como ayudar y asistir a las autoridades a participar directamente”.

Esto es relevante ya que da pie a una configuración clara de medidas de intervención a través de diferentes planes programáticos dotados de financiación, con el fin de conseguir el objetivo final de esta y otras medidas que la acompañan, que es la transición energética de las sociedades y economías de la UE, que, como es sabido, es uno de los

pilares fundamentales de las metas europeas tal y como se ha reflejado en numerosos textos que mencionaremos a continuación.

3 INCORPORACIÓN EN EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA 2021-2023 Y EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

De esta manera, se desarrolla el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, de enorme extensión y concreción, en nuestro país, en el que el fomento y creación de las comunidades energéticas locales, en general, contribuye a la consecución de numerosos objetivos enunciados en dicho plan. Este plan actúa como “marco director del programa de inversiones y reformas para una transición medioambiental justa que desarrolle las capacidades estratégicas de la economía verde”: recuperación + transformación del modelo económico español (verde, digital, inclusivo y social). Para ello, se deben introducir medidas encaminadas a reducir la dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnologías de alta eficiencia energética, así como fomentar las energías de origen renovable y el autoconsumo.

Es decir, es una medida que de manera transversal es reflejada en diversas dimensiones u objetivos concretos del Plan Nacional. No obstante, tal es su importancia que existe una medida específica, la Medida 1.13, que señala que se fomentará por parte de las administraciones públicas la creación de estas CEL, medida incluida en la Dimensión 3.1. “Dimensión de la descarbonización”, sin perjuicio de su contribución a otras dimensiones y medidas, como mencionábamos, por ejemplo, a la Medida 1.4 de la Dimensión 3.1. denominada “Desarrollo del autoconsumo con renovables y la generación distribuida”.

Así mismo, la creación de CEL también contribuye a la consecución de objetivos como el incluido en la Medida 1.14, “el papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización”, del propio plan. Así, los proyectos de comunidades energéticas, ya implementados o en proceso de implementación, impulsarán la gestión de la demanda, el autoconsumo, el almacenamiento, los agregadores y el desarrollo de proyectos de energías renovables en cualquiera de sus aplicaciones.

También las CEL encuentran su impulso en la Estrategia de Transición Justa, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 y en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, y también contribuyen a los objetivos plasmados en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

En particular, la Medida 1.13 citada nos habla de que “la normativa europea persigue impulsar el papel de la ciudadanía como motor de la transición energética y, para ello, define dos nuevas entidades jurídicas”:

- Comunidad de energías renovables (Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables).
- Comunidad ciudadana de energía (Directiva 2019/944, sobre normas comunes del funcionamiento del mercado interior de la electricidad).

Ambas figuras jurídicas tienen dos elementos comunes: deben estar controladas por socios o miembros que estén en las proximidades de los proyectos y su objetivo ha de ser proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera. Adicionalmente, en el caso de las comunidades de energía renovables, los socios deben ser personas físicas, pymes o autoridades locales (incluidos municipios). En contraposición, en el caso de la CCE se habla de “pequeña empresa” no de pyme. La principal diferencia entre ambas figuras es que, mientras el objetivo de la comunidad de energías renovables es la realización de proyectos de cualquier naturaleza (eléctrico, térmico o transporte) siempre y cuando el origen energético sea renovable, la comunidad ciudadana de energía se ha pensado para abarcar cualquier proyecto relacionado con el sector eléctrico, incluyendo la distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento de energía, prestación de servicios de eficiencia energética o la prestación de servicios de recarga para vehículo eléctrico, o de otros servicios energéticos a sus miembros. Además, el autoconsumo es un elemento clave e imprescindible para una CER y es opcional en el caso de la CEE, de ahí que el peso de la generación de energía renovable sea diferente en cada caso. Respecto a las comunidades de energías renovables, entre otras medidas, se llevará a cabo una evaluación de los obstáculos existentes y de su potencial de desarrollo. También deberá garantizarse que puedan producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable, así como acceder a todos los mercados de energía adecuados, tanto directamente como mediante agregación. Respecto a las comunidades ciudadanas de energía, entre otras medidas deberá permitirse que puedan poseer, establecer, adquirir o arrendar redes de distribución y gestionarlas autónomamente, así como acceder a todos los mercados organizados.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, PRTR, aprobado en Consejo de Ministros el 16 de junio de 2021, con el fin de vehicular los fondos englobados dentro del Plan Next Generation EU, en concreto en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (regulado por el Reglamento UE 2021/241), en el que la transición ecológica es uno de los dos pilares en los cuales se centra la mayor parte de la financiación disponible para los Estados miembros.

Este plan prevé, en esta línea, en su componente 7, “Despliegue e integración de energías renovables”, una reforma, la C7R3 dedicada a “Desarrollo de las comunidades energéticas”. En esta reforma se prevén tres ejes, el último de ellos vinculado con lo que comentábamos anteriormente respecto al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, denominado “Implementa”, donde se contempla la posibilidad de fomentar la promoción y creación de CEL vía fondos públicos, compatibles con el mercado interior de la UE y, por tanto, con el régimen jurídico de las ayudas de Estado en tanto en cuanto se encuentra dentro de las exenciones por categorías del RGE (Reglamento UE 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 TFUE) como exención a la prohibición general de las ayudas de Estado estipulada en el

artículo 107 TFUE y constatada y excepcionada también a lo largo de todos los textos originarios de la UE. En la sección 7 de dicho RGEC, modificado recientemente en el año 2023, relativa a exención por categoría de ayudas para la protección del medio ambiente.

4 COMUNIDADES ENERGÉTICAS LOCALES Y SU PAPEL EN LA REVITALIZACIÓN DE LAS ZONAS RURALES

En este sentido, una de las más recientes convocatorias es la que recoge la Orden TED/1466/2021 (Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, curioso que ambos objetivos se engloben dentro del mismo ministerio), de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas del programa de incentivos a proyectos piloto singulares de CEL “Programa CE Implementa” en el marco del PRTR. Se trata de un “programa de incentivos objeto de las ayudas reguladas por esta orden que van dirigidas a aquellas entidades jurídicas, públicas o privadas, que fomenten la participación en el sector energético de actores no participantes en el mismo tradicionalmente y cuya finalidad sea el desarrollo de energía renovable eléctrica y térmica, eficiencia energética, infraestructura para movilidad sostenible y gestión de la demanda mediante CEL”.

Como vemos, estas ayudas pueden ser canalizadas a través de entidades locales, que es lo que nos interesa resaltar en esta comunicación, como actores clave para la transición ecológica en todo el territorio, especialmente en las zonas donde son prácticamente la única Administración presente y con competencias suficientes, como son las zonas rurales o más alejadas de los núcleos urbanos. Si las EE. LL. asumen un papel proactivo en este sentido, valiéndose de fondos como los reflejados en dicha orden y en otras, o de fondos propios cuando dispongan de la financiación suficiente –lo cual no suele ser muy habitual–, véase en ese sentido la Ley de haciendas locales (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, para cumplir dicho objetivo de sostenibilidad en todo el territorio.

No obstante, es importante resaltar como la consolidación de CEL contribuye igualmente de forma muy importante a la lucha contra la despoblación en nuestro país. Existen numerosos motivos, de los cuales mencionaremos algunos en este momento, y todos ellos al final convergen en ese objetivo doble de tipo medioambiental pero también de cohesión social y territorial, que permita que toda la ciudadanía tenga las mismas o muy equivalentes condiciones de desarrollo, sin importar la zona del territorio en la que desarrollen su proyecto vital.

Así, del estudio de la configuración jurídica de las CEL en general se extrae la conclusión de que, si las EE. LL. verdaderamente impulsan estas cuestiones, podrían dar lugar a un freno a la despoblación desde dos vertientes: la primera, limitando al máximo la huida de la población residente en el ámbito rural, y la segunda, la atracción de nuevas

generaciones, de la generación soporte necesaria para la pervivencia y supervivencia de las sociedades rurales y de los servicios públicos y privados aparejados. La creación de CEL contribuye a estas cuestiones ya que, por un lado, la generación de energía renovable (pensamos por ejemplo en eólica, térmica a partir de biomasa o solar, aunque en menor medida esta última) se vale de recursos naturales que se encuentran inmediatamente accesibles y en la proximidad de las zonas rurales, en contraposición con la indisponibilidad inmediata (o disponibilidad sujeta a enormes costes) que se manifiesta en grandes núcleos urbanos. Por ello, es más factible, eficiente y sostenible el desarrollo de CEL en zonas rurales lo que, además, generará empleo de calidad directo en el sector tecnológico o energético y también indirecto, en el sector servicios tanto para abastecer a estas nuevas tecnologías como a las personas que se instalen en torno a las mismas.

Además, en el caso, por ejemplo de la biomasa, se generarían empleos de tipo forestal vinculados a la necesaria limpieza de montes que, a su vez, produciría un beneficio ambiental claro como es la prevención de incendios. Todo ello también impulsaría la innovación y el desarrollo de capital humano y tejido social en las comunidades rurales. En línea con esto último, vemos que el beneficio en cuanto a la generación de empleo sería clave, pero también desde el punto de vista conceptual, sociológico y de creación de tejido social, la configuración de CEL contribuye a fomentar la participación ciudadana, el compromiso de la población local con un proyecto común que genera un cierto sentimiento de pertenencia, también muy debilitado en las últimas décadas en el mundo rural. A fin de cuentas, se trata de un modelo de autogestión y autoconsumo que genera empoderamiento de las comunidades, independencia y un acceso directo a los recursos energéticos, sin recurrir necesariamente a la red general, evitando en cierta manera la problemática del suministro eficiente en determinadas circunstancias (más eficiente, sostenible, asequible a la CEL). Si bien es cierto que la inversión inicial es elevada y quizá existen condicionantes de tipo demográfico que no permiten a la población residente participar de una manera activa que cree una verdadera dinamización de la población local, un aumento de su actividad en todos los sentidos. No obstante, el primero de los inconvenientes puede paliarse claramente con el recurso a fondos públicos específicos diseñados a estos efectos (por lo que es imprescindible aprovechar estas oportunidades coyunturales) y, el segundo, a través de talleres de educación ambiental y, sobre todo, fomentando la atracción de nueva población a estos núcleos que sirvan como motor de la transición ecológica y como activo indispensable en las 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. y 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. 293-304

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

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

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

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



El papel de la extrafiscalidad del IPTU verde para el empoderamiento social local y la formación de comunidades energéticas en Brasil^{1 2}

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

BETIELI DA ROSA SAUZEM MACHADO³

Doctoranda en Derecho Programa de posgrado en Derecho
Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC)

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

betielisauzem@yahoo.com.br

RICARDO HERMANY⁴

Profesor de los programas de grado y posgrado en Derecho
Universidad 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 arre-

cadação tributária local; e o segundo estuda a extrafiscalidade do “IPTU verde” como viabilizadora 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. Introducción. 2. Los municipios en el federalismo brasileño y formas de recaudación tributaria a nivel local. 3. El carácter extrafiscal del IPTU verde y el empoderamiento

social local: ejemplos de implementación y resultados observados. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La complejidad de las demandas contemporáneas asociadas al desarrollo urbano y la preservación ambiental ha impulsado la búsqueda de políticas públicas capaces de conciliar estas esferas aparentemente antagónicas. Por lo tanto, la búsqueda de soluciones sostenibles y ambientalmente responsables se ha convertido en una prioridad global ante los inminentes desafíos asociados al cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales.

En el contexto brasileño, el tema de la sostenibilidad urbana emerge como un espacio crítico de intervención que destaca la necesidad de estrategias que promuevan no sólo la eficiencia energética, sino también el empoderamiento social local. En este escenario, el Impuesto Verde a la Propiedad y al Territorio Urbano (IPTU) tiende a surgir como una herramienta potencialmente importante y adopta un enfoque extrafiscal para fomentar prácticas ambientales responsables.

El IPTU verde se presenta, además, como una expresión innovadora de esta dinámica, trascendiendo su carácter fiscal para configurarse como un mecanismo extrafiscal destinado a promover la sostenibilidad y estimular el empoderamiento social local. El presente estudio tiene como objetivo investigar cómo la extrafiscalidad del IPTU verde puede potencialmente contribuir al empoderamiento social en Brasil, con un enfoque específico en la formación de comunidades energéticas.

A partir de estas premisas planteamos la siguiente pregunta: ¿cómo puede la extrafiscalidad del «IPTU verde» permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Partimos de la hipótesis de que la implementación efectiva de la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede desencadenar procesos de empoderamiento social local, permitiendo a los ciudadanos desempeñar un papel más activo en la formación y gestión de comunidades energéticas. En otras palabras, los incentivos fiscales relacionados con la adopción de prácticas sostenibles pueden catalizar no sólo transformaciones ambientales, sino también el compromiso participativo de la sociedad —basado en un sentido de pertenencia a nivel municipal— en la búsqueda de soluciones innovadoras y autosostenibles.

La investigación también se justifica por su relevancia, configurada en el desarrollo de estrategias que promuevan la eficiencia energética y la formación de la ciudadanía como agentes activos en el impulso de cambios socioambientales en sus localidades. Comprender los mecanismos a través de los cuales los impuestos adicionales del «IPTU verde» pueden influir en el empoderamiento social local es esencial para orientar políticas urbanas más efectivas y socialmente inclusivas.

El método utilizado en la investigación es el procedimiento hermenéutico, que permite la correcta interpretación de los textos y sistemas analizados. El método de

aproximación aplicado es deductivo, ya que se parte de un análisis de datos generales —premisa mayor—, pasando por datos específicos —premisa menor—, hasta llegar a la conclusión. En cuanto a la técnica de investigación, se recurrió a la bibliografía, a través de documentación indirecta, utilizando obras, publicaciones periódicas, disertaciones, tesis y legislación sobre el tema.

La investigación tiene dos objetivos específicos. En el primero, analizamos los municipios en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que sustentan la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales. En el segundo, estudiamos la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitador del empoderamiento social local, buscando, en este punto, ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios, y los resultados observados.

2. LOS MUNICIPIOS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO Y LAS FORMAS DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS EN EL ÁMBITO LOCAL

En el contexto brasileño, el federalismo se configura como un sistema de organización política que distribuye el poder entre los diferentes niveles de gobierno. El artículo 1 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, prevé la unión indisoluble entre los estados miembros, los municipios y el Distrito Federal, lo que constituye así el Estado Democrático de Derecho⁵. De este modo, al elaborar la división espacial de competencias entre las entidades federadas, la Constitución adoptó el federalismo cooperativo, estructurado en tres niveles de gobierno. Como establece el *caput* del artículo 18, las entidades federadas tienen autonomía política, administrativa y financiera, y las responsabilidades de cada nivel están delimitadas.

Además, la Constitución de 1988 introdujo importantes innovaciones, aumentando la asignación de recursos a las esferas subnacionales —estados miembros y municipios— ampliando derechos sociales fundamentales, como la salud y la educación, y mejorando el control institucional y social sobre los tres niveles de gobierno. Así, a diferencia de muchos otros modelos de federación, el federalismo brasileño adopta un sistema trino (tres niveles de gobierno), integrando a los municipios como entidades federativas, lo que remite a una tradición histórica de autonomía municipal y control limitado por parte de los estados miembros en cuestiones de orden local. Por lo tanto, los tres niveles de gobierno tienen sus propios Poderes Legislativo y Ejecutivo, mientras que los niveles federal y estatal también tienen sus propios Poderes Judiciales⁶.

El modelo federalista, tal como lo define el artículo 18 de la Constitución, sitúa las entidades federativas —Unión, estados miembros, Distrito Federal y municipios— en el mismo nivel jerárquico, y destaca, sin embargo, las diferentes competencias que les atribuye el texto constitucional. Además, es evidente que la autonomía política y administrativa, consagrada en este texto, se traduce en la descentralización del poder político y organizativo, otorgando a cada entidad federativa la prerrogativa de elegir

a sus gobernantes configurar su forma de organización y tener sus propias fuentes de ingresos y prioridades, sin interferencia del poder central.

En este sentido, la descentralización de competencias y responsabilidades, si bien simboliza un avance en la autonomía, invariablemente implica una mayor necesidad de recursos, puesto que cada entidad asume responsabilidades constitucionales específicas, y sus respectivas responsabilidades de financiación. De esta manera, además de la autonomía política y administrativa, la autonomía financiera es uno de los pilares fundamentales del modelo federativo. Vale la pena señalar que su ausencia implicaría necesariamente una dependencia de las entidades federativas, especialmente las subnacionales, de la financiación proporcionada por el gobierno central⁷.

Además, la Constitución de 1988 delineó claramente los ámbitos de competencia y estableció un modelo único en los artículos 21 a 30, que constituyen la «columna vertebral» de división de responsabilidades entre las entidades federativas⁸. Estas disposiciones describen las competencias de la Unión, tal como se expresan en los artículos 21 y 22; los atribuidos a los municipios se encuentran en los artículos 29 y 30. Se conceden a los estados miembros competencias residuales, previstas en el artículo 25, y la facultad de crear municipios, prevista en el artículo 18, §4. La Constitución también delimita áreas de competencia legislativas que compiten entre sí, descritas en el artículo 24, y competencias administrativas comunes, en los términos del artículo 23. En consecuencia, los estados miembros, el Distrito Federal y los municipios deben cooperar con la Unión en la prestación de servicios en áreas de carácter social, respetando las normas constitucionales.

Desde esta perspectiva, la autonomía financiera se presenta como la faceta más desafiante que deben alcanzar los estados miembros y los municipios. Este desafío está permeado por varios factores, incluida la falta de fuentes propias capaces de asegurar la ejecución y la financiación de las responsabilidades derivadas de la descentralización. Además, la estructura tributaria, establecida por la Constitución para la distribución de recursos, acentúa las disparidades regionales, y destaca las dificultades de los estados miembros y municipios para apoyar financieramente, de manera sostenible, las responsabilidades inherentes a la descentralización.

La distribución de poderes fiscales y administrativos entre niveles de gobierno plantea diferentes perspectivas dentro del ámbito del federalismo. Por un lado, es posible sostener que la descentralización representa una condición necesaria, pero no suficiente, para el federalismo. En consecuencia, la ausencia de recursos financieros propios establece una dinámica de dependencia de las entidades respecto de quienes controlan dichos recursos, generalmente el centro. Por otro lado, se observa que la descentralización no es una condición necesaria para el federalismo, ya que la falta de división clara de las competencias gubernamentales entre entidades tiende a resultar en duplicidad y vacíos en la acción gubernamental, pero no necesariamente en una ausencia de autonomía.⁹

En cuanto a la autonomía financiera, los artículos 145 y 162 de la Constitución establecen la distribución de las competencias tributarias entre las entidades federativas,

mientras que los artículos 21 al 32 enumeran las cargas y servicios públicos a cargo de cada entidad. Estos artículos también indican los mecanismos para compartir los ingresos tributarios recaudados, como el Fondo de Participación de los Municipios, los estados miembros y el Distrito Federal, tal como los Fondos Constitucionales destinados a fomentar el desarrollo regional. Desde esta perspectiva, las entidades federativas tienen la facultad, a través de normas tributarias, de recaudar y controlar los impuestos, dentro de los límites establecidos por la Constitución.

El análisis de la composición de los ingresos de las entidades federativas permite identificar tres recursos principales: los recursos provenientes de la recaudación propia, de conformidad con las facultades tributarias constitucionales inherentes a cada entidad; recursos vinculados a transferencias obligatorias, previstos tanto en la Constitución como en otras leyes, incluidas las relativas al Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y al Fondo de Participación de los Estados (FPE); y las llamadas transferencias voluntarias, caracterizadas, en el contexto de la Unión, como la entrega de recursos corrientes o de capital a otra entidad federativa, en forma de cooperación asistencial o asistencia financiera, ajenas a determinaciones constitucionales legales o destinadas al Sistema Único de Salud (SUS).

De esta manera, entre las autonomías otorgadas a los municipios, merece destacarse la autonomía financiera, que se manifiesta en la capacidad de las entidades locales de instituir y recaudar sus propios impuestos, aplicando estos recursos sin interferencia de otras entidades federativas. En este contexto, la Constitución de 1988 estipuló que los municipios cuentan con fuentes de recursos según lo previsto en los artículos 145, 149 § 1 y 156, además de recibir contribuciones para la recaudación de fondos de otras entidades federadas, de conformidad con los artículos 158 y 153 § 5, fracción II, y el Fondo de Participación, según lo previsto en el artículo 159¹⁰.

La Constitución Federal de 1988 también atribuye a los municipios, específicamente en su artículo 156, la responsabilidad de imponer impuestos y recaudar recursos fundamentales para financiar servicios públicos esenciales y promover el desarrollo local. Para tanto, los municipios cuentan con varias fuentes de ingresos, y el Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS) es una de las principales, ya que se centra en servicios como el turismo, el transporte y las comunicaciones. Además, el Impuesto Territorial y Predial Urbano (IPTU) aparece como una fuente importante de ingresos municipales, basado en la propiedad de inmuebles. Otras fuentes incluyen el Fondo de Participación Municipal (FPM), una transferencia constitucional de la Unión, y recursos provenientes de convenios, donaciones y regalías.

3. EL CARÁCTER EXTRAFISCAL DEL IPTU VERDE Y EL EMPODERAMIENTO SOCIAL LOCAL: EJEMPLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS OBSERVADOS

El Derecho Tributario, que examina los impuestos tributarios y sus contornos, establece una conexión intrínseca con el Derecho Económico, siempre que la política tributaria comienza a ejercer influencia en el campo económico. La modalidad mediante la cual la política tributaria interviene en la política económica se denomina extrafiscalidad. Por ejemplo, el gobierno, cuando busca estimular un determinado sector de la economía, puede optar por reducir las tasas impositivas, promoviendo así incentivos específicos para ciertas actividades económicas¹¹. Se observa, por lo tanto, que la tributación puede impactar situaciones u operaciones de manera que influya en las decisiones de los agentes económicos, quienes pueden organizarse para evitar la configuración del hecho desencadenante y, por esta razón, evitar la incidencia tributaria. En otras palabras, este efecto se reconoce como extrafiscal.

En este contexto, la extrafiscalidad se caracteriza como un impuesto y tiene una finalidad extrafiscal cuando sus efectos constituyen no sólo un resultado secundario de la tributación, sino también su resultado primario, intrínsecamente deseado por el legislador, quien utiliza el impuesto como un instrumento para disuadir o fomentar determinadas conductas¹². Los objetivos de la extrafiscalidad pueden ser diferentes, interviniendo en la economía privada para estimular actividades, desestimular el consumo de bienes, inducir el uso de la propiedad según su función social e impactar la economía.

El IPTU también adopta un carácter extrafiscal cuando el Estado busca restringir o alentar determinadas conductas por parte del contribuyente. En este escenario, la función recaudatoria deja de predominar, y destaca el impacto económico generado por la política tributaria. De este modo, para que el IPTU sea calificado como un impuesto extrafiscal, su objetivo principal no debe limitarse a la recaudación financiera, sino más bien incentivar o desalentar conductas específicas, convirtiéndose así en un instrumento social o económico.

En este sentido, los municipios tienen la prerrogativa de otorgar descuentos o exenciones en el IPTU a los propietarios que adopten prácticas sostenibles en sus predios, como la implementación de sistemas de captación de aguas pluviales, el uso de energías renovables, la creación de zonas verdes, adecuaciones de accesibilidad, entre otras medidas encaminadas a la preservación del medio ambiente. Este enfoque puede contribuir significativamente a construir ciudades más sostenibles, justas y eficientes. Es importante resaltar que las estrategias extratributarias pueden variar dependiendo de la legislación municipal y de las políticas específicas que adopte cada localidad.

Desde esta perspectiva, la práctica de la extrafiscalidad en el IPTU, orientada a incentivar la sostenibilidad —conocida como «IPTU verde», y también como «IPTU ecológico» e «IPTU sostenible», entre otras nomenclaturas— es una política pública que tiene como objetivo promover construcciones más sostenibles e inclusivas, otorgando

descuentos en el IPTU a los contribuyentes que adopten medidas socioambientales en sus inmuebles. De esta manera, el «IPTU verde» se alinea con los principios de sostenibilidad establecidos en la Constitución Federal, especialmente en el artículo 225, que estipula que toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, considerado como un bien de uso común de la población y esencial para una saludable calidad de vida, imponiendo al Poder Público y a la comunidad el deber de defenderla y preservarla para las generaciones presentes y futuras.

A su vez, el Estatuto de la Ciudad (Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001), en su artículo 2, inciso I, reitera la garantía del derecho a las ciudades sostenibles y al saneamiento ambiental. El citado artículo establece que la política urbana pretende coordinar el pleno desarrollo de las funciones sociales y de propiedad urbana de la ciudad, a través de lineamientos generales, destacando, en el apartado I, la garantía del derecho a las ciudades sostenibles. Este derecho abarca el suelo urbano, la vivienda, el saneamiento ambiental, la infraestructura urbana, el transporte y los servicios públicos, el trabajo y el ocio, con miras a servir a las generaciones presentes y futuras.

El «IPTU verde», tal como deriva de la legislación municipal, presenta variaciones entre distintos municipios, dado que cada entidad local puede establecer sus propias normas y criterios. Estas variaciones incluyen el otorgamiento de descuentos o incentivos fiscales con diferentes porcentajes, distintos plazos para que los descuentos sean válidos, criterios específicos relacionados con las prácticas socioambientales elegibles y los procedimientos y plazos para que los contribuyentes soliciten la membresía en el programa.

Por lo tanto, los criterios y requisitos para obtener el descuento «IPTU verde» dependen de la legislación específica de cada municipio. Los requisitos también pueden variar. En algunos casos incluyen la necesidad de darse de alta en el año anterior a la entrada en vigor del descuento, mientras que en otros la necesidad es unos meses antes, siendo además necesaria la presentación de la documentación requerida. Veamos cómo se explica esta realidad en algunos municipios brasileños, según la siguiente tabla:

Tabla 1

Estado-miembro	Municipio	n.º de la ley	Práctica adoptada en el «IPTU verde»
Bahia	Salvador	Decreto n.º 36.288/2022	El programa funciona a través de una puntuación, basada en las acciones sostenibles adoptadas, relacionadas con la gestión sostenible del agua, eficiencia y alternativas energéticas, diseño sostenible, calidad urbana, verde urbano, contribuciones a la adaptación basada en ecosistemas (AbE), gestión de residuos y bonificaciones para proyectos con requisitos de certificación.

Estado-miembro	Municipio	n.º de la ley	Práctica adoptada en el «IPTU verde»
Minas Gerais	Betim	Ley n.º 6.223/2017	Beneficios fiscales para propiedades que adopten prácticas sostenibles, como la instalación de sistemas de calefacción solar y recogida selectiva de residuos.
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Ley Complementaria n.º 974/2023	Políticas para fomentar la sostenibilidad, incluida la posibilidad de descuentos en el IPTU para inmuebles que inviertan en tecnologías sostenibles y eficiencia energética.
	Santa Cruz do Sul	Ley Complementaria n.º 745/2019	Programa «Santa Cruz solar» con reglas de incentivo fiscal para la adopción de energía solar a nivel municipal.
Santa Catarina	Balneário Camboriú	Ley n.º 4.303/2019	Las prácticas que generan el descuento son el uso de sistemas de captación y reutilización de agua, sistema de calefacción solar hidráulica, construcción con materiales sostenibles, el uso de tejado verde y de paneles fotovoltaicos.
São Paulo	Guarulhos	Ley n.º 6.793/2010	La política de incentivos está enfocada en el uso de un sistema de recolección de aguas pluviales, la instalación de un tejado verde, entre otras prácticas.

Fuente: Elaboración propia, con base en legislación municipal.

También es importante destacar que, además de las disposiciones presentes en la legislación municipal sobre la materia, en diciembre de 2022 el Senado Federal aprobó la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) n.º 13/2019, con miras a incentivar la adopción de fuentes de energía limpia y, al mismo tiempo, reducir los impuestos que pesan sobre los contribuyentes. Esta PEC propone la implementación de tarifas diferenciadas a nivel federal, proyecto actualmente en trámite en la Cámara de Diputados.

En el contexto de fortalecer el poder local y acercar la toma de decisiones y el ejercicio del poder al lugar donde se presta el servicio público, cabe destacar también la aplicación del principio de subsidiariedad, específicamente en su perspectiva administrativa interna. Este principio está relacionado con la división de competencias entre las entidades federativas y está intrínsecamente vinculado a la idea de federalismo, cuyo objetivo es garantizar que las decisiones necesarias no se desvíen de la realidad local, produciéndose el distanciamiento sólo en situaciones en las que sea absolutamente imposible actuar de manera subsidiaria. En resumen, el principio de subsidiariedad implica que las decisiones se retiran del nivel local sólo cuando no es factible procesarlas de esta manera, y luego se transfieren a la entidad federada más distante¹³. Desde esta perspectiva, el esfuerzo para articular la subsidiariedad, como estrategia para (re)organizar competencias y relaciones entre ciudadanos y autoridades públicas, tiende a contribuir a la valorización del espacio local y la realización de su autonomía, incluida

la asignación de recursos compatibles con las exigencias derivadas del aumento de derechos. La democratización de las decisiones públicas, basada en la igualdad entre los ciudadanos, fortalece el control social sobre la gestión pública, creando un entorno menos susceptible a las intenciones oligárquicas regionales¹⁴.

A nivel municipal, la relevancia de las medidas encaminadas a promover el medio ambiente es incuestionable, dada la evidente conexión local y proximidad con el medio ambiente. Esto surge del hecho de que las normas de orden público y de interés social, que ahora regulan el uso de la propiedad en las ciudades, ya no tienen un carácter únicamente individual. De esta manera, adquieren un carácter metaindividual, en vistas de que el uso de la propiedad, según el artículo 1, párrafo único del Estatuto de la Ciudad, pasa a regularse en favor del bien colectivo, la seguridad, el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambiental¹⁵. De esta manera, en tal escenario se perfila una transformación paradigmática, ya que la propiedad urbana trasciende la mera caracterización como inmueble ubicado en el área urbana, pasando a cumplir una función ambiental en el contexto de la sostenibilidad y la dignidad humana.

Además, la extrafiscalidad del «IPTU verde» se manifiesta como un instrumento aplicado para reducir los impactos ambientales. Además de presentar los beneficios derivados del involucramiento y la participación social —caracterizada como empoderamiento social local—, este mecanismo promueve una transformación democrática entre ciudadanos y autoridades públicas.

Vale también reiterar que los sistemas fotovoltaicos, encargados de transformar la luz solar en energía eléctrica limpia, constituyen una de las soluciones sostenibles más aceptadas y adoptadas en los distintos municipios que implementan el «IPTU verde». Este enfoque no sólo proporciona ganancias financieras a través de la adopción de esta tecnología, que contribuye al ahorro y la reducción de los gastos de electricidad para muchos consumidores en Brasil, sino que también resalta que la participación ciudadana puede desempeñar un papel esencial en la transición energética en las comunidades locales, en consecuencia permitiendo la formación de comunidades energéticas.

4. CONCLUSIÓN

La investigación buscó responder a la siguiente pregunta: ¿cómo la extrafiscalidad del «IPTU verde» puede permitir el empoderamiento social local en el contexto brasileño y la formación de comunidades energéticas? Para responderla, la investigación se dividió en dos momentos. En el primero, los municipios fueron analizados en el contexto del federalismo brasileño y las bases teóricas que subyacen a la extrafiscalidad en las formas de recaudación de impuestos locales. En el segundo, se estudió la extrafiscalidad del «IPTU verde» como facilitador del empoderamiento social local y, en ese sentido, se buscaron ejemplos de casos de implementación en diferentes municipios brasileños y los resultados observados.

Quedó claro, así, que los municipios, como entidades federativas más cercanas a los ciudadanos, son los más adecuados para reconocer y satisfacer las necesidades de la población local, puesto que su proximidad a la población brinda mayores condiciones para la participación comunitaria en la formulación e implementación de las políticas públicas, especialmente las de carácter social. Por lo tanto, se concluye que el «IPTU verde» tiene el potencial de fomentar prácticas y construcciones sostenibles, contribuyendo de esa manera a la formación de comunidades energéticas y al empoderamiento social local.

Esta dinámica, basada en el sentido de pertenencia, promueve beneficios fiscales para los propietarios que adopten medidas y tecnologías ecológicamente sostenibles en sus propiedades. A su vez, las personas de la comunidad, impulsadas por la idea de sostenibilidad, al recibir el descuento del «IPTU verde», tienden cada vez más a adherirse a este tipo de energía renovable, con el objetivo de implementar acciones encaminadas a la preservación del medio ambiente y la promoción de la eficiencia energética.

5. BIBLIOGRAFÍA

- 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 La investigación se llevó a cabo con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior- Brasil CAPES – Código de Financiación 001.
- 2 La publicación contó con el apoyo de una subvención institucional otorgada por la Confederación Nacional de Municipios.
- 3 Doctoranda en Derecho del programa de posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul, con beca PROSUC/CAPES, modalidad I, dedicación exclusiva (2021-2025). Prácticas de doctorado en la Universidad de Santiago de Compostela (España), con beca PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Beca de la Confederación Nacional de Municipios en convenio Apesc/CNM. Máster en Derecho del programa de posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul (2020). Posgraduada en Derecho Procesual Público por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2020). Licenciada en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (2016). Miembro del grupo de investigación Gestión Local y Políticas Públicas, coordinado por el Profesor Ricardo Hermany.
- 4 Profesor de los programas de grado y posgrado en Derecho-Máster/ Doctorado de la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC). Posdoctoral en la Universidad de Lisboa (2011). Doctor en Derecho por la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (2003) y Doctorado sándwich por la Universidad de Lisboa (2003). Máster en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (1999). Coordinador del grupo de investigación Gestión Local y Políticas Públicas (UNISC). Asesor jurídico de la Confederación Nacional de Municipios (CNM).
- 5 Bercovici, 2004.
- 6 Souza, 2005.
- 7 Dallari, 2019.
- 8 Corralo, 2012.
- 9 Soares y Machado, 2018: 26.
- 10 Carrazza, 2011.
- 11 Nazar, 2009: 39.
- 12 Paulsen, 2012.
- 13 Lima, Giacobbo y Hermany, 2023.
- 14 Lima, Giacobbo y Hermany, 2023.
- 15 Fiorillo, 2013.

Proceso de selección e avaliación dos orixinais

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

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

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

Normas de publicación

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

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

2 Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación do orixinal figurarán nun lugar visible da revista.

3 Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:

a) Ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.

b) Estar redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, español, portugués, francés, italiano ou inglés.

c) Conter un mínimo de 30.000 caracteres con espazo e un máximo de 45.000 no caso dos “Artigos”; entre 20.000 e 35.000 caracteres con espazo nas “Notas”; e entre 3.000 e 10.000 caracteres nas “Recensións” e “Crónicas”.

4 Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:

a) Un título descriptivo do contido e a súa tradución ao inglés. Ademais, incorporarse a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo de correo electrónico).

b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua utilizada para a súa redacción.

c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión en inglés, de non ser esta a lingua empregada para a súa redacción.

d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

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

Proceso de selección y evaluación de los originales

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

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

Normas de publicación

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

pleada para su redacción.

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

ma Harvard.

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

Selection of contributions and evaluation process

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

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

Publication requirements

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

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



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA