

ESPAÑA Y EL IMPACTO DE LA COVID-19: ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, GOBERNANZA Y ECONOMÍA



ESPAÑA JUNTOS SUMAMOS · OCTUBRE 2021

AUTORES

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ
Catedrático de Ciencia Política
y co-director de la Cátedra de
Buen Gobierno e Integridad Pública
de la Universidad de Murcia

GERMÁN TERUEL LOZANO
Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Murcia

ELISA DE LA NUEZ
Abogada del Estado.
Secretaria General
de la Fundación Hay Derecho

CARLOS VICTORIA
Consultor de protección social y
trabajo en el Banco Mundial.
Research Economist
en el EsadeEcPol

COLABORADORES

TONI ROLDÁN MONÉS
Director
EsadeEcPol

J. IGNACIO PRENDES
Director
España Juntos Sumamos

AURORA NACARINO-BRABO
Coordinadora
de contenidos
España Juntos Sumamos

CONTENIDOS

1. Presentación.

2. Modelo de gobernanza y crisis de la Covid-19.

2.1 Paisaje tras la pandemia.

2.2 Debilidades institucionales y algunas fortalezas de nuestro modelo de gobernanza. Fases:

- a. Planificación.
- b. Absorción del shock.
- c. Recuperación.

2.3 Fase de adaptación. Reformas para reforzar nuestro modelo de gobernanza. Ejes de actuación.

- a. Consenso y capacidad de inclusión del sistema político.
- b. Refuerzo de la coordinación intergubernamental e intersectorial en el Estado Autonómico.
- c. La revolución en las administraciones públicas: profesionalización, capacidad de innovación, polivalencia, flexibilidad, reclutamiento, formación y gestión de recursos humanos.
- d. Estrategia proactiva de integridad.
- e. Capacidades de planificación y anticipación.
- f. Combatir la desinformación.

3. La dimensión jurídico institucional: el Estado democrático de Derecho y el marco normativo para responder a pandemias.

3.1 Marco jurídico para gestionar una crisis de salud pública en España

- a. Legislación sectorial de salud pública.
- b. Derecho constitucional de excepción.

3.2 Cronología de los principales hitos en la respuesta jurídica frente a la pandemia.

- a. Primeras medidas para responder a la crisis de la covid-19 en España (9-13 de marzo de 2020)
- b. Primer estado de alarma dictado por el RD 463/2020, de 14 de marzo (14 de marzo-20 de junio de 2020)
- c. Periodo de “nueva normalidad” (21 de junio-24 de octubre de 2020)
- d. Segundo estado de alarma decretado por el Real Decreto 900/2020, de 9 de marzo (9 de marzo-24 de Octubre de 2020)
- e. Tercer estado de alarma decretado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre (25 de octubre-8 de mayo)
- f. La respuesta en el marco de la legislación sectorial tras el último estado de alarma (9 de mayo-actualidad)

3.3 Algunos problemas específicos en relación con las medidas adoptadas durante la crisis.

- a. Inseguridad jurídica en relación con el marco jurídico de la respuesta a la pandemia la doctrina del Tribunal Constitucional y las inconsistencias en la posición gubernamental.
- b. Ratificaciones judiciales y la judicialización de la gobernanza de la gestión sanitaria.
- c. Mando único y el precario encaje normativo de las autoridades delegadas del Gobierno.
- d. La dispersión normativa durante los estados de alarma: la deslegalización en órdenes y otras disposiciones reglamentarias.
- e. La problemática extensión de la prórroga del estado de alarma.
- f. Déficit de transparencia en relación con los comités técnicos y sus informes.
- g. La naturaleza bifronte del Consejo Interterritorial y la obligatoriedad de sus decisiones. El problema de las órdenes comunicadas.

3.4 La agravación durante la crisis de ciertas patologías previas de nuestro Estado democrático de Derecho.

- a. El uso y abuso de los decretos-leyes.
- b. La deriva presidencialista de la forma de gobierno.
- c. La polarización política y la incapacidad para forjar los consensos necesarios en una democracia.

3.5 Fortalezas y debilidades regulatorias para enfrentarse a pandemias y otras calamidades públicas: Propuesta de reformas legales a la luz de la experiencia de la covid-19 y de la reciente doctrina constitucional.

4. La dimensión económica: Los efectos de la pandemia y los retos de futuro

4.1 Los efectos macroeconómicos de la pandemia.

4.2 La necesidad de un impulso reformista.

4.3 Los desequilibrios del pasado: Empleo, educación, ciencia y universidades.

4.4 Superando los retos del presente y de futuro: revolución digital, transición ecológica, igualdad entre hombres y mujeres, políticas sociales en el siglo XXI.

4.5 Las reformas transversales: reforma fiscal, evaluación de políticas públicas, organismos supervisores y reguladores.

1. PRESENTACIÓN

El 14 de marzo de 2020 ha quedado grabado en nuestra memoria colectiva. Fue el día en el que el Presidente del Gobierno anunció que se decretaba el estado de alarma para hacer frente a la expansión de la covid-19. Desde finales de enero del pasado año, la Organización Mundial de la Salud y el Centro de Prevención y Control de Enfermedades Europeo habían ido advirtiendo del peligro ante la rápida propagación del virus SARS-CoV-2, aunque no fue hasta las primeras semanas de marzo cuando se empezaron a endurecer las medidas en nuestro entorno.

En Europa, como es sabido, el primer país en verse especialmente afectado fue Italia, que el 31 de enero declaró ya el estado de emergencia; luego vino España, según se acaba de señalar; después Portugal, que decretó el estado de emergencia el 18 de marzo; Francia declaró el 23 de marzo el estado de urgencia sanitaria; y Alemania reconoció la “epidemia de alcance nacional” el 25 de marzo. Desde entonces, y hasta hoy, vivimos en una situación de emergencia que ha conmocionado nuestra forma de vida. En particular, la lucha contra la epidemia ha exigido que se adoptaran severas restricciones de nuestros derechos y libertades fundamentales, las cuales también han afectado a nuestra economía con gran intensidad. Además, ha sido necesario articular mecanismos de gobernanza, a nivel nacional y europeo, que permitieran dar una eficaz respuesta de los poderes públicos para coordinar medios y reforzar los sistemas sanitarios.

Así las cosas, el objeto de este informe es estudiar el impacto de la pandemia de la covid-19 en nuestro país, en tres ámbitos específicos: el jurídico-institucional, la gobernanza y la economía. A tales efectos, se analizará cómo ha afectado la pandemia a cada uno de estos ámbitos, revelando sus fortalezas pero también sus debilidades, para proponer entonces una serie de reformas y de medidas que refuercen nuestro Estado democrático de Derecho, nuestro modelo de gobernanza y el sistema económico de nuestro país.

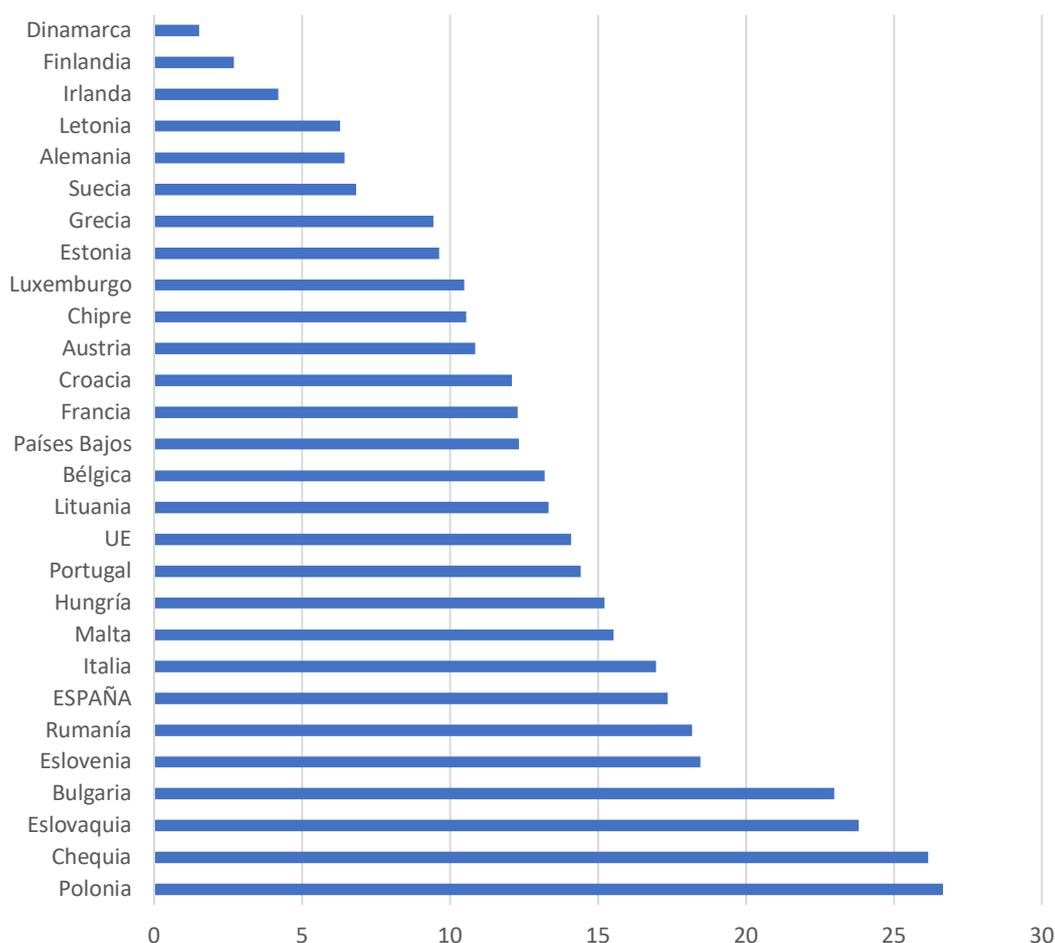
Han colaborado para la realización del presente informe tres entidades: Fundación Hay Derecho, EsadeEcPol y la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia.

2. MODELO DE GOBERNANZA Y CRISIS DE LA COVID-19. LA URGENTE NECESIDAD DE FORTALECER NUESTRO MODELO DE GOBERNANZA

2.1 Paisaje tras la pandemia

A pesar de que la sanidad española está muy bien considerada a nivel mundial y ocupaba el puesto 15 entre 195 países en el [ránking del Global Health Index](#) en 2019, la pandemia de la Covid19 nos ha golpeado muy duramente y ha producido hasta la fecha más de 80.000 muertes. El gráfico 1 muestra el lugar que ocupa España entre los países de nuestro entorno según los datos de exceso de mortalidad sobre las mismas fechas de años anteriores de Eurostat: de marzo de 2020 a mayo de 2021, España fue el séptimo país de la UE con más exceso de mortalidad.

Gráfico 1: Porcentaje medio de exceso de muertes en Europa
(de marzo 2020 a mayo 2021)



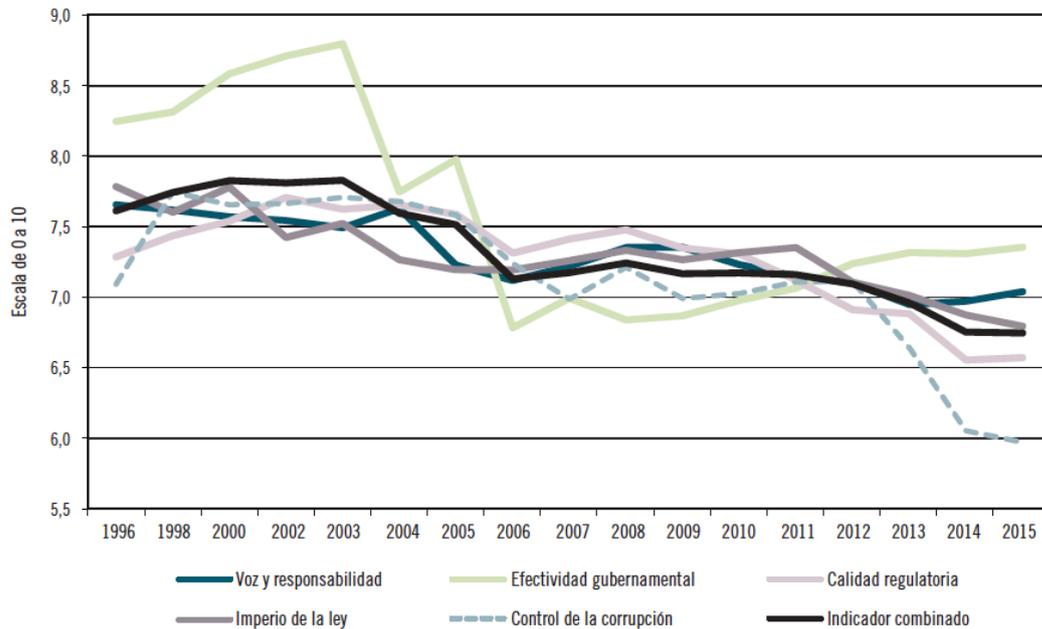
Fuente: Eurostat

Las razones que explican por qué la pandemia ha tenido tan devastador efecto en nuestro país, especialmente durante la primera ola de marzo y abril de 2020 en la que fuimos el país de la UE con mayor exceso de mortalidad, son complejas y variadas en su naturaleza. Es decir, el duro castigo a que nos sometió el coronavirus no solo se debió a factores que tengan que ver con el funcionamiento de nuestro sistema de gobierno. Pero algunos factores institucionales contribuyeron a que este daño fuera aún mayor.

Hay que reconocer, por tanto, la importante contribución de algunos factores ajenos a nuestro modelo de gobernanza: una población crecientemente envejecida; una densidad poblacional muy alta en las zonas más habitadas (la más alta de Europa solo por detrás de Malta si solo contamos estas zonas en las que la incidencia del virus fue mayor como las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona); una sociabilidad incrustada en nuestra cultura y ajena por completo al distanciamiento social; y la importancia de determinados sectores productivos de nuestra economía como el turismo o la agricultura en los que no es posible el teletrabajo.

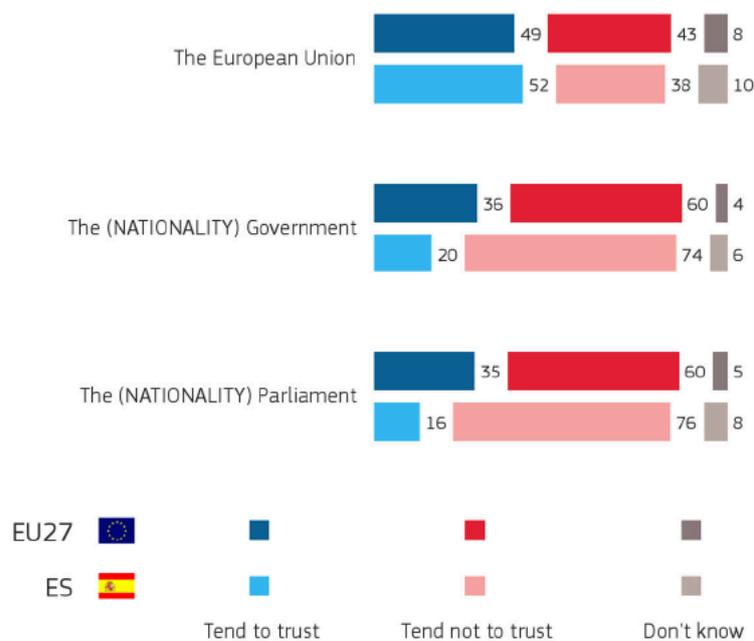
Pero a estos factores estructurales se han sumado también algunas debilidades de nuestro sistema político que son el objeto de esta sección. Algunos expertos como Daniel Kaufmann y Andrés Rodríguez-Pose ya llamaron la atención en la primavera de 2020 sobre la correlación entre la capacidad de devastación del virus y la baja o la pérdida relativa de calidad de gobierno de los países. Pues bien, en el caso español, el virus atacó a un país que está sumido desde hace años en un peligroso proceso de deterioro institucional y en el que la confianza de los ciudadanos en la mayor parte de las instituciones públicas es ínfima como se observa en los gráficos 2, 3 y 4.

Gráfico 2: El deterioro institucional en España (1996-2015)



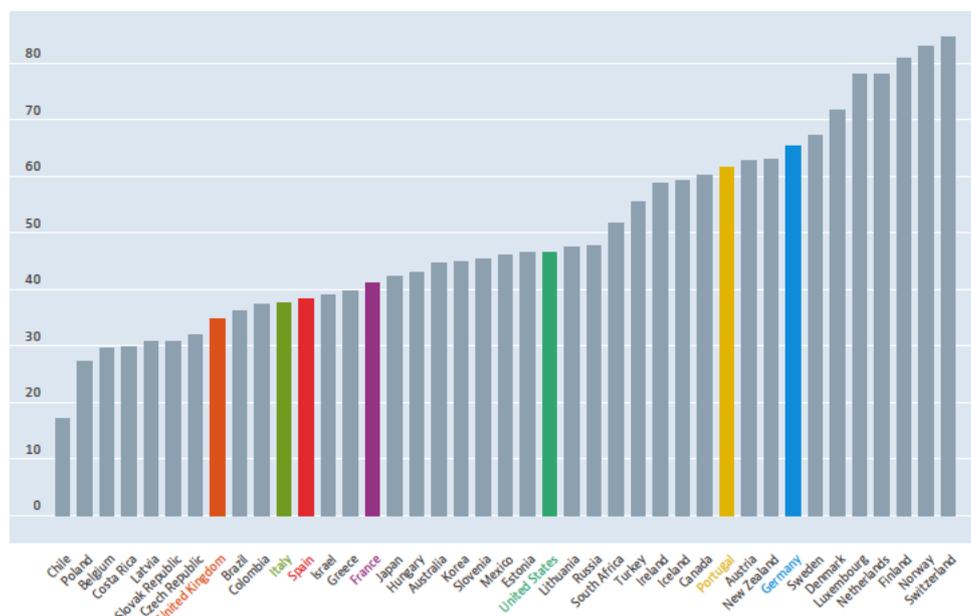
Fuente: Alcalá y Jiménez (2018) usando los datos del WGI del Banco Mundial

Gráfico 3: Confianza en el gobierno y el parlamento en comparación con la media de la UE



Fuente: Eurobarómetro estándar 94 (invierno 20-21).
Trabajo de campo en España de 12 de febrero a 9 de marzo 2021.

Gráfico 4: Confianza en el gobierno en los países de la OCDE, 2020



Fuente: OECD (2021), Trust in government (indicator). doi: 10.1787/1de9675e-en (consultado 10 agosto 2021)

2.2 Debilidades institucionales y algunas fortalezas de nuestro modelo de gobernanza. Fases.

Estructuramos el análisis de las debilidades institucionales (y algunas fortalezas) que ha dejado al descubierto la crisis del coronavirus en torno a los cuatro ejes de las estrategias de resiliencia en los sistemas de gobierno según la OCDE: planificación, absorción del shock, recuperación y adaptación ([www.oecd.org/naec/avertingsystemic-collapse/SGNAEC\(2019\)5_Resilience_strategies.pdf](http://www.oecd.org/naec/avertingsystemic-collapse/SGNAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf)). Está por ver qué ocurrirá en la fase de adaptación en la que, junto a la de recuperación, estamos entrando ahora y que consiste en evaluar cómo se ha actuado ante la crisis y en aprovechar los aprendizajes pertinentes para que la reacción ante nuevas crisis futuras sea mejor. Pero en las tres etapas previas, planificación absorción y recuperación, las debilidades de nuestro modelo de gobernanza han sido evidentes.

A. Planificación.- Comenzando por la planificación, es necesario reconocer que en un país que, a diferencia de otros como Corea del Sur o Taiwán, no había tenido que enfrentarse en el pasado a crisis parecidas

de esta magnitud, no existía ninguna presión previa para prepararse diligentemente ante la proximidad de la crisis. Aún así, la Organización Mundial de la Salud y la Comisión Europea habían advertido en febrero de 2020 que los países deberían hacer acopio de los materiales necesarios como equipos de protección individual y kits de diagnóstico, pero España solo empezó a comprar estos materiales después de la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo y lo hizo ya a precios astronómicos y en un mercado global que a esas alturas estaba absolutamente desbordado. Esta imprevisión tuvo notables consecuencias: un 20% de los infectados en las primeras semanas de la propagación del virus en España era personal sanitario. Ningún otro país de nuestro entorno, ni siquiera Italia, alcanzó cifras parecidas (Dubin, 2021). Y lo mismo puede decirse de los protocolos para la detección de la enfermedad. Su rigidez e inadecuación dificultaron el control de la propagación del virus.

B. Absorción.- La segunda fase, la absorción del shock, se extiende desde marzo de 2020 hasta la actualidad dado que aún seguimos padeciendo distintas oleadas de propagación descontrolada del virus, aunque gracias a la vacunación los efectos no son tan mortíferos como en las primeras olas. Conviene comentar cuatro aspectos que han caracterizado esta fase en nuestro país: el liderazgo político de la crisis; los problemas de coordinación entre administraciones; la cara y la cruz del papel de nuestras administraciones públicas; y, por último, la actitud de la ciudadanía.

Aunque la falta de previsión abocó a una reacción tardía por parte de los gobiernos, es cierto que, después, sí apareció un liderazgo político ante la crisis que generó una amplia batería de medidas para amortiguar en lo posible el enorme daño causado. Esas medidas fueron desde uno de los confinamientos más extremos y prolongados que se han experimentado entre los países de nuestro entorno, hasta un conjunto de instrumentos para paliar lo peor del cese o la ralentización de la actividad económica en tantos sectores productivos y de tantos servicios públicos como los comedores escolares entre otros. Ese liderazgo político fue asumido por el gobierno central con el apoyo de las instituciones europeas.

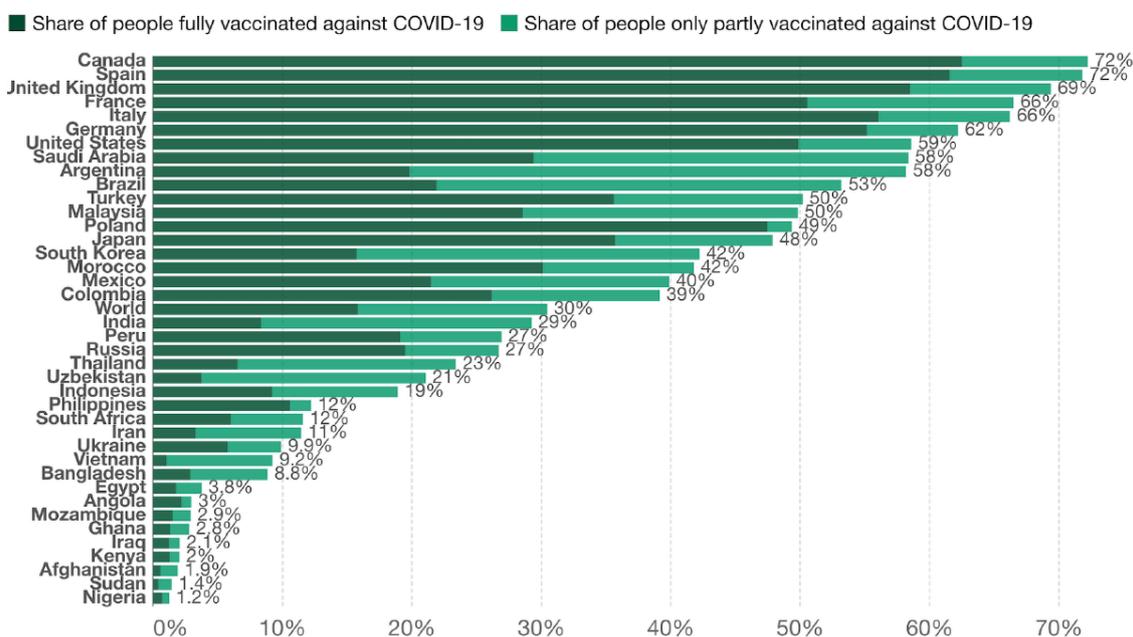


Sin embargo, a diferencia de la gran mayoría de nuestros socios europeos en los que la crisis estimuló amplios consensos políticos para hacerle frente, España se distinguió por el escaso esfuerzo hecho para la construcción de estos grandes acuerdos y por el protagonismo excesivo asumido por el ejecutivo en lugar del parlamento. Este escaso y débil consenso para afrontar un shock externo como el de la pandemia ya refleja una de las grandes debilidades de nuestro modelo de gobernanza. Nos hemos empeñado en poner muy difícil la realización de cualquier empresa colectiva conjunta, incluso cuando lo que está en juego es la salud y la economía de todo un país. Se volverá sobre este aspecto en la siguiente sección.

Otra de las grandes debilidades institucionales que ha evidenciado la crisis ha sido la de la dificultad para coordinar a las distintas administraciones territoriales y sectoriales con competencias en el esfuerzo de combatir la pandemia. Se ha pasado de un “mando único” en manos del ministro de Sanidad con bastantes problemas de eficacia en los primeros momentos de la crisis a una “cogobernanza” (sic) bastante confusa que ha dado el protagonismo a los gobiernos autonómicos posteriormente. Además, tanto en una etapa como en la otra, la descoordinación entre unos departamentos y otros (Sanidad y Políticas Sociales concretamente) tanto a nivel del gobierno central como entre los autonómicos también ha sido otro de los grandes puntos negros de la gestión de esta crisis y explica el desastre de las residencias de ancianos del que hablamos más abajo.

El tercer elemento que caracteriza nuestro esfuerzo de absorción del shock se refiere al papel de nuestras administraciones públicas y nuestros funcionarios y tiene una doble cara. Ha habido luces y sombras en la intervención de nuestras organizaciones públicas. Por un lado, la cara ha sido el enorme esfuerzo y dedicación que la gran mayoría de los empleados públicos ha puesto en esta crisis. Esto ha sido clarísimo en el abnegado papel del personal sanitario, pero no han sido los únicos: militares, fuerzas de seguridad, docentes, gestores, y muchos otros han protagonizado una entrega ejemplar. Seguramente, la evidencia más clara de esta capacidad de trabajo haya sido el gran esfuerzo de vacunación que pone a España entre los países líderes del mundo como puede verse en el gráfico 4.

Gráfico 4: Porcentaje de la población vacunada con una o dos dosis
(a 10 de agosto de 2021)



Fuente: Datos oficiales recopilados por Our World in Data. Datos disponibles solo para aquellos países que proporcionan los datos de vacunación con información sobre primera y segunda dosis.

Sin embargo, también ha habido sombras en la actuación de nuestras administraciones públicas. La crisis ha permitido ver las costuras de nuestros procesos administrativos (su rigidez, lentitud y excesiva burocratización), tanto en el ámbito de la contratación pública como en el de la propia gestión de los nuevos instrumentos con los que se trató de suavizar lo peor de los efectos socioeconómicos de la pandemia como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), el ingreso mínimo vital (IMV), las líneas de crédito a las PYME, etc. Además, también ha dejado al descubierto otras debilidades importantes como la preparación de nuestras administraciones y nuestros empleados para la gestión de datos tanto en lo que se refiere a las estadísticas sobre los infectados y fallecidos, así como al rastreo de los contactos de quienes se habían contagiado. Aquí, de nuevo, los problemas de coordinación entre las diversas administraciones territoriales han representado un gran hándicap para una gestión más eficaz de la pandemia y explican en parte la facilidad con la que se han multiplicado las diversas olas de propagación incontrolada y la dificultad para “doblar la curva”.

Otra evidencia más de estos problemas de gestión es la que ha puesto de manifiesto tan desgraciadamente el descontrol de la enfermedad en las residencias de ancianos. El desastre vivido en ellas, con casi un 40% del total de fallecidos por COVID19 en nuestro país que vivían en las mismas (gráfico 5), pone de manifiesto la necesidad de replantearnos nuestras políticas de asistencia a nuestros mayores y las debilidades de los actuales mecanismos de control e inspección pública sobre estos centros que, en su mayoría, son de gestión privada.

Gráfico 5: Muertes y casos de COVID19 en residencias de mayores durante la pandemia a 1 de julio de 2021

	Fallecidos*	% del total	Contagiados
ESPAÑA	29.757 (10.492)	36,5%	91.840
Madrid	6.216 (4.709)	40%	1.878
Cataluña	5.508 (2.095)	37,2%	12.222
Castilla y León	4.016 (1.093)	57,6%	17.288
Castilla-La Mancha	2.836 (1.188)	47,1%	7.975
Andalucía	2.179 (00)	21,4%	9.825
Comunidad Valenciana	1.731 (00)	23,2%	10.108
Aragón	1.612 (765)	45%	7.508
País Vasco	1.198 (98)	26,2%	6.336
Extremadura	1.077 (300)	59,1%	4.055
Galicia	786 (23)	32,2%	4.302
Asturias	722 (00)	36,1%	2.887
Navarra	566 (164)	47,5%	1.999
Murcia	319 (00)	19,8%	1.223
La Rioja	315 (31)	40,1%	482
Cantabria	288 (10)	50%	2.001
Baleares	274 (09)	32%	1.491
Canarias	90 (7)	10,9%	231
Melilla	04 (00)	4,1%	22
Ceuta	03 (00)	2,6%	7

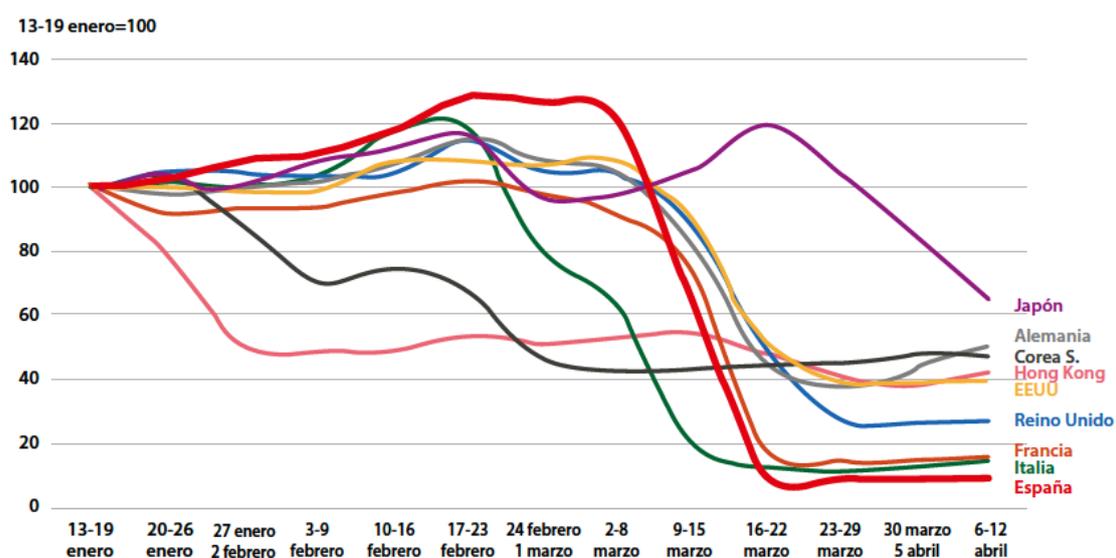
*Entre () fallecidos con síntomas compatibles con la COVID-19 no confirmados. Datos actualizados semanalmente sin tener en cuenta el lugar de la muerte. Al total se han añadido 17 fallecimientos de Andalucía que aún no han sido ubicados por fecha, pero que el IMSERSO suma a su total de decesos.

Fuente: Datos RTVE, con datos del IMSERSO

Por último, otra característica de la fase de absorción del shock en la que conviene detenerse es en la de la actitud de la ciudadanía. Siendo España uno de los países donde el confinamiento, las restricciones a la movilidad y la obligación del uso de las mascarillas ha sido más estricto

durante muchas semanas en términos comparados (gráfico 6 y <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index>), la mayoría de los españoles han tenido un comportamiento ejemplar y han asumido todas estas restricciones con un altísimo nivel de cumplimiento. En abril de 2020, un barómetro especial del CIS a una muestra de 3000 personas encontró que el 97% entendía que las medidas de confinamiento estricto adoptadas por el gobierno eran muy necesarias (72,6%) o necesarias (un 24,7% adicional). En diciembre de 2020, el 99% de los encuestados declaraba utilizar la mascarilla habitualmente como medida de protección, el 95% mantenía las distancias de seguridad y el 94% hacía un uso frecuente del gel hidroalcohólico (CIS, Estudio 3305).

Gráfico 6: Evolución de la reducción de la movilidad en los primeros momentos de la pandemia



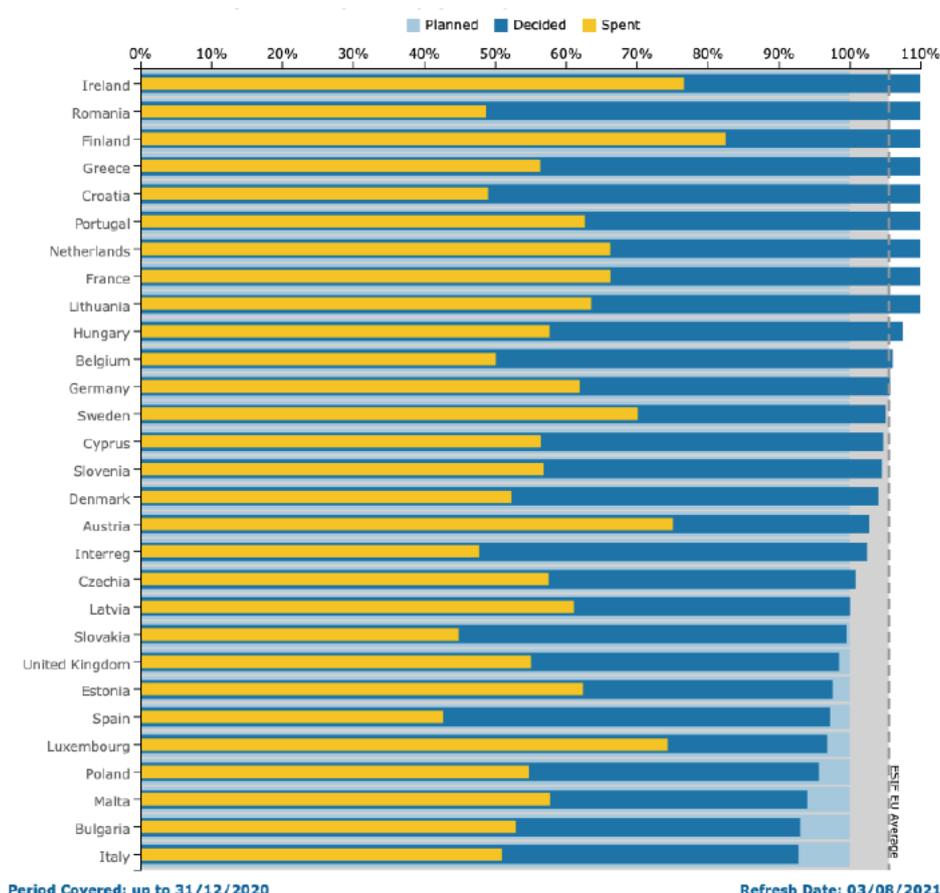
Fuente: Real Instituto Elcano (2020) con datos de Informes de tendencias de movilidad de Apple (solicitudes de indicación de mapas de dispositivos Apple).

C. Recuperación.- En cuanto a la fase de recuperación en la que estamos entrando paulatinamente, cabe destacar aquí dos aspectos muy relacionados entre sí. Por un lado, hay que mencionar el impulso político y económico de la Unión Europea en esta etapa al haber entendido que la salida de esta crisis aconseja realizar un enorme esfuerzo de solidaridad entre los estados miembros para ayudar a los países más afectados, como España, en la tarea de la reconstrucción de sus

economías. Por otro lado, es necesario hablar también de los problemas históricos que ha tenido España para absorber los fondos europeos, lo que supone un enorme reto para poder aprovechar el esfuerzo de solidaridad de nuestros socios.

Comenzando por esto último, tal y como recoge el gráfico 7 con datos de Eurostat, España es el país de la UE que presenta la peor tasa de absorción de los fondos europeos en el período 2014-2020: 43% ejecutado solamente. Es un dato enormemente preocupante que debe empujar a hacer las reformas estructurales oportunas para revertir una situación tan penosa. Además, el hecho de partir de un balance como ese pone en cuestión la capacidad que tendrá nuestro país para aprovechar al máximo la ayuda europea que estamos comenzando a recibir.

Gráfico 7: Tasas de absorción de los fondos europeos en países de la UE (ejecución financiera, coste total, por país, European Structural and Investment Funds, ESIF 2014-2020)



Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Frente al estímulo de políticas de austeridad para enfrentar la crisis financiera de la Gran Recesión de 2008, que tanto ha contribuido al desarrollo de movimientos radicales antiliberales, en esta ocasión la Unión Europea ha entendido que era necesario hacer un gran esfuerzo de solidaridad para ayudar a las economías de los países más afectados por la pandemia. El instrumento adoptado ha sido un conjunto de fondos extraordinarios de unos 800.000 millones de euros, conocido como Next Generation EU (NGEU), para la financiación de proyectos que, al tiempo que estimulen la reactivación económica, permitan avanzar en la transformación hacia una Europa más ecológica, más digital y más resiliente. Se trata de un fondo que transcurre en paralelo a la financiación plurianual ordinaria para el período 2021-2027 que también ha crecido hasta los 1,2 billones de euros.

Dado que España es uno de los países más afectados por la COVID19, la inyección de dinero europeo que recibiremos será muy considerable y rondará los 140.000 millones de euros, 72.700 millones en subvenciones y 67.300 millones en préstamos. Evidentemente, la disponibilidad de estos fondos para nuestro país representa una gran oportunidad, pero también un gran reto a la hora de no desaprovecharla, máxime con nuestros preocupantes antecedentes del bajo rendimiento de ejecución de fondos europeos. Para poder tener acceso a esos fondos los distintos estados miembros han tenido que presentar sus planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Europea. En esos planes se contienen los grandes ejes para los proyectos en los que se emplearán tales fondos. El de España fue aprobado con nota por la Comisión, que había puesto como condición que se diseñaran reformas estructurales sólidas en el ámbito de las administraciones públicas que incluyeran reformas organizativas, de procesos y de gestión de personas.

En esa línea, el gobierno de España aprobó el 30 de diciembre de 2020 un Real Decreto-ley (36/2020) de “medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública”, pensadas para hacer posible la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. No obstante, como ha señalado en su imprescindible blog Rafael Jiménez Asensio, las medidas incluidas en este RDL 36/2020, “son reformas contingentes o ad hoc para el momento de gestión de fondos” y centradas solo en la administración general del Estado (AGE) con olvido de las administraciones territoriales.

Es decir, se introducen toda una serie de cambios con un alcance muy limitado y dirigido a la gestión de estos fondos que evite los tradicionales problemas de absorción de los fondos europeos perdiendo con ello una gran oportunidad de realizar con un carácter verdaderamente ambicioso las reformas estructurales que nuestras administraciones públicas necesitan.

Esta manera de plantear las reformas por parte del gobierno acaba dibujando una administración central de dos velocidades: la encargada de gestionar los fondos, a la que se dota de mecanismos para hacerla más ágil -aunque con dudas sobre la eficacia de los controles para evitar un uso irregular de los fondos-, y el resto de organismos públicos que continuarían funcionando como de costumbre.

Incluso en aquella parte reformada de la AGE, se suscitan muchas dudas sobre el alcance real de tales cambios: si la reintroducción de las agencias llevará consigo por fin la consolidación de la dirección pública profesional; si la estructuración de la ejecución de los fondos asociada a proyectos será capaz de vencer la inercia de la gestión departamentalizada; si la estructura de gobernanza de los fondos que diseña el decreto está demasiado centralizada y, con ello, si el amplio papel del Gabinete de Presidencia no dará lugar a una tentación excesiva de distribución de los fondos de acuerdo a las necesidades clientelares de los partidos de gobierno; si el hecho de dejar el mayor peso en la labor de control del uso de los fondos en la Intervención General del Estado (IGAE) y no en una autoridad independiente (la AIREF) no debilita la capacidad de supervisión del uso de estos fondos y su verdadera rentabilidad social; o, también, si la mayor agilidad de funcionamiento de las unidades administrativas responsables de la gestión de estas partidas y la indefinición y debilidad del sistema de control con el que se le acompaña no aumentan los riesgos de corrupción en estos ámbitos.

Por tanto, se plantea una gran oportunidad para la recuperación y la transformación hacia un modelo económico y de gestión pública más sostenible, digitalizado y resiliente, pero se suscitan muchas dudas sobre la capacidad real que tendremos para convertirlo en realidad con un conjunto de reformas tan escasamente ambicioso como el que se ha planteado.

Por último, para terminar esta sección sobre el diagnóstico de situación, la última fase que señala la OCDE en su modelo de estrategia para una gestión pública resiliente que garantice una mejor preparación para las grandes crisis que puedan venir en el futuro, es la fase de la adaptación, es decir, la fase en que se reflexiona sobre los aprendizajes de lo que ha fallado en la crisis anterior y las propuestas para introducir las mejoras que eviten estos fallos en nuevas crisis. Es pronto para valorar cómo estamos como país en esta fase, pero en la siguiente sección se llama la atención sobre la perentoria necesidad de cambiar una serie de aspectos clave si queremos verdaderamente que nuestro modelo de gobernanza gane en capacidad de resiliencia.

2.3 Fase de adaptación. Reformas para reforzar nuestro modelo de gobernanza. Ejes de actuación

En esta sección se propone un conjunto de reformas con las que reforzar el modelo de gobernanza de nuestro país. Pero para justificar la necesidad de esta agenda concreta de reformas se parte aquí del análisis de la OCDE (2021) de los dos pilares que ha de tener una estrategia para conseguir una gobernanza resiliente con la que reforzar la capacidad del Estado que esta crisis ha puesto en cuestión en tantos países. De acuerdo con la OCDE, el fortalecimiento de la capacidad del Estado depende de afrontar cambios en dos aspectos distintos, pero íntimamente relacionados entre sí.

Por un lado, es necesario mejorar el funcionamiento de la democracia para asegurar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y su transparencia. Sin esa fe reforzada de los ciudadanos en el sistema político, las reformas de calado técnico en la gestión pública carecen de sentido y pierden toda eficacia. Por otro lado, simultáneamente, es imprescindible reformar el sector público para hacerlo más eficaz, eficiente, innovador e íntegro.

El primer pilar, el de la mejora del funcionamiento democrático, implica tres desafíos: mejorar la capacidad del sistema político para optimizar la representación de los diversos sectores sociales y la agregación de los diversos intereses existentes en la sociedad; asegurar la equidad y la inclusión en la ejecución de las políticas públicas; y enfrentar la desinformación para garantizar un debate público racional.

Para estos tres fines es necesario que los parlamentos, como la institución representativa clave, adquieran una relevancia mucho mayor que alcance incluso una implicación más decisiva también en los ciclos presupuestarios y, concretamente, en el análisis de la sostenibilidad de las cuentas públicas en el medio y largo plazo. Además, los gobiernos han de hacer un esfuerzo mucho mayor para implicar a los ciudadanos mediante el diseño de políticas más inclusivas, el refuerzo de la consulta y la participación, el aumento de la transparencia y la responsabilidad, el esfuerzo constante en gobierno abierto, el recurso a asambleas ciudadanas, la asunción de la brecha digital con el diseño de mecanismos de participación multicanal y el desarrollo de políticas de alfabetización digital. Además, a esto hay que sumar el refuerzo de la regulación de los lobbies. Por último, el combate a la desinformación informando e implicando a la gente es clave para conseguir el apoyo ciudadano a las reformas, a lo que hay que añadir la anticipación y el debate sobre el diferente impacto distributivo de las diversas políticas sobre los distintos grupos de personas.

En cuanto al pilar de las reformas de gestión, la OCDE señala cuatro grandes retos: optimizar el uso de los paquetes de recuperación apostando por el green recovery (inversión en infraestructuras sostenibles y la resistencia al cambio climático); construir amortiguadores en las operaciones del gobierno para minimizar los costes de las crisis asegurando que habrá recursos financieros disponibles para enfrentarlas y que se contará con la infraestructura digital necesaria; apoyar la innovación anticipatoria y las habilidades de resolución de problemas; y, por último, asegurar la integridad y el control en la gestión de lo público.

De acuerdo con esta estrategia, se propone aquí una agenda de reformas para España articulada en torno a seis ejes principales de actuación.

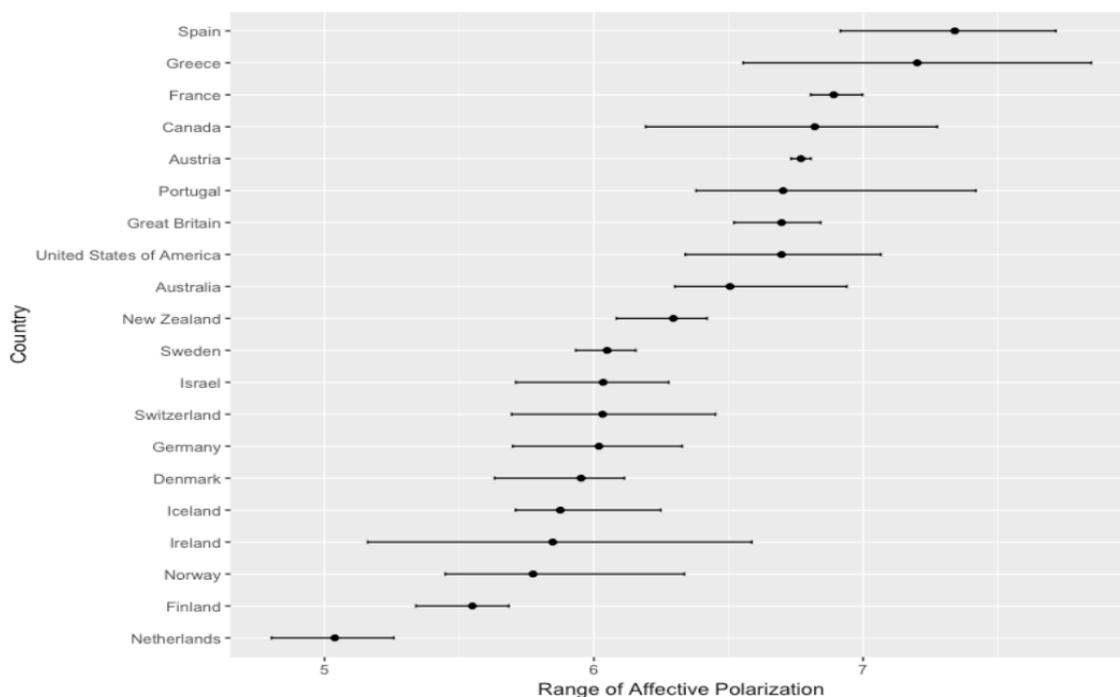
a. Un esfuerzo para aumentar el grado de consenso político y la capacidad de inclusión del sistema político.

Los elevados niveles de polarización política que se están alcanzando en España afectan ya de manera muy preocupante a la capacidad que podemos tener como país para actuar colectivamente ante problemas compartidos.

Los niveles de enfrentamiento partidista en la gestión de la pandemia no se han alcanzado en ningún otro país de la UE y nos deberían hacer reflexionar sobre la necesidad de moderar estas estrategias de las diferentes formaciones políticas. Ya que no lo hemos hecho mientras afrontábamos la emergencia sanitaria, deberíamos hacerlo en la etapa de la recuperación. La salida a crisis tan profundas exige un ejercicio de fuerte liderazgo político para conciliar posiciones políticas diversas en los distintos partidos, pero también en las distintas administraciones territoriales.

Es obvio que no va a ser tarea fácil. Hace ya muchos años que los partidos desarrollaron esta estrategia polarizadora como una manera para asegurarse la fidelidad de sus votantes al tiempo que se les ponía difícil el que cambiaran su voto a otras opciones. De hecho, teniendo en cuenta las elecciones generales de la primera década del siglo XXI (en concreto, 1996, 2000, 2004, 2008), España presentaba niveles extremos de polarización afectiva (nivel de rechazo a partidos diferentes al más cercano al del votante) en comparaciones internacionales como la que recoge el gráfico 8. Seguramente, desde entonces y como efecto de la Gran Recesión iniciada en 2008, esa polarización no ha hecho más que aumentar.

Gráfico 8: Polarización afectiva en la primera década del siglo XXI



Fuente Gráfico 8: Gidron, Adams & Holmes (2018). Se muestran las puntuaciones en una escala de 0 a 10 donde 10 denota la máxima aversión a un partido diferente al del votante, es decir, una polarización afectiva más intensa. Los puntos representan la puntuación promedio para cada país a través de las encuestas electorales disponibles, mientras que las barras representan el rango entre los valores mínimo y máximo en cada país.

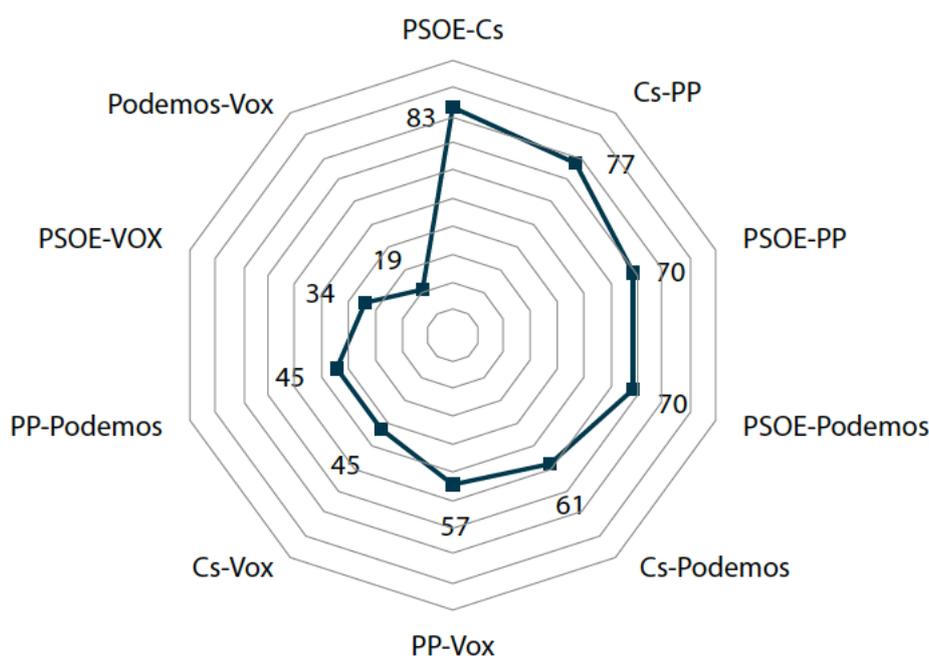
Pero que esta tarea sea difícil no la hace menos urgente. Las estrategias negativas movilizadoras que explotan la polarización pueden ser rentables en el corto y medio plazo al conseguir fijar a los propios votantes o, al menos, al ponerles muy difícil optar por un partido político diferente. Sin embargo, a la larga alimentan la desafección política de los ciudadanos y los niveles de confianza en los gobiernos, algo que complica enormemente la efectividad de las políticas públicas.

Basta un dato para corroborar esto. El CIS preguntó en octubre de 2020 si a lo largo de la crisis del coronavirus la opinión del encuestado sobre algunas instituciones había mejorado o empeorado (Estudio 3298, pregunta 15). Las peores valoraciones las reciben el Gobierno de España (para un 60% su opinión había empeorado, frente a solo un 18% cuya opinión había mejorado), los medios de comunicación (48% a peor, 23% a mejor) y los gobiernos autonómicos (47% a peor, 27% a mejor).

Es hora, por tanto, de cesar en estrategias de movilización tan empobrecedoras al menos por parte de aquellos partidos comprometidos con la defensa del orden constitucional.

De hecho, lo cierto es que en el Parlamento Europeo los principales partidos españoles son mucho más capaces de ponerse de acuerdo entre sí como refleja el gráfico 9. Por tanto, este objetivo no debería ser tan complicado si existiera voluntad política y un liderazgo con luces largas en nuestros principales partidos.

Gráfico 9: Coincidencia de voto entre los partidos españoles en la actual legislatura del Parlamento Europeo

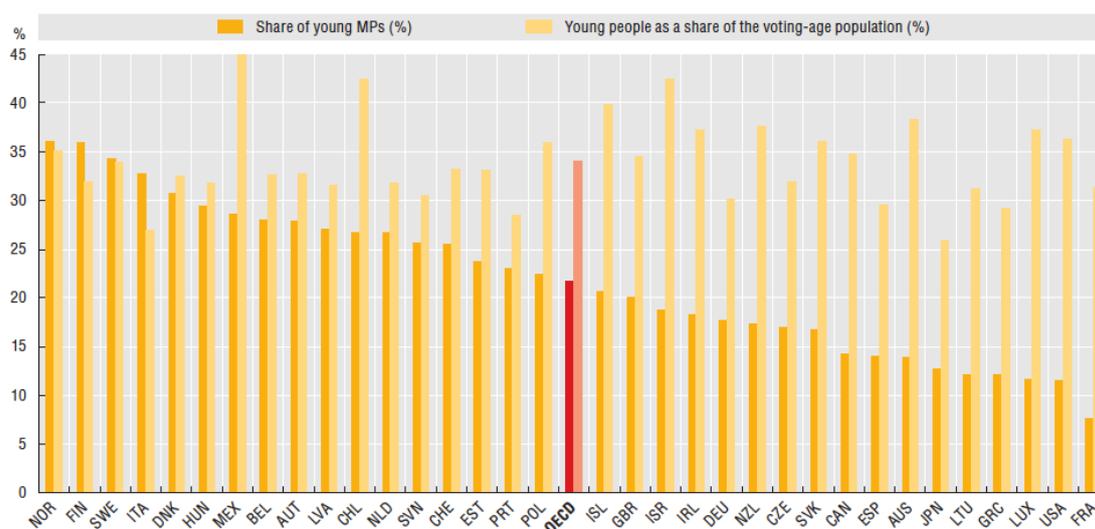


Fuente: votewatch.eu (2020), citado por Real Instituto Elcano (2020)

Para alcanzar esa tarea de construcción de consenso es muy importante también, como señala la OCDE (2021), aumentar la capacidad de inclusión en la representación de intereses por parte de las principales instituciones políticas del país y, en especial, de sus órganos legislativos. En este sentido, la política española destaca en términos comparados por su capacidad de inclusión de las mujeres, pero quedamos por debajo de la media de los países de la OCDE en inclusión de jóvenes como puede verse en el gráfico 10.

Dado el reto al que nos enfrentamos en la actualidad de reconstrucción y transformación de nuestras economías y el desafío que esto presenta desde el punto de vista intergeneracional, se hace imprescindible mejorar la capacidad de inclusión de los jóvenes en nuestro sistema político.

Gráfico 10: Menores de 40 años en el parlamento y porcentaje de votantes de 20 a 39 años de países de la OCDE



Fuente: OCDE (2021)

b. Reforzar la coordinación intergubernamental e intersectorial en el Estado autonómico

La crisis sanitaria ha demostrado la debilidad de nuestra coordinación territorial: la imprevisión y la ausencia de reservas estratégicas; la incapacidad para la compra de material; el caos en la gestión de los datos y el rastreo de los contagios; etc. Y también los problemas de la coordinación intersectorial como los que ha evidenciado el desastre de las residencias de mayores y la dificultad de cooperación entre los departamentos de sanidad y políticas sociales. De hecho, hace ya mucho tiempo que somos conscientes de estos problemas de coordinación. De los excesos de la departamentalización estanca se hablará en el próximo punto. De los problemas de coordinación territorial se viene hablando desde hace tiempo e, incluso, existe un informe de 2006 del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en el que se hacen una serie de juiciosas propuestas en el ámbito de la

coordinación de nuestro estado autonómico que siguen siendo plenamente vigentes, aunque, lamentablemente, sigan estando lejos de la agenda de nuestros partidos políticos.

En este sentido, cabe mencionar aquí uno de los aspectos sobre los que llamaba la atención el Consejo de Estado. Sigue siendo muy conveniente cambiar el sistema de distribución de las competencias entre estado central y comunidades autónomas diseñado en la constitución. Como en el resto de estados federales, convendría recoger en el texto constitucional el listado de las competencias del centro y dejar en manos de las comunidades autónomas las competencias residuales. Las competencias del centro deben ser pocas, pero claras y han de ejercerse con efectividad. Es la única manera de asegurar la suficiente unidad de acción que necesita un país. Evidentemente, como señalaba también el Consejo de Estado, esto implica que ha de asegurarse mejor que hasta ahora la participación de las comunidades autónomas en la fijación de las posiciones de las políticas federales. Lo que ya ha demostrado su límite es el juego territorial en el que nos hemos empeñado desde hace demasiados años. Un juego muy alejado del de los estados federales, como el alemán, que aseguran una mejor y más efectiva toma de decisiones. Frente a una concepción de las competencias de cada nivel de gobierno que trata de atesorarlas y blindarlas frente a cualquier injerencia, debemos pasar a una concepción de competencias compartidas si queremos asegurar la viabilidad y efectividad del modelo federal. Las políticas públicas y los servicios que los ciudadanos demandan exigen la cooperación constante entre administraciones, incluidas de manera muy importante las locales, y no el establecimiento de fronteras y trincheras entre unas y otras. Este es un desafío y un aprendizaje de la crisis actual que deberían compartir los principales partidos políticos.

c. Una revolución en nuestras administraciones públicas

Las organizaciones públicas tienen la peculiaridad de que están compuestas por profesionales, pero dirigidas por amateurs. En la situación ideal, los profesionales garantizan los conocimientos técnicos de gestión y de especialización que son necesarios para el buen funcionamiento de los servicios públicos, mientras que los políticos amateurs que están al frente de las mismas aseguran que las prioridades

que se asuman sean no las que más convengan a sus trabajadores, sino a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Por tanto, el funcionamiento eficaz de estas organizaciones se basa en dos grandes pilares.

Por un lado, es necesario un delicado equilibrio de poder y una distribución clara de los roles que desempeñan profesionales y amateurs. Por otro, tanto un grupo como el otro han de ser muy conscientes del papel que les corresponde y han de prepararse continuamente para desempeñarlos con la máxima precisión y efectividad.

La crisis sanitaria ha evidenciado problemas de diseño y de funcionamiento de nuestras administraciones públicas de las que ya éramos conscientes, pero a los que poco hemos contribuido a solucionar. El desafío de la recuperación que afrontamos abre una buena oportunidad para enfrentar estas reformas siempre postergadas. Se destacan aquí las cinco siguientes.

- Clarificar los roles que corresponden a los políticos y a los profesionales.

El liderazgo político de las organizaciones públicas es decisivo porque aporta dinamismo y capacidad de adaptación a los cambios del entorno, pero no debe invadir las áreas de la gestión técnica.

- Reducir los niveles de politización entre los altos cargos.

El Estatuto Básico del Empleado Público ya introdujo en 2007 la previsión de desarrollar la dirección pública profesional en las administraciones públicas españolas. Desde entonces poco se ha hecho para convertirla en realidad. Muy al contrario, España sigue teniendo unos niveles de politización excesivos entre los puestos de alta dirección pública que no soportan la comparación con países de nuestro entorno, como evidencia el gráfico 11.

Gráfico 11: Politización excesiva de la alta administración en España (2016)

	Gabinete del ministro/a	Senior management	Middle management		
		D1 Secretarías de Estado	D2 Subsecretarías y secretarías generales	D3 Direcciones generales	D4 Subdirecciones generales
Canadá	○	○	○	○	○
Japón	○	○	○	○	○
Luxemburgo	○	○	○	○	○
Países Bajos	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○
Noruega	○	○	○	○	○
Alemania	○	⊙	○	○	○
Austria	■	○	○	○	○
Estonia	■	○	○	○	○
Australia	■	⊙	○	○	○
Eslovenia	■	⊙	○	○	○
Bélgica	●	○	○	○	○
Dinamarca	●	○	○	○	○
Finlandia	●	○	○	○	○
Islandia	●	○	○	○	○
Irlanda	●	○	○	○	○
Portugal	●	○	○	○	○
Suecia	●	○	○	○	○
Reino Unido	●	○	○	○	○
EEUU	●	○	○	○	○
Suiza	⊙	⊙	○	○	○
México	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Francia	●	⊙	○	○	○
Italia	●	■	○	○	○
Chequia	●	⊙	○	⊙	⊙
Israel	■	■	⊙	○	○
Letonia	●	⊙	⊙	○	○
Corea	●	■	⊙	○	○
Grecia	●	⊙	⊙	⊙	⊙
Polonia	●	■	⊙	⊙	○
Eslovaquia	●	●	■	⊙	⊙
Hungría	●	●	■	⊙	⊙
España	●	●	●	⊙	○
Chile	●	●	●	■	■
Turquía	●	●	●	■	⊙
Total OCDE					
Todos (95-100%) ●	21	6	3	0	0
Muchos (50-94%) ■	5	3	2	2	1
Algunos (5-49%) ⊙	2	9	6	8	6
Ninguno (0-5%) ○	7	17	24	25	28

Fuente: OCDE (2017)

La dirección pública profesional aporta dos grandes beneficios a la gestión pública: dota de mucha más continuidad a las políticas públicas más allá de los ciclos político-electorales y aporta un nivel de conocimientos profesionales y de experiencia mucho mayor a la gestión pública. Eso sí, para ello es necesario también que nuestras administraciones desarrollen muchos más mecanismos de gestión gerencial, al menos en campos como los de la contratación pública (véase gráfico 12), la gestión de personal (gráfico 13) o la colaboración público-privada entre otros muchos.

En concreto, en el campo de la contratación pública, que, como vemos en el gráfico 12, se encuentra en nuestro país muy alejada del nivel de profesionalización y de desarrollo de capacidades de muchos de los países de la OCDE, convendría aprovechar la oportunidad que nos brinda el aprendizaje de esta crisis para transformar la cultura administrativa y política en este sector y avanzar hacia una contratación pública responsable (que garantice la rendición de cuentas), transparente, digitalizada y abierta al big data, la inteligencia artificial y el blockchain, profesionalizada, con cooperación horizontal y vertical entre administraciones y transformadora.

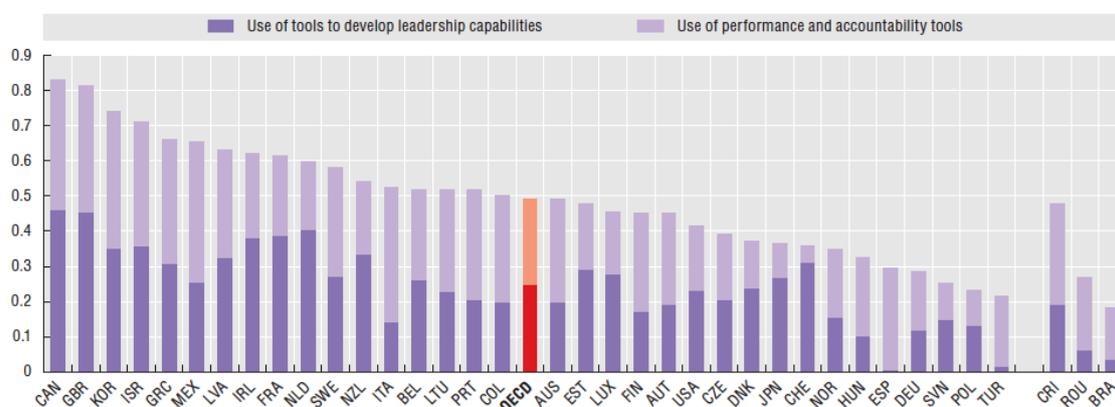
Como ha dicho Gimeno Feliu (2020), “necesitamos una contratación pública abierta, caracterizada por la mayor transparencia, la extensión práctica de los medios electrónicos como herramienta ineludible en la gestión de las decisiones públicas, la adecuada cooperación administrativa para desarrollar “economías de escala organizativas” y, por supuesto, una estrategia de profesionalización horizontal en la contratación pública, delimitando de forma adecuada los distintos roles y funciones en la gestión contractual (la compra pública electrónica -que debería ser una realidad- en un modelo de interoperabilidad y cooperación público privada que aproveche inercias y experiencias, es una exigencia de actuación o abordaje inmediato”.

Gráfico 12: Medidas para apoyar la capacidad en la contratación pública, 2018 y 2020

	Competency model		Entry requirement according to contracting authorities' needs		Obligatory training		Certification framework	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
Australia	○	○	○	○	○	○	○	○
Austria	○	●	●	●	○	○	○	●
Belgium	○	○	○	○	○	○	○	○
Canada	●	..	○	..	●	..	●	..
Chile	●	●	○	●	●	..	●	..
Colombia	..	●	..	●	..	●	..	○
Czech Republic	..	○	..	○	..	○	..	●
Denmark	○	○	○	○	○	○	○	○
Estonia	○	○	○	○	○	○	○	○
Finland	○	○	○	●	○	○	○	○
France	●	●	●	●	○	●	●	●
Germany	○	○	○	○	○	○	○	○
Greece	○	○	○	○	○	○	●	○
Hungary	○	○	○	○	○	○	○	○
Iceland	●	..	○	..	○	..	○	..
Ireland	..	○	..	○	..	○	..	●
Israel	○	●	●	●	●	●	○	●
Italy	..	○	..	○	..	○	..	○
Japan	●	●	●	●	●	●	○	○
Korea	○	○	○	○	○	○	○	○
Latvia	○	○	○	○	○	○	○	○
Lithuania	○	○	○	●	○	○	○	○
Mexico	○	○	○	○	○	○	○	○
Netherlands	●	●	○	○	○	○	○	○
New Zealand	●	●	○	○	○	○	○	○
Norway	○	○	○	○	○	○	○	○
Poland	○	○	○	○	○	○	○	○
Portugal	●	●	●	●	○	○	○	○
Slovak Republic	●	●	●	●	○	○	○	○
Slovenia	○	●	●	●	○	○	○	○
Spain	○	○	○	○	○	○	○	○
Sweden	○	○	○	○	○	○	○	○
Switzerland	..	●	..	●	..	●	..	●
Turkey	○	○	○	○	○	○	○	○
United Kingdom	..	●	..	●	..	●	..	●
OECD Total								
● Yes	9	14	13	17	9	12	6	12
○ Not	20	19	16	16	20	21	23	21
.. No information	6	2	6	2	6	2	6	2
Costa Rica	○	○	○	○	○	○	○	○
Indonesia	..	●	..	●	..	●	..	●

Fuente: OCDE (2021)

Gráfico 13: Desarrollo de capacidades de liderazgo y evaluación del desempeño entre altos funcionarios de países de la OCDE



Fuente: OCDE (2021)

- Estimular la capacidad de innovación

Salvo honrosas excepciones, las administraciones públicas en España tienden a rutinar el trabajo de sus empleados y a desincentivar la innovación. En un contexto en el que la gestión pública se ha hecho muy compleja y cambiante, hace falta todo lo contrario, estimular la innovación y alentar que surjan líderes profesionales capaces de tener una mirada transversal de la organización en la que trabajan y sobre las políticas públicas en la que intervienen. Para ello es necesario abrir nuestras organizaciones públicas al contacto con expertos científicos, de las universidades, de otras administraciones y de la empresa, de tal manera que el propio día a día de la gestión pública esté muy en contacto y sirva de estímulo también al sistema de I+D. Sin innovación constante será complicado coger el tren de los cambios profundos que ya se están produciendo en los modelos organizativos como consecuencia de la digitalización, el big data, la robotización y la inteligencia artificial.

- Romper la lógica de la departamentalización estanca

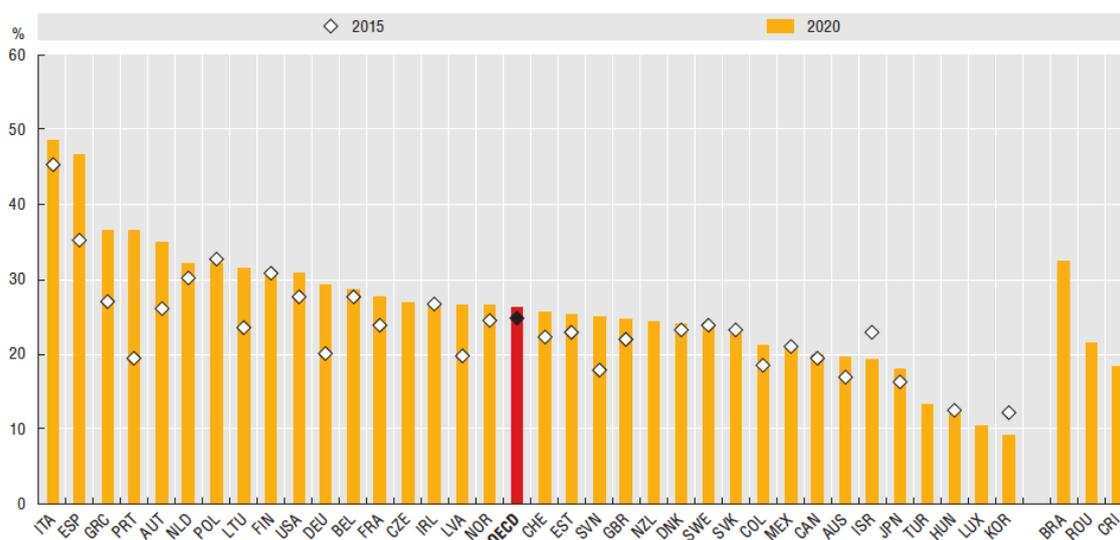
Grandes expertos como Carles Ramió han llamado la atención sobre la necesidad de romper los modelos organizativos tradicionales basados en la departamentalización, para desarrollar una nueva lógica organizativa que descansa en una mayor polivalencia y flexibilidad de los empleados públicos, de tal manera que el trabajo autónomo, el trabajo en equipo y las lógicas cooperativas adquieran el protagonismo que ahora no tienen, aunque sin renunciar a la lógica jerárquica de la administración pública en la que es la política la que dirige a la administración. Esos nuevos modelos organizativos contribuirán a aumentar la capacidad que escasea para una gobernanza de datos con una visión transversal e integrada.

- Transformar radicalmente los sistemas de reclutamiento, formación y gestión de recursos humanos

El envejecimiento de los empleados públicos en España y el desafío que representa la necesaria sustitución de un amplísimo contingente en los próximos años (gráfico 14), abre una gran oportunidad para renovar los procesos selectivos de los empleados públicos y, con ellos, los procesos

de formación continua de quienes ya trabajan en las administraciones públicas. Es necesario que los nuevos procesos de selección refuercen su carácter meritocrático mientras se incluyen nuevas competencias profesionales como la polivalencia, la capacidad de aprendizaje y de trabajo en equipo o las competencias digitales y de gestión de datos.

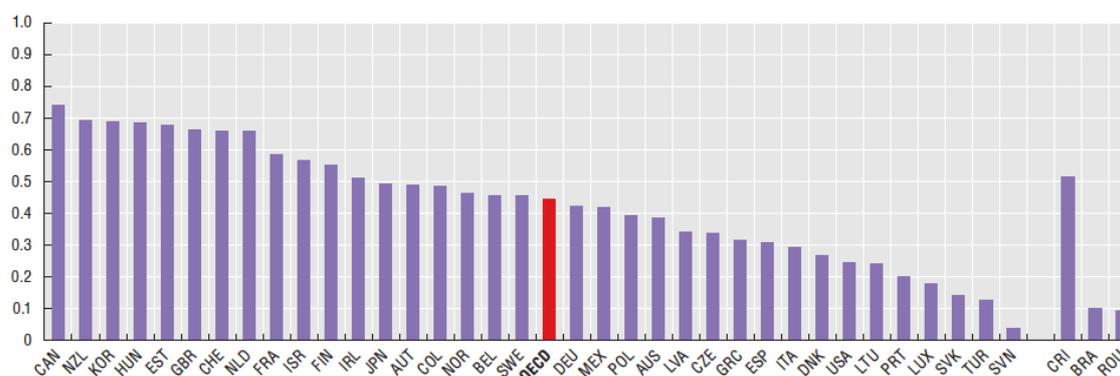
Gráfico 14: Porcentaje de empleados públicos en la administración central con 55 o más años, 2015 y 2020



Fuente: OCDE (2021)

El gráfico 15 atestigua cómo las prácticas proactivas de reclutamiento de empleados públicos (evaluación de la motivación y de las competencias cognitivas y conductuales) están muy por debajo de la media de la OCDE en España.

Gráfico 15: Uso de prácticas proactivas de reclutamiento, 2020



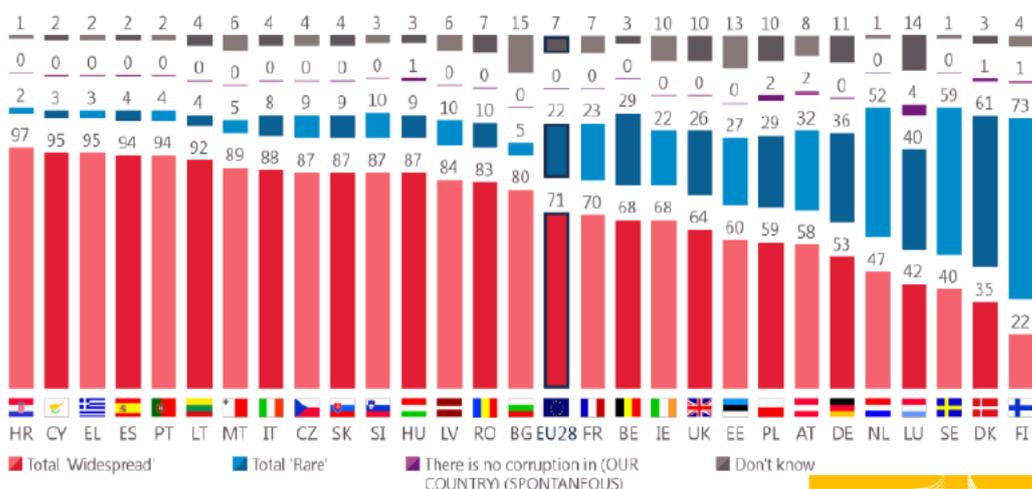
Fuente: OCDE (2021)

d. Desarrollo de una estrategia proactiva de integridad

La integridad ética de los gobernantes y los administradores públicos y el control de los riesgos de corrupción en la gestión pública es una pieza clave en la fortaleza de la gobernanza de un país. La credibilidad de las instituciones públicas y, con ello, la capacidad de que los ciudadanos ajusten sus comportamientos a las directrices de los gobiernos descansan en gran medida sobre la creencia que aquellos tengan sobre el comportamiento íntegro de estos y del personal a su servicio. En ese sentido, queda un largo trecho por recorrer en España.

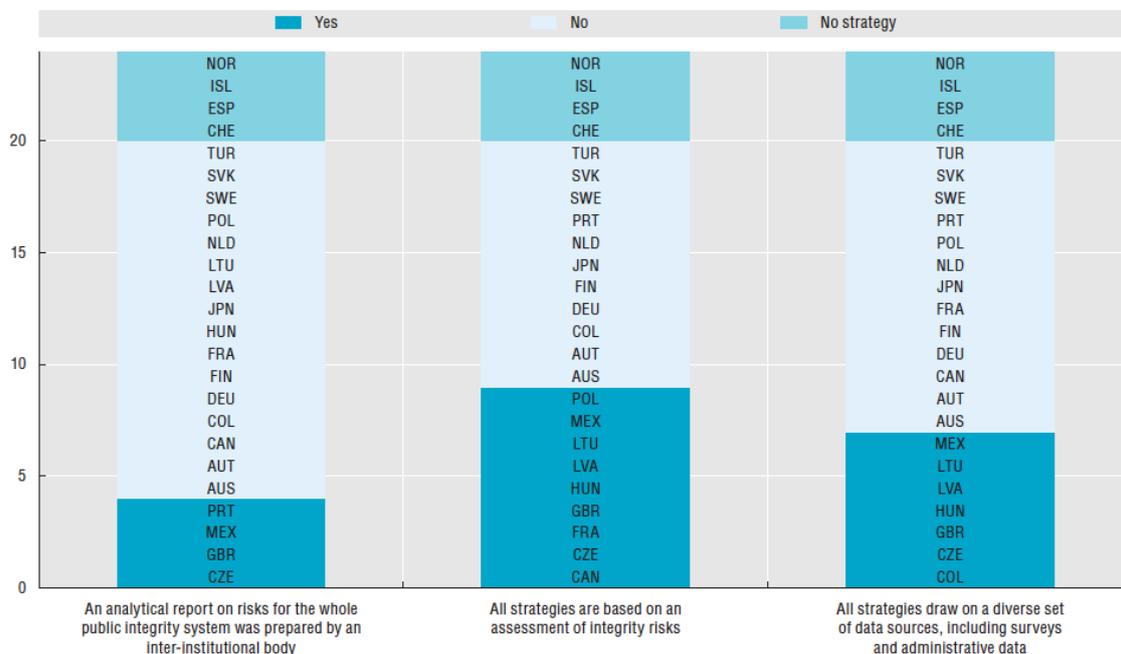
La percepción que los ciudadanos tienen sobre la gravedad de la corrupción en España es altísima en términos comparados con el resto de países de la UE (gráfico 16) y, además, España carece hasta el momento de una estrategia nacional de integridad (gráfico 17).

Gráfico 16: ¿Cómo de generalizado está el problema de la corrupción en su país?



Fuente: Eurobarómetro especial de corrupción 502 (trabajo de campo diciembre 2019)

Gráfico 17: Uso de diagnósticos y análisis de problemas basados en evidencias en el desarrollo de estrategias de integridad



Fuente: OCDE (2021)

e. Desarrollo de capacidades para la planificación y la anticipación

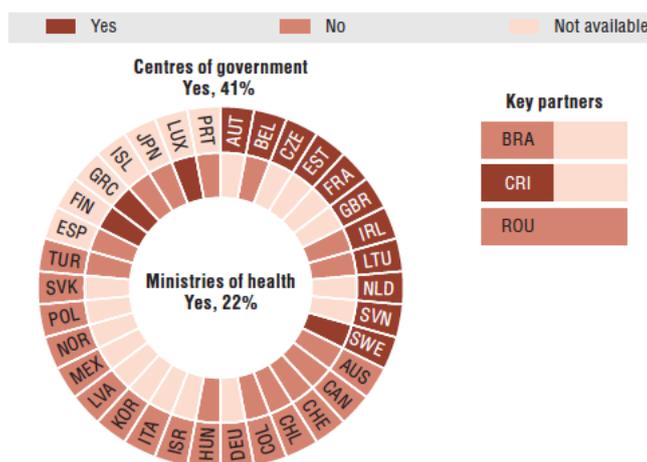
Si hay algo que desgraciadamente nos ha demostrado la crisis del coronavirus es la importancia de estar prevenidos para anticiparnos y prepararnos con rapidez ante la posible llegada de problemas que pueden golpearnos con cierta probabilidad. En estos años hemos mejorado nuestra capacidad para responder a terremotos, incendios, inundaciones y otros graves problemas. Debemos hacerlo ahora también para crisis sanitarias, pero, más allá de esto, necesitamos mejorar nuestras capacidades de anticiparnos a todo tipo de crisis posibles. Para ello hemos de desarrollar unidades de análisis de prospectiva en nuestras instituciones públicas con la capacidad suficiente de prever escenarios de futuro y de preparar estrategias de intervención sobre los mismos.

f. Combatir la desinformación

La pandemia ha demostrado también la decisiva importancia de la (buena) información. La circulación de bulos puede ser muy dañina en el esfuerzo de conseguir metas colectivas (frenar los contagios, evitar la saturación de los hospitales, acelerar la vacunación).

En ese sentido, a diferencia de otros países de nuestro entorno, el Ministerio de Sanidad careció de protocolos para responder a la desinformación como puede verse en el gráfico 18.

Gráfico 18: Existencia de protocolos en los gabinetes de presidencia (círculo exterior) o en los ministerios de sanidad para combatir la desinformación, 2020



Fuente: OCDE (2021)

Pero más allá de la pandemia, el combate contra la desinformación es uno de los grandes desafíos actuales para las democracias liberales. El Plan de Acción para la Democracia Europea (2020) de la Comisión Europea llama especialmente la atención sobre este problema y anima a la UE y a los estados miembros a combatirla decididamente. La desinformación amenaza la racionalidad del debate público y dificulta (o imposibilita) una toma de decisiones pública que sea eficaz para afrontar los grandes problemas que compartimos como sociedad.

El ejemplo de lo sucedido en torno al debate sobre la independencia de Cataluña debería ser prueba evidente de las nefastas consecuencias de la desinformación.

Se trata de un problema difícil de enfrentar, máxime cuando los grandes partidos de nuestro sistema político y muchos grandes medios de comunicación contribuyen despreocupadamente a la escasa calidad de nuestra esfera pública.

La Comisión Europea propone que para luchar contra esta peligrosa vulnerabilidad de nuestras democracias, los poderes públicos deberían tomarse en serio la mejora de sus capacidades para contrarrestar la desinformación mediante una cooperación más estrecha con la sociedad civil, las universidades y el sector privado que ayudaría a detectar de forma temprana lo que hoy día se conoce como amenazas híbridas (fenómenos que combinan ataques convencionales y no convencionales -como ciberataques, terrorismo, campañas de desinformación o propaganda y presión política o económica-, para desestabilizar un país).

Además, la Comisión también sugiere mejorar la regulación de las grandes plataformas que dan servicio a las redes sociales exigiéndoles una mayor transparencia (algoritmos incluidos) y una mejor protección de los datos personales. Asimismo, es importante elevar el nivel de alfabetización digital de la población y apoyar, incluso económicamente, a los medios de comunicación para garantizar su pluralismo y la transparencia de la propiedad de los mismos.

En todos estos frentes queda un largo camino por recorrer y es importante que empecemos a recorrerlo con la máxima prontitud.

3. LA DIMENSIÓN JURÍDICO-INSTITUCIONAL:

EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y EL MARCO NORMATIVO PARA RESPONDER A PANDEMIAS

3.1 Marco jurídico para gestionar una crisis de salud pública en España

La pandemia de la covid-19 sorprendió a nuestro país con unos mimbres jurídicos obsoletos. Lo ha señalado Cierco Seira (2020, p. 28): “[e]l Derecho de la Salud Pública ha llegado a la cita sin haber hecho los deberes. A la cita, sí, porque la pandemia de covid-19 constituía una eventualidad probable”. En particular, para hacer frente a una crisis de salud pública el ordenamiento disponía de dos vías alternativas, aunque con elementos complementarios:

a. Legislación sectorial de salud pública

La pieza clave en la legislación sectorial es la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMEMSP), complementada por el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, por el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, así como por la legislación autonómica correspondiente. Además, los arts. 65 y ss. de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud desarrollan los poderes de coordinación del Ministerio de Sanidad ante crisis de salud pública.

La legislación sectorial en materia de salud pública permite adoptar medidas preventivas generales (inmovilización de productos, intervención de medios materiales o personales, cierre preventivo de establecimientos, suspensión del ejercicio de actividades...), medidas organizativas para salvaguardar el suministro de medicamentos o productos sanitarios, y, también, medidas ablativas que incidan en los derechos fundamentales de los ciudadanos. Estas últimas exigirían autorización o ratificación judicial (así se disponía originalmente en el art. 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

No obstante, debe tenerse en cuenta que, aunque la LOMEMSP habilita a que la autoridad sanitaria competente adopte medidas de gran intensidad en la afectación a derechos fundamentales (tratamiento u hospitalización forzosa y otras “medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o han estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible -art. 3-), en principio parece que estas medidas quedan circunscritas a personas individuales o grupos identificables, sin proyectarse de forma general e indiscriminada sobre toda la población. Y así se venía interpretando hasta que sobrevino la crisis de la covid-19.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha confirmado que la legislación sectorial ofrece base jurídica suficiente para que las autoridades sanitarias puedan adoptar, con la correspondiente autorización judicial, medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general, aunque ha destacado que sería deseable que existiera una regulación más “articulada de las condiciones y límites en que cabe restringir o limitar derechos fundamentales en emergencias” (STS 788/2021, de 3 de junio, FJ. 7). Asimismo, el Tribunal Supremo ha advertido que las autoridades sanitarias deberán dar una justificación de las medidas que adopten que “esté a la altura de la intensidad y la extensión de la restricción de derechos fundamentales de que se trate”, sin que sean suficientes “meras consideraciones de conveniencia, prudencia o precaución” (STS 788/2021, de 3 de junio, FJ. 7). No obstante, queda pendiente la resolución por parte del Tribunal Constitucional de esta cuestión.

b. Derecho constitucional de excepción (art. 116 CE y LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES))

La LOAES contempla específicamente que cabe decretar el estado de alarma para enfrentarse a “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” (art. 4.b), siempre y cuando “circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades

competentes” (art. 1.1). De manera que solo resulta legítimo acudir a cualquiera de los estados excepcionales que prevé el art. 116 CE si los poderes ordinarios se revelan insuficientes para afrontar una crisis de extraordinaria magnitud. Lo cual puede ocurrir, especialmente, en dos situaciones: si fueran necesarias medidas restrictivas de derechos fundamentales tan intensas y de tal extensión que no fuera posible adoptarlas de acuerdo con la legislación ordinaria, pero que, en el caso del estado de alarma, nunca podrían llegar a suponer la suspensión de derechos fundamentales. Y/o si resulta imprescindible concentrar los poderes en una autoridad gubernamental (mando único), afectando al orden constitucional de competencias. La legislación sectorial puede llegar a establecer mecanismos de cooperación reforzada para responder a crisis, pero no alterar el esquema competencial, por lo que cada Administración deberá seguir ejerciendo sus propias competencias (STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ. 7).

No obstante, un sector doctrinal había venido sosteniendo que el estado de alarma se había convertido en un *nullum jurídico*, de dudosa utilidad, ya que la legislación sectorial para enfrentarse a pandemias permitía a las autoridades competentes enfrentarse con poderes suficientes a cualquier calamidad pública. Se entendía que el estado de alarma había quedado en la práctica reducido a “una forma más solemne y complicada de protección civil” (García Cuadrado, 1994, p. 82). Sin embargo, los hechos parecen haber desmentido esta tesis ya que el estado de alarma ha demostrado su versatilidad para enfrentarse a esta crisis sanitaria, pero también, previamente, cuando se recurrió al mismo por primera vez en la huelga de los controladores aéreos de 2010.

En todo caso, debe advertirse que el Tribunal Constitucional ha sentenciado que la medida de confinamiento generalizado de la población resultó inconstitucional, por suponer una suspensión de la libertad de circulación y de residencia que solo habría sido posible adoptar de acuerdo con las previsiones del estado de excepción (STC 148/2021, de 14 de julio). Lo cual obliga a replantear la lectura que se venía haciendo de los estados excepcionales, partiendo de una diferenciación cualitativa en atención al tipo de crisis que daba lugar a los mismos (calamidades

naturales o tecnológicas, estado de alarma; crisis socio-políticas que comportaran un quebranto del orden público, estado de excepción; e insurrecciones armadas, estado de sitio).

3.2 Cronología con los principales hitos en la respuesta jurídica frente a la pandemia

a. Primeras medidas para responder a la crisis de la covid-19 en España (9-13 de marzo de 2020)

Durante las primeras semanas de marzo de 2020, algunas Comunidades Autónomas y municipios adoptaron medidas preventivas al amparo de la legislación sectorial en materia de salud pública, como la limitación de aforos o de aglomeraciones y se suspendió la actividad docente presencial, y en algún caso activaron sus planes de emergencias. Incluso, destacó una primera medida de confinamiento de un hotel en un municipio tinerfeño donde se había detectado un brote, que fue ratificada judicialmente. Poco después se declararon los primeros confinamientos perimetrales de algunos municipios o áreas en los que se detectó una particular incidencia del virus o por razones puramente cautelares. Así ocurrió, con distinta base jurídica, en La Rioja (Haro), Cataluña (Igualada y otros municipios); Extremadura (Arroyo de la Luz) y Murcia (municipios costeros).

Asimismo, el Gobierno dictó sendos decretos-leyes (Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, y Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo) con medidas urgentes para responder al impacto de la epidemia en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

b. Primer estado de alarma dictado por el RD 463/2020, de 14 de marzo (14 de marzo - 20 de junio de 2020)

El primer estado de alarma para responder a la crisis de la covid-19, como se ha señalado, fue declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo, por un periodo de quince días, que tuvo que ser prorrogado hasta en is ocasiones, por lo que terminó extendiendo su vigencia hasta el 21 de junio de 2020. Su justificación se basó en que la extensión del virus había generado “una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme

magnitud” que obligaban al Gobierno a actuar “para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública”, como se recoge en la exposición de motivos del decreto. Se mencionaba que las medidas que se adoptaban eran “las imprescindibles” y que “resultaban proporcionadas a la extrema gravedad” de la situación, y no suponían suspensión de ningún derecho fundamental. Su ámbito territorial fue todo el territorio nacional, sin diferenciar áreas con mayor o menor extensión del virus. En todo caso, conforme se fue prorrogando el estado de alarma, se fueron suavizando algunos de sus efectos y se fue dando mayor participación a las Comunidades Autónomas, especialmente en el periodo de desescalada, a través de los mecanismos que fueron denominados de “cogobernanza” y “codecisión”.

En cuanto a sus efectos, desde la perspectiva competencial, se estableció un “mando único”. De tal manera que la autoridad competente para la gestión del estado de alarma pasó a ser el Gobierno de la Nación (art. 4 RD). Pero, al mismo tiempo, se reconocieron como “autoridades competentes delegadas” a una serie de ministerios, “bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno”. Los cuales quedaron “habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios” (art. 4.3 RD). Además, el decreto del estado de alarma incluyó una genérica habilitación en su Disposición final segunda para que el Gobierno pudiera dictar “sucesivos decretos” que “modifiquen o amplíen” las medidas previstas en el propio decreto del estado de alarma.

En relación con las concretas medidas que se adoptaron, afectaron a muy diversas materias: desde la previsión de requisas temporales y prestaciones personales obligatorias, a otras de refuerzo del Sistema Nacional de Salud, pasando por medidas dirigidas a asegurar suministros y el abastecimiento alimentario, regular transportes, plazos procesales y administrativos, etc. Pero ahora interesa destacar aquellas que más directamente afectaban a derechos y libertades constitucionales. A este respecto, se suspendió la apertura al público de establecimientos comerciales, equipamientos culturales, recreativos, hosteleros y restauración, entre otros (art. 10 RD); y la asistencia a lugares de culto

y a ceremonias civiles y religiosas quedó condicionada a “la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas”, debiéndose garantizar que los asistentes pudieran mantener la distancia de seguridad (art. 11 RD). Además, la medida más relevante fue la limitación de la libertad de circulación contemplada en el art. 7, que supuso el confinamiento general de la población. El Tribunal Constitucional ha confirmado la proporcionalidad de las medidas antes señaladas y no ha discutido la necesidad de la medida de confinamiento general, aunque, como se ha indicado, ha anulado la misma al no haberse adoptado en el marco jurídico adecuado (STC 148/2021, de 14 de julio).

c. Periodo de “nueva normalidad” (21 de junio - 24 de octubre de 2020)

Al concluir el primer estado de alarma, se abrió un periodo ventana, denominado por el Gobierno como “nueva normalidad”, en el que las CCAA recuperaron la plenitud de sus competencias y nuevamente correspondió a estas la gestión de la crisis, si bien el Ministerio ejercería sus competencias de coordinación, en el marco de la legislación sectorial de emergencias. Para adecuar el mismo, el Gobierno había dictado el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 con el que se pretendía ofrecer un marco jurídico en esa transición. Este decreto-ley fue convalidado y tramitado como ley, siendo finalmente aprobada la Ley 2/2021, de 29 de marzo, que prácticamente respetó el contenido íntegro de aquel. Asimismo, la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, reformó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para trasladar la competencia a los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) y a la Audiencia Nacional para autorizar o ratificar medidas sanitarias que “impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”.

En todo caso, tras el verano de 2020 se hizo patente la necesidad de adoptar medidas cada vez más intensas (toques de queda, confinamientos perimetrales...) por parte de las autoridades sanitarias autonómicas. Sin embargo, en algún caso estas medidas no fueron autorizadas por algunos Tribunales Superiores de Justicia, lo que abocó a que el Gobierno volviera a recurrir al estado de alarma, primero en algunos municipios de la Comunidad de Madrid (RD 900/2020, de 9 de octubre) y luego para todo el país (RD 926/2020, de 25 de octubre).

d. Segundo estado de alarma decretado por el Real Decreto 900/2020 (9 de octubre - 24 de octubre de 2020)

El 9 de octubre de 2020 el Gobierno de la Nación decretó un segundo estado de alarma, pero en este caso proyectado sobre algunos municipios de Madrid, tras el rechazo del TSJ de Madrid a ratificar las medidas planteadas por la Comunidad, en el marco de los mecanismos de coordinación previstos por la Ley 16/2003, de 28 de mayo. La medida clave que se adoptaba fue el confinamiento perimetral de una serie de municipios, de los cuales solo se podía salir o entrar por causas justificadas (art. 5 RD). La autoridad competente para su gestión fue el Gobierno, y no se delegó en la Presidenta de la Comunidad de Madrid, aunque la LOAES permitía esta posibilidad. En el resto del territorio nacional se siguieron adoptando medidas en el marco ofrecido por la legislación sectorial sanitaria.

e. Tercer estado de alarma decretado por el Real Decreto 926/2020 (25 de octubre - 8 de mayo)

En virtud del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, el Gobierno de la Nación decretó el tercer estado de alarma para gestionar la crisis de la covid-19, atendiendo a que “en una situación epidemiológica como la actual, resulta imprescindible combinar las medidas previstas en la legislación sanitaria con otras del ámbito del Derecho de excepción, tal y como recogen los artículos 116.2 de la Constitución Española y cuarto y siguientes de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio”.

La primera peculiaridad de este estado de alarma es que contempló que los presidentes autonómicos y de las ciudades autónomas fueran autoridades competentes delegadas (art. 2.2 RD). A los cuales se les habilitaba para dictar, “por delegación del Gobierno de la Nación”, las disposiciones de desarrollo del mismo. Pero, además, el decreto hizo depender la eficacia de las principales medidas (cierres perimetrales autonómicos, limitaciones de las reuniones y celebraciones de culto, y también los toques de queda -por una adición del Congreso en la prórroga-) de la decisión que en cada territorio adoptara la autoridad competente delegada “a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad” (art. 9.1 RD). Y, a la vista de esos indicadores, las autoridades competentes podían también “modular, flexibilizar y suspender” la aplicación de esas medidas. Además, se habilitaba a las autoridades competentes para que determinaran en su ámbito territorial las horas de comienzo y fin de los toques de queda entre las 22:00-00:00 y las 5:00-7:00, respectivamente (art. 5.2 RD).

La segunda peculiaridad fue que se prorrogó por un periodo de seis meses con un débil control parlamentario. La versión original del Decreto preveía en su art. 14 que, en caso de prórroga, el Ministro de Sanidad debería comparecer quincenalmente ante la Comisión de Sanidad del Congreso para dar cuenta de la aplicación de las medidas que se adoptaran. En la autorización de la prórroga esa comparecencia ministerial pasó a preverse mensualmente y se contempló que el Presidente del Gobierno solicitaría su comparecencia cada dos meses. Y, transcurridos cuatro meses de la vigencia de esta prórroga, la conferencia de presidentes autonómicos podría formular al Gobierno una propuesta para levantar el estado de alarma, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Esta prórroga ha suscitado dudas de constitucionalidad, que deberán ser resueltas por el Tribunal Constitucional.

f. La respuesta en el marco de la legislación sectorial tras el último estado de alarma (9 de mayo-actualidad)

Decaído el tercer estado de alarma, el Gobierno de la Nación optó por no prorrogar el mismo ni decretar uno nuevo, por lo que las medidas que siguen siendo necesarias para gestionar la pandemia se han adoptado por las autoridades sanitarias con las facultades que les ofrece la legislación sectorial, recabando, cuando se ven afectados derechos fundamentales, la correspondiente autorización judicial.

La reforma introducida por el Real decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, que ha permitido recurrir en casación las decisiones de los Tribunales de Justicia sobre la autorización o ratificación de medidas sanitarias, no ha evitado que existan discrepancias entre los distintos Tribunales Superiores a la hora de enjuiciar la motivación ofrecida por las autoridades sanitarias autonómicas.

En relación con las medidas propuestas para su adopción, deben destacarse las dudas jurídicas que ha suscitado la exigencia del pasaporte covid para entrar en locales de ocio y, de forma general, los tribunales están siendo especialmente celosos al exigir a las autoridades sanitarias autonómicas motivación exhaustiva de las medidas restrictivas de derechos fundamentales que se disponen a adoptar. Además, está pendiente de resolución la cuestión planteada por el TSJ de Aragón, que ha cuestionado que se le haya atribuido a los tribunales la competencia para ratificar medidas generales restrictivas de derechos fundamentales.

3.3 Algunos problemas específicos en relación con las medidas adoptadas durante la crisis

a. Inseguridad jurídica en relación con el marco jurídico de la respuesta a la pandemia, la doctrina del Tribunal Constitucional y las inconsistencias en la posición gubernamental

Uno de los principales problemas que se ha planteado a la hora de gestionar la pandemia ha sido la inseguridad en relación con el marco jurídico idóneo para adoptar las medidas sanitarias que se entendían necesarias.

Dos han sido los puntos principales de conflicto: el primero, hasta dónde pueden alcanzar los poderes ordinarios de las autoridades sanitarias en relación con la limitación generalizada de derechos fundamentales. Y, el segundo, si cabía decretar el estado de excepción para enfrentarse a una pandemia que exigía adoptar medidas tan intensas que podían reputarse como materialmente suspensivas de derechos fundamentales o si, por el contrario, el único de los estados excepcionales idóneo para enfrentarse a una pandemia es el estado de alarma.

A la segunda de las cuestiones ha dado respuesta el Tribunal Constitucional, según se ha adelantado. En concreto, la STC 148/2021, de 14 de julio ha concluido que: “Cuando la gravedad y extensión de la epidemia imposibilitan un normal ejercicio de los derechos, impiden un normal funcionamiento de las instituciones democráticas; saturan los servicios sanitarios (hasta temer por su capacidad de afrontar la crisis) y no permiten mantener con normalidad ni las actividades educativas ni las de casi cualquier otra naturaleza, es difícil argüir que el orden público constitucional (en un sentido amplio, comprensivo no sólo de elementos políticos, sino también del normal desarrollo de los aspectos más básicos de la vida social y económica) no se ve afectado; y su grave afectación podría legitimar la declaración del estado de excepción. Otra cosa implicaría aceptar el fracaso del Estado de derecho, maniatado e incapaz de encontrar una respuesta ante situaciones de tal gravedad”.

De manera que, de acuerdo con la doctrina sentada por el Constitucional, puede realizarse una lectura “integradora” y “evolutiva” del Derecho constitucional de excepción, con un acento gradualista, que lleve a entender que el estado de alarma es el de “menor intensidad” entre los tres estados excepcionales previstos por la Constitución, por lo que, con independencia de la causa que provocara la alteración (ya fuera de naturaleza político-social o una calamidad), si esta comporta una grave perturbación del orden público constitucional entendido en sentido amplio y reclama medidas de tal intensidad que supusieran el vaciamiento de algún derecho fundamental, entonces el instrumento adecuado será el estado de excepción.

A este respecto, debe destacarse que la opción gubernamental habiendo decretado el estado de alarma en marzo de 2020 fue razonable, toda vez que la LOAES reconoce las epidemias como presupuesto de hecho que justifica decretar el estado de alarma y, por su parte, la mayoría de la doctrina cuestionaba que fuera legítimo acudir al estado de excepción si no se había producido una crisis de índole socio-política que comportara graves desórdenes con quiebra del orden público en un sentido material. Pero tampoco cabe descalificar ahora la decisión del Tribunal Constitucional que, como intérprete supremo de la Constitución, ha entendido oportuno dotar de un sentido en cierto modo novedoso al Derecho constitucional de excepción previsto en el art. 116 CE, acorde con una democracia ya consolidada que puede superar las cautelas y precauciones que pudo tener el constituyente en el año 1978 y el legislador al aprobar la LOAES en 1981, al albur del golpe de Estado del 23-F.

En 2021 la Constitución española despliega plenamente su sentido garantista y, como se ha podido ver, debe enfrentarse a peligros de diferente naturaleza a los que pesaban entonces. Además, en relación con el primer estado de alarma, el Tribunal Constitucional ha aceptado la “necesidad, idoneidad y proporcionalidad” de las medidas adoptadas, algo que le ha llevado a limitar los efectos de la declaración de nulidad. Su decisión, por tanto, tiene como razón última fijar doctrina pro futuro, más que censurar la actuación gubernamental en aquel momento de extrema urgencia. Corresponde ahora al Gobierno y al Parlamento promover las oportunas reformas legislativas para adecuar el marco jurídico que, como se ha indicado, no cabe duda de que ha quedado obsoleto.

La primera de las cuestiones, hasta dónde alcanzan los poderes ordinarios y cuándo resulta imprescindible acudir al Derecho constitucional de excepción, todavía está abierta y sigue siendo fuente de controversias. Según se ha visto al analizar la legislación sectorial, no se discute que las autoridades sanitarias puedan adoptar al amparo de la legislación sanitaria, sin necesidad de que estén decretados ninguno de los estados excepcionales, medidas restrictivas de derechos fundamentales de gran intensidad, con la correspondiente autorización

o ratificación judicial. Sin embargo, se duda de la extensión que podían tener tales medidas ablativas: si solo pueden afectar a personas individuales o grupos individualizables, o si pueden también proyectarse de forma general sobre toda la población.

En los inicios de la pandemia, como se ha señalado, la primera medida de este tipo la adoptó la autoridad sanitaria canaria con el confinamiento de un hotel. El auto que ratificó la medida delimitó adecuadamente la cuestión en relación al alcance de la intervención judicial: “Ahora bien, como pone de relieve el Ministerio Fiscal, la ratificación judicial de tales medidas no puede otorgarse de una forma genérica y sin limitación del ámbito personal de afectación, ya que no se trata aquí de verificar la legalidad de la Orden de 27 de febrero de 2020 (que podrá ser impugnada, en su caso, por las personas que tengan interés legítimo por resultar afectadas por la misma y consideren que no se ajusta a derecho en alguno de sus apartados).

Por el contrario, en las medidas sanitarias urgentes no se trata de velar por la aplicación de cualquier medida sanitaria vinculada a la protección de la salud colectiva impuesta sin el consentimiento del afectado, sino, únicamente, de aquéllas que puedan lesionar alguno de sus derechos fundamentales y únicamente cuando las mismas deban imponerse coactivamente a sus destinatarios que se opongan a su cumplimiento voluntario (explícitamente o por hechos concluyentes)” (Auto 84/2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Santa Cruz de Tenerife). Más problemas planteó cuando luego se decretaron los primeros confinamientos perimetrales, aunque el hecho de que estas medidas fueran ratificadas por el decreto del primer estado de alarma eludió la polémica. A mayores, no se ha cuestionado la legitimidad constitucional de la decisión de recurrir a uno de los estados excepcionales para gestionar la pandemia en ese momento: se entendió políticamente necesario (y jurídicamente no se discute) establecer un mando único y, además, se adoptaron medidas que difícilmente tendrían encaje en la legislación sectorial (aunque algún sector doctrinal lo ha puesto en duda -Muñoz Machado, 2020/21-). Tampoco la STC 148/2021, de 14 de julio, que no ha discutido este extremo.

Sin embargo, tal y como se ha expuesto anteriormente, en el periodo de nueva normalidad, tras el verano de 2020, se pusieron de manifiesto los problemas que planteaba la indeterminación en relación con hasta donde podían llegar los poderes ordinarios de las autoridades sanitarias a la hora de restringir derechos fundamentales y la necesaria autorización judicial para tales decisiones. Se generó una situación de notable inseguridad, con un alto desconcierto con decisiones judiciales contradictorias. Algo que en buena medida se ha repetido tras el tercer estado de alarma.

A nivel jurisdiccional, es cierto que la mayoría de los juzgados primero, los Tribunales Superiores de Justicia después, y el Tribunal Supremo en última instancia, han entendido como suficiente la habilitación legal para que las autoridades sanitarias autonómicas acuerden medidas tales como toques de queda, confinamientos perimetrales, límites a las reuniones privadas... No obstante, la posición no ha sido unánime, y, en particular, se ha señalado que el TSJ de Aragón presentó una cuestión de inconstitucionalidad que ha sido admitida a trámite por el Tribunal Constitucional. Además, la apreciación concreta por parte de los tribunales de la necesidad y proporcionalidad de las medidas sí que ha sido cuestionada en diferentes ocasiones, lo que ha dado lugar a divergencias entre territorios en los que los indicadores de la evolución de la pandemia y las medidas propuestas para responder eran similares.

No ha ayudado tampoco que el Gobierno de la Nación no haya adoptado una posición congruente a este respecto. Y es que, si el segundo y el tercer estado de alarma encontraron su justificación en que las Comunidades Autónomas no estaban habilitadas legalmente para adoptar medidas que supusieran una restricción general de derechos fundamentales, no se entiende que luego se haya defendido la posición contraria y se haya dejado en manos de las autoridades sanitarias autonómicas la decisión sobre medidas que habían sido contempladas por los estados de alarma de octubre de 2020.

La doctrina académica ha estado muy dividida en este punto, entre quienes han defendido la necesidad de acudir al estado de alarma cuando hubiera que adoptar medidas generales restrictivas de derechos fundamentales (entre otros, Aragón Reyes, 2020; De la Quadra-Salcedo, 2020; Carmona Cuenca, 2020; Cuenca Miranda, 2020; o Teruel Lozano, 2020a), ya que es este instrumento jurídico el que fue previsto por la Constitución para adoptar “excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente” (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ. 10, reproduciendo el ATC 7/2012, FJ. 4). Y aquellos otros autores que han apostado por la suficiencia de la legislación sectorial para afrontar con poderes de policía de salud pública esta crisis (Muñoz Machado, 2020/21; Baño León, 2020; Doménech Pascual, 2020).

Corresponderá al Tribunal Constitucional fijar aquí también doctrina para poder delimitar luego normativamente ese espacio fronterizo entre la legislación sectorial de emergencias y el régimen jurídico del estado de alarma; y, sobre la base en esa doctrina, será necesario acometer las correspondientes reformas normativas.

b. Ratificaciones judiciales y la “judicialización” de la gobernanza de la gestión sanitaria

Precisamente para afrontar la inseguridad que generaba la situación descrita en relación con el marco jurídico para gestionar la pandemia, se promovió una reforma legislativa dirigida a confirmar la ratificación y/o autorización judicial de las medidas generales restrictivas de derechos fundamentales, atribuyendo la competencia a los Tribunales Superiores de Justicia o a la Audiencia Nacional, como ya se adelantó. El Tribunal Supremo, “a la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie”, consideró que podría encajar en las funciones de garantía de los derechos que pueden asumir los jueces y tribunales de acuerdo con el art. 117.4 CE (STS 719/2021, de 24 de mayo).

Sin embargo, la práctica unanimidad de la doctrina la han criticado (por todos, Aragón Reyes, 2020, p. 11 / Muñoz Machado, 2020/21, p. 128 / o Cierco Seira, 2020, pp. 62-63), ya que con esta reforma se habría convertido “a la jurisdicción contencioso-administrativa en una institución cogobernante de la crisis” (Muñoz Machado, 2020/21, p. 128). La ratificación judicial de las medidas ablativas de derechos tiene pleno sentido cuando se trata de medidas individuales o sobre grupos concretos de personas, pero no ante medidas que revisten una naturaleza general más propia del reglamento. En este último caso, el análisis judicial de la justificación y proporcionalidad de la medida que, además, según el Tribunal Supremo es condición de eficacia de la propia medida, pone en duda el principio de separación de poderes, en tanto en cuanto para la adopción de las medidas se exige “la suma de dos voluntades: por una parte, la correspondiente a las autoridades gubernativas (que tienen una legitimación democrática más o menos indirecta); y, por otro, la voluntad final de los órganos judiciales ratificadores” (Álvarez García, 2021).

Al final, como adelantó Tajadura Tejada (2021), la negativa a decretar un cuarto estado de alarma ha abocado a un “Estado judicial, en el que habrán de ser los jueces los que, en cada caso, deban autorizar unas restricciones de derechos fundamentales llevadas a cabo por las administraciones autonómicas sin cobertura legal”.

c. Mando único y el precario encaje normativo de las autoridades delegadas del Gobierno

Uno de los efectos de la declaración del estado de alarma, según se señaló, es que el Gobierno pasa a ser la “Autoridad competente” para la gestión de la crisis que se trata de afrontar (art. 7 LOAES). Se produce así un desplazamiento del orden constitucional de competencias, instaurándose lo que ha sido popularmente conocido como un “mando único”. Ahora bien, la LOAES contempló la posibilidad de que el Gobierno pudiera delegar en “el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”.

Sin embargo, como se indicó al analizar el primer y el tercer estado de alarma, yendo más allá de estas previsiones legales, los correspondientes decretos contemplaron la figura de las “autoridades competentes delegadas”, en el primero de los casos designando a distintos ministros y en el tercer estado de alarma habilitando a los presidentes autonómicos. Asimismo, puede recordarse que ya en el RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma por la huelga de los controladores aéreos se reconocía como “Autoridad delegada del Gobierno” al Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire y a las autoridades que el mismo designara (art. 6).

Esta figura ha creado dudas en cuanto a su encaje jurídico. En primer lugar, como ha advertido Santamaría Pastor (2020, pp. 216 y ss.), debe tenerse en cuenta que la Ley 40/2015 prohíbe las delegaciones de la potestad normativa y la Ley del Gobierno solo lo permite delegar competencias en las Comisiones Delegadas y no en Ministros. De ahí que los decretos de los estados de alarma hayan optado por el término “habilitados” y no “delegados”. En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, tampoco queda claro el órgano jurisdiccional ante el que podían ser recurridas las medidas adoptadas por las Autoridades competentes delegadas. Si bien, finalmente, el Tribunal Supremo parece haber asumido la competencia.

Y, por último, como se estudiará a continuación, esta amplia delegación en Autoridades competentes delegadas ha sido fuente de confusión porque ha dado lugar a una exorbitante profusión de órdenes y acuerdos que desarrollan, integran o incluso modifican el régimen establecido por los decretos de los estados de alarma.

d. La dispersión normativa durante los estados de alarma: la “deslegalización” en órdenes y otras disposiciones reglamentarias

Durante la vigencia de los estados de alarma se ha vivido una actividad normativa “frenética” (Santamaría Pastor, 2020, pp. 207 y ss.), en buena medida debido, como se ha advertido, a la dispersión en las Autoridades competentes a las que se ha habilitado para que adopten

órdenes, disposiciones o resoluciones interpretativas del régimen establecido en los correspondientes decretos de estado de alarma. Incluso, en algunos casos la habilitación se extendía a “modificar, ampliar o restringir” algunas de las medidas adoptadas en estos decretos.

Se daba así una suerte de “deslegalización” en órdenes y otras disposiciones reglamentarias de inferior rango de partes sensibles del régimen jurídico de excepción. Lo cual puede suponer un menoscabo de la garantía normativa que se deduce del reconocimiento de valor de ley a las decisiones que declaran o prorrogan los estados excepcionales.

De ello se debe concluir la necesidad de que las medidas que recojan las bases del régimen jurídico excepcional con el que se afronta la emergencia, especialmente aquellas restrictivas de derechos fundamentales o las que comporten alteraciones competenciales, sean previstas en estos actos con fuerza de ley. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, que ha sentenciado que “los efectos de la declaración de un estado de alarma han de contenerse en el decreto que lo instaure [...]. Entre tales efectos han de figurar las medidas que el Gobierno estime indispensables para hacer frente a las circunstancias extraordinarias que llevaron a esta declaración” (STC 148/2021, de 14 de julio, FJ. 9). Y, en consecuencia, ha declarado la inconstitucionalidad de la cláusula que en el decreto del primer estado de alarma habilitaba al Ministro de Sanidad a “modificar” y “ampliar” las medidas de contención en ciertos ámbitos económicos previstas en el mismo (art. 10.6 RD).

El Tribunal Constitucional sí que ha admitido la genérica habilitación a que el Gobierno pudiera modificar lo dispuesto en el decreto del estado de alarma o su prórroga, de conformidad con lo establecido en el art. 8.2 LOAES, que exige que dé cuenta al Congreso de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma. No obstante, lo que no ha aclarado es el rango normativo de tales decretos. Haciendo una lectura conjunta de la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, lo que sí que parece es que, en el caso de que el Gobierno no diera cuenta inmediata al Congreso de la promulgación de estos decretos, debería considerarse que tienen carácter reglamentario y su control se residenciaría entonces en el Tribunal Supremo.

e. La problemática extensión de la prórroga del estado de alarma

El art. 116.2 CE establece que el estado de alarma será acordado por el Gobierno “por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo”. No se establece, sin embargo, ningún límite expreso a la duración de la prórroga como si que se realiza en el estado de excepción, cuya duración “no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual” (art. 116.3 CE).

La LOAES no precisa la cuestión referida a la duración de las prórrogas del estado de alarma, pero sí que añade un matiz importante en relación con la intervención parlamentaria: “Solo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga” (art. 6.2.in fine LOAES). Se confirma así que el estado de alarma una vez que se prorroga pasa a “parlamentarizarse”. Es el Congreso el que debe decidir el alcance último del mismo.

Pues bien, el primer estado de alarma decretado para gestionar la pandemia se fue prorrogando por periodos de quince días, lo cual no planteó ninguna duda. Sin embargo, el tercer estado de alarma, según se vio, contempló la posibilidad de una prórroga por un periodo de seis meses, que finalmente fue aceptada por la mayoría del Congreso de los Diputados. A este respecto, como se ha indicado, es cierto que la Constitución no impone una duración máxima a la prórroga del estado de alarma, aunque ha habido quien ha tratado de deducir de la Constitución la exigencia de una carencia quincenal en la prórroga del mismo. Sin embargo, el estado de alarma decretado en 2010 fue prorrogado por un periodo de un mes en una única prórroga.

Ahora bien, más allá de la cuestión referida a su duración, lo que sí que adquiere especial relevancia es el carácter parlamentario del estado de alarma una vez que se prorroga. Y, a este respecto, debe destacarse la debilidad de los contrapesos institucionales previstos para la prórroga por duración de seis meses del tercer estado de alarma. Algo que podría suponer un menoscabo de la posición de las minorías parlamentarias.

Y es que, durante ese largo periodo, se ha mantenido una configuración difícilmente conciliable con el espíritu de la Constitución, ya que ha sido un estado de alarma eminentemente gubernamental. El centro del debate sobre el alcance de las medidas que en cada momento era necesario adoptar se trasladó al Consejo Interterritorial en lugar del Congreso y las comparecencias ministeriales y del Presidente ante el Congreso fueron escasas y dejaban a la Cámara parlamentaria en una posición meramente deliberativa, no decisoria. De tal suerte que, con independencia de lo que concluya el Tribunal Constitucional, convendría reforzar en la LOAES la garantía parlamentaria ante las potenciales prórrogas de un estado de alarma.

f. Déficit de transparencia en relación con los comités técnicos y sus informes

Desde el inicio de la pandemia se ha advertido un profundo déficit de transparencia en relación con la gestión de la pandemia. De particular gravedad ha sido la negativa por parte del Gobierno de la Nación a publicar la composición, actas e informes de los comités técnicos que asesoraron las medidas que se adoptaban y, en especial, del Comité de Evaluación y Seguimiento de la Covid-19. Lo cual contraviene, entre otras normas, lo dispuesto en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública que en su art. 11 dispone: “Será pública la composición de los comités o grupos que evalúen acciones o realicen recomendaciones de salud pública, los procedimientos de selección, la declaración de intereses de los intervinientes, así como los dictámenes y documentos relevantes, salvo las limitaciones previstas por la normativa vigente.”

Asimismo, debe cuestionarse la suspensión de los plazos establecidos en la Ley de Transparencia por la cual el plazo de respuesta a las solicitudes de transparencia es de treinta días exceptuando aquellos casos en los que sea necesario extender el plazo por la complejidad de la pregunta. Durante la pandemia los plazos para el derecho de acceso a la información se suspendieron y llegaron a postergarse hasta nueve meses como en el caso mencionado.

Otra de las cuestiones donde ha existido un déficit de transparencia es en relación a los informes de los comités técnicos y las actas y acuerdos aprobados por el Consejo Interterritorial de Salud. Pese a que la información está disponible en la página web del Ministerio de Sanidad se encuentra desactualizada desde 2018. En el año 2020 se llegaron a celebrar hasta setenta y ocho reuniones de la Comisión Interterritorial de Salud de las cuales las actas no fueron publicadas ni aprobadas por el entonces ministro Salvador Illa. Por ello no se puede llegar a saber si fueron aprobados por unanimidad o qué postura ha defendido cada comunidad autónoma. A este respecto, debe destacarse que el conocimiento de estos informes técnicos resulta fundamental para que puedan someterse a escrutinio público por parte de la comunidad científica la adecuación y necesidad de las medidas que se han ido adoptando, y para que a nivel jurídico pueda realizarse un juicio de la proporcionalidad de las mismas.

La situación vivida en España contrasta, por ejemplo, con la preocupación que han mostrado otros países como Francia, que en la reforma del Código de Salud Pública introducida por la ley n. 2020-290, de 23 de marzo de 2020, ha contemplado que en el caso de declaración del estado de “emergencia sanitaria”, se reunirá un comité científico, compuesto por personas cualificadas, nombradas por distintas autoridades (Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Nacional, Presidente del Senado y por el Gobierno), que deberán responder periódicamente de la situación de la epidemia y de las medidas propuestas y cuyos acuerdos serán públicos sin dilación.

g. La naturaleza bifronte del Consejo Interterritorial y la obligatoriedad de sus decisiones. El problema de las órdenes comunicadas.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud configura el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (creado por la Ley General de Sanidad) como el órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los Servicios de Salud autonómicos entre ellos y con la Administración del Estado. El Consejo, como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tiene encomendada la

misión de promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva y equitativa de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio del Estado, de manera que en su seno se pueden adoptar acuerdos de cooperación sanitaria en diversos ámbitos.

Durante la pandemia ha funcionado como un órgano de “cogobernanza” en el que adoptar con el mayor consenso posible las decisiones técnico-sanitarias relacionadas con la lucha contra el coronavirus, lo que ha suscitado algunos problemas técnico-jurídicos relevantes en relación tanto con su naturaleza jurídica como muy en particular con la obligatoriedad o vinculatoriedad de las denominadas “órdenes comunicadas”.

En primer lugar, respecto a su regulación, hay que tener en cuenta que el Consejo Interterritorial (en adelante CI) se regula en primer lugar de conformidad con el Reglamento interno que aprobó el propio Consejo en su sesión plenaria de 23 de julio de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el art. 73 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y en todo lo no previsto en el mismo por lo dispuesto en materia de órganos colegiados por la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del sector público. Además, dicho art. 73 en su párrafo 2º dispone que “los acuerdos del Consejo se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán, en su caso, por consenso”.

Pues bien, las primeras dudas surgieron en torno a la forma de adoptar decisiones por el CI, dado que, como hemos visto, el art.73 de la Ley 16/2003 habla de la adopción de acuerdos “por consenso”. De hecho, la finalidad básica del CI durante la pandemia, en particular cuando comienza el periodo de la desescalada, era precisamente intentar alcanzar acuerdos por consenso en base a criterios objetivos tales como los indicadores de tipo epidemiológico determinantes para adoptar (o no) las medidas restrictivas correspondientes por las distintas CCAA una vez superado el primer estado de alarma. Esto es lo razonable, si se tiene en cuenta que una pandemia no entiende ni de territorios ni de luchas partidistas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art.65 de la Ley 16/2003 (modificado por la disposición final 2.1 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio y la disposición final 2.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo) en relación con las actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria. Efectivamente, de conformidad con el párrafo 1º de dicho precepto, la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponde al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad, en cuyo caso se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas. Esta declaración puede realizarse para responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública, como ocurre durante una pandemia de las características de la Covid-19.

La declaración de actuaciones coordinadas, según el párrafo 2º de dicho precepto, obliga a todas las partes incluidas en ellas. En los supuestos en que la ejecución de las actuaciones contempladas en la Declaración de Actuaciones Coordinadas requiera de la adopción, por parte de las Comunidades Autónomas, de algún acto o disposición, estas tienen que adoptarse antes de que transcurran 48 horas desde que se tenga conocimiento de la concurrencia de las circunstancias previstas para su puesta en marcha. Interesa destacar también que la Declaración de Actuaciones Coordinadas producirá efectos desde su notificación a las comunidades y ciudades autónomas y hasta que se apruebe por el Ministro de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de todas las comunidades y ciudades autónomas, la finalización de su vigencia.

En este sentido, hay que recordar que el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas acordaron el 20 de septiembre de 2020 en el Consejo Interterritorial celebrado de forma extraordinaria, actuaciones coordinadas en Salud Pública Sistema Nacional de Salud mediante la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, acuerdo al que se dio publicidad por la Resolución de 30 de septiembre de 2020 de la Secretaría de Estado de Sanidad.

La declaración de actuaciones coordinadas se comunica a las CCAA mediante la denominada “orden comunicada” del Ministerio de Sanidad, a partir de cuya notificación a las CCAA se cuenta el plazo de 48 horas para su cumplimiento, entendiéndose por tal la aprobación de los instrumentos jurídicos adecuados para su ejecución. Sin embargo, el hecho de que no se alcanzara la unanimidad en dicho acuerdo, puso de manifiesto el debate técnico-jurídico sobre la obligatoriedad o no del cumplimiento de dicha orden comunicada por parte de las CCAA que hubieran votado en contra.

Efectivamente, la utilización de la expresión “por consenso” como fórmula para adoptar acuerdos en el CI según el art. 73 de la Ley 16/2003 parece contradecir lo dispuesto en el art.65.2 de la misma norma, que en relación con la declaración de actuaciones coordinadas obliga a todas las partes incluidas en ellas. Por esta razón, las CCAA que no habían votado a favor de este acuerdo pusieron en duda, en un primer momento, la obligatoriedad de su cumplimiento. A este problema, desde luego, no es ajeno en absoluto la intensa polarización de la vida política española y la utilización partidista de la pandemia que ha sido una constante que se ha reflejado también, inevitablemente, en el propio funcionamiento del CI de manera que algunos acuerdos críticos para combatirla, como el que nos ocupa, no han podido ser adoptados por consenso pese a su carácter técnico-sanitario. En concreto, en relación con la reunión del CI de 20 de septiembre de 2020 tal y como se hace constar en la resolución de 30 de septiembre de 2020 en su apartado cuarto, diversas CCAA habían votado en contra de las decisiones adoptadas (recordemos que lo habían hecho las CCAA de Cataluña, Galicia, Andalucía, Madrid y la ciudad autónoma de Ceuta) mientras que Murcia se había abstenido.

No obstante, la misma resolución señala que conforme al segundo párrafo del artículo 151.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dado que el acuerdo se refiere a un ámbito material en el que la Administración General del Estado tiene atribuidas funciones de coordinación general de la sanidad, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, el mismo es de obligado cumplimiento para todas las comunidades y ciudades autónomas integrantes del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional

de Salud, con independencia del sentido de su voto. El fundamento de esta interpretación se halla en un informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Sanidad que solventa de esta manera la aparente contradicción entre los arts. 73 y 65.2 de la Ley 16/2003.

Por otra parte, las CCAA tienen que proceder, como ya hemos señalado, a la adopción de los instrumentos jurídicos oportunos en un plazo de 48 horas para ejecutar en su territorio los acuerdos adoptados, habiéndose utilizado la fórmula de las Ordenes de las Consejerías de Sanidad. Interesa también aquí destacar que precisamente la Comunidad de Madrid dictó en este sentido la Orden 1273/2020 de 1 de octubre de 2020 que estableció determinadas medidas restrictivas para combatir la pandemia en determinados municipios de la CAM en ejecución de las actuaciones contempladas en la declaración de actuaciones coordinadas. Interesa destacar que la misma CAM recurrió al TSJ de Madrid para solicitar su ratificación entendiéndose que las medidas restrictivas suponían la limitación del derecho de libre circulación.

Pues bien, el TSJ consideró efectivamente que no procedía la ratificación a la vista del carácter de ley ordinaria y no orgánica de la Ley 16/2003 de 18 de mayo que servía de soporte legal a la Orden de 1 de octubre de 2020 así como de la falta de habilitación legal alguna para el establecimiento de medidas limitativas del derecho fundamental a la libertad de desplazamiento y circulación de las personas por el territorio nacional o de cualquier otro derecho fundamental, o de la falta de referencias de forma directa o indirecta, a la posible limitación de derechos fundamentales con motivo del ejercicio de las funciones legalmente encomendadas al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud impedía su ratificación considerando, además, que no se establecían en forma alguna los presupuestos materiales de una eventual limitación de derechos fundamentales, inherentes a las más elementales exigencias de certeza y seguridad jurídica.

Por tanto, se observa la necesidad de impulsar una reforma legislativa que ofrezca claridad en relación con el sistema de adopción de acuerdos en el marco del Consejo Interterritorial de Salud, sobre todo teniendo en cuenta que se ha desvelado la naturaleza bifronte del mismo:

por un lado, como órgano que sirve para la “cooperación” entre Comunidades Autónomas y con el propio Estado; pero, al mismo tiempo, como un órgano de “coordinación”, que asiste y en cierto modo condiciona el ejercicio de la competencia de “coordinación general de la sanidad” (art. 149.1.16 CE) que corresponde al Ministro de Sanidad. De hecho, la propia Ley 16/2003, de 18 de mayo, define el mismo como el “órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios de salud entre ellos y con la Administración del Estado” (art. 69.1).

3.4 La agravación durante la crisis de ciertas patologías previas de nuestro Estado democrático de Derecho

a. El uso y abuso de los decretos-leyes

Desde el 10 de marzo de 2020 hasta el 27 de julio de 2021, se han dictado cuarenta y nueve reales decretos-leyes, a los que habría que añadir los decretos-leyes autonómicos, la mayoría de ellos relacionados con la gestión de la pandemia. Y es que el decreto-ley se presenta como un instrumento jurídico idóneo para introducir las correspondientes reformas legislativas en una situación de crisis como la que vivimos. Sin lugar a dudas concurre el presupuesto de “extraordinaria y urgente necesidad” que permite recurrir a este tipo normativo.

Ahora bien, esta realidad no puede desvirtuar los límites materiales que también rigen esta potestad normativa excepcional, especialmente la imposibilidad de que se afecte a derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución (art. 86.1 CE); y tampoco pueden convertir el decreto-ley en un instrumento jurídico que, por así decir, compita con el régimen jurídico temporal y de carácter excepcional que en buena lid corresponde fijar al decreto que regula el estado de alarma.

Así las cosas, el análisis del uso que se ha hecho de esta potestad normativa durante la pandemia exige distinguir dos cuestiones de índole cualitativa:

- Si existía una auténtica conexión de sentido entre las medidas adoptadas en los diferentes decretos-leyes y la pandemia que justificaba los mismos.
- Si los decretos-leyes exceden del ámbito material constitucionalmente establecido, en particular estableciendo restricciones de los derechos constitucionales cuya regulación natural debería realizarse en los propios decretos que acuerdan alguno de los estados excepcionales.

Pues bien, desde esta perspectiva debe destacarse que la mayoría de los decretos-leyes dictados en este periodo de crisis han respetado ambas cuestiones: principalmente, la protección de trabajadores y del empleo, así como de las familias y a colectivos vulnerables; garantías y mecanismos de liquidez para sostener la actividad económica y para apoyar a ciertos sectores; medidas administrativas para facilitar la toma de decisiones telemática de los órganos colegiados, para agilizar la contratación pública, firma de convenios y en relación con plazos; medidas tributarias y presupuestarias para responder a la crisis; medidas de apoyo a la investigación en cuestiones relacionadas con el virus; y algunas cuestiones en relación con suministros y con la organización de cuestiones sanitarias.

Como excepción, en relación con la falta de conexión de sentido entre la pandemia y las medidas adoptadas, pueden destacarse el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, dictado días antes de que se decretara el estado de alarma, que no solo lo reguló medidas para prevenir el desabastecimiento de medicamentos y productos sanitarios, sino que aprovechó también para introducir reformas en relación con deudores hipotecarios y con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, sin conexión con la crisis sanitaria y sus efectos. O el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que reformó la Ley reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. De hecho, la STC 110/2021, de 13 de mayo, declaró inconstitucional la modificación de la Ley reguladora del CNI.

Asimismo, en cuanto a su ámbito material y al solapamiento con el espacio propio del Derecho constitucional de excepción, puede discutirse la legitimidad del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, que reguló un “permiso obligatorio” que, en realidad, lo que logró fue la suspensión de toda la actividad económica no esencial del país. Se afectó de manera muy intensa a la libertad de empresa y, además, se soslayó la incorporación de la medida en el decreto de estado de alarma o, incluso, podría plantearse si no debería haberse adoptado en el marco del estado de excepción que prevé la suspensión temporal de actividades económicas (art. 26.1 LOAES).

Del mismo modo, también cabe plantearse si tiene sentido una regulación como la establecida en el Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la covid -19, que luego ha permanecido en el ordenamiento jurídico convertido a ley, cuando las medidas que contempla están específicamente dirigidas a responder a esta pandemia. No siendo una norma general para enfrentarse a epidemias, si lo que se buscaba era dotar a nuestro país de un régimen temporal para enfrentarse a la crisis de la covid-19, entonces debería haberse recurrido al estado de alarma y no a un decreto-ley.

De esta guisa, el recurso al decreto-ley en una situación de pandemia como la que vivimos tiene sentido como una suerte de norma de “acompañamiento” (Teruel Lozano, 2020b) para regular las consecuencias sociales, laborales, económicas y ciertas reformas administrativas puntuales a consecuencia de la crisis, pero el régimen jurídico con las específicas medidas sanitarias debe regularse en el marco del Derecho constitucional de excepción, habida cuenta de su carácter temporal y de las posibilidades que ofrece para establecer severas restricciones de derechos que no podrían adoptarse en un decreto-ley.

b. La deriva presidencialista de la forma de gobierno

La Constitución española definió que la “Monarquía parlamentaria” es la forma política del Estado (art. 1.3 CE). La opción por la forma parlamentaria era la más coherente con nuestra tradición

histórica, si bien la Constitución incorporó las cautelas propias del “parlamentarismo racionalizado” y configuró un orden parlamentario en el que el Gobierno, y en particular su Presidente, ocupan una posición especialmente privilegiada. De ahí que se hable de que el nuestro es un sistema parlamentario “de canciller” o “primer-presidencialista”.

Sin embargo, la evolución del sistema de partidos, del sistema electoral y del propio funcionamiento institucional ha acentuado cada vez más el protagonismo del Presidente del Gobierno hasta acercarnos a la lógica presidencialista, pero sin los contrapesos y las garantías propias de esta forma de gobierno.

De tal manera que la realidad actual es que el Parlamento ha quedado hoy día como un débil contrapeso político ante la posición del Gobierno. La imprescindible función de control al Gobierno que debe ejercerse de forma ordinaria en un sistema parlamentario queda cada vez más diluida, resulta en cierto modo superficial y las minorías parlamentarias no disponen de instrumentos efectivos para ejercer tal control. Al mismo tiempo, la función legislativa se ha visto también deteriorada, en parte por el uso abusivo de los decretos-leyes; pero, también, porque la mayoría que sostiene al Gobierno suele actuar como una férrea correa de transmisión en la aprobación de las iniciativas que promueva el Gobierno.

Durante esta crisis se ha observado esa deriva, por ejemplo, con las recurrentes comparecencias televisivas del Presidente del Gobierno que buscaban crear ese vínculo directo con la ciudadanía, orillando el debido control parlamentario. Y es que, una vez que se superó el primer momento en el que se suspendió la actividad parlamentaria, existió un control por parte de las Cámaras, pero ha resultado epidérmico y el Parlamento ha quedado como un convidado de piedra que bendecía, con enmiendas menores, las decisiones gubernamentales. Por mucho que la tendencia natural en momentos de crisis sea concentrar los poderes y asumir liderazgos fuertes, no parece que durante la gestión de la pandemia se hayan aprovechado las potencialidades que también ofrece un sistema parlamentario para concertar esfuerzos y enriquecer el debate público.

Así las cosas, debe advertirse que esta tendencia hacia un modelo cada vez más presidencialista comporta elementos patológicos que comprometen el adecuado funcionamiento del orden democrático y que obligan a una reflexión acerca de cómo deberían recomponerse los equilibrios en un modelo de separación de poderes flexible entre Gobierno-Parlamento para que ninguna de las instituciones pueda terminar fagocitando a la otra.

c. La polarización política y la incapacidad para forjar consensos necesarios en una democracia

Otra variable que cuestiona el adecuado funcionamiento de nuestro sistema parlamentario es la polarización política y la incapacidad para forjar consensos que son necesarios en una democracia. Algo especialmente preocupante cuando un país se enfrenta a una situación de grave crisis, no solo sanitaria, sino también social y económica, que marcará a las generaciones presentes y futuras probablemente durante décadas.

Sin embargo, durante la pandemia ha sido mínima la concertación política “transversal”, entendiéndolo por tal aquella que supera la mayoría parlamentaria que apoya al actual Gobierno. Es cierto que las tres primeras prórrogas del estado de alarma decretado en marzo de 2020 sumaron un amplísimo consenso, pero este fue decayendo en las sucesivas prórrogas y, aunque más de la mitad del Congreso mantuvo el apoyo, casi la otra mitad se opuso o se abstuvo. La prórroga del tercer estado de alarma también contó con 194 apoyos, pero hubo 99 abstenciones y 53 votos en contra.

Además, la gravedad de la crisis habría reclamado concertar una mayoría parlamentaria sólida en torno al Gobierno y al proyecto político de la “reconstrucción”. Afrontando la respuesta a la crisis pero, sobre todo, la reconstrucción posterior con un espíritu de unidad nacional. Esta concertación ni siquiera fue intentada.

En lugar de ello, se optó por crear una Comisión para la Reconstrucción Social y Económica tras el Covid-19 en el Congreso de los Diputados, que elaboró un dictamen con tres bloques (reconstrucción

económica, sanidad y salud pública y Unión Europea), el cual fue aprobado por el Pleno del Congreso. Pero tampoco aquí se lograron forjar consensos notables. Las conclusiones sobre reactivación económica obtuvieron 172 votos a favor, 169 en contra y 8 abstenciones. Más apoyos alcanzaron los otros dos bloques, el de Sanidad y Salud Pública fue aprobado con 255 votos a favor, 88 votos en contra y 3 abstenciones; y el de Unión Europea contó con 275 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones. En todo caso, el impacto de los trabajos de esta Comisión ha resultado discreto y, de hecho, ha sido el Gobierno el que ha liderado el diseño económico de la reconstrucción, de acuerdo con los parámetros europeos, con una escasa participación parlamentaria.

Como se ha señalado, se ha perdido la oportunidad de aprovechar este momento de crisis para superar la polarización y el enfrentamiento que lastran nuestra democracia, forjando consensos en torno a políticas de Estado.

3.5 Fortalezas y debilidades de la regulación jurídica para enfrentarse a pandemias y otras calamidades públicas: Propuestas de reforma a la luz de la experiencia de la covid-19 y de la reciente doctrina constitucional

La crisis provocada por la pandemia de la covid-19, como se ha ido analizando, ha supuesto una auténtica prueba de estrés no sólo para el ordenamiento jurídico, sino más en general para el adecuado funcionamiento del Estado democrático de Derecho. Y, a este respecto, debe destacarse que la principal fortaleza ha sido que la Constitución de 1978 ha demostrado su vigencia también en la excepción, afirmando su orden de garantías para preservar nuestra libertad y prevenir abusos del poder.

Ni el derecho de excepción previsto en el art. 116 CE ni el art. 155 CE que recoge la coacción federal son ese “botón nuclear” que podía hacer saltar por los aires el Estado constitucional. En un Estado democrático de Derecho como el definido por la Constitución de 1978 no hay soberano desnudo que decida sobre la excepción, ni la Constitución quedará suspendida, ayuna de garantías, por muy grave que sea el peligro al que se enfrente el Estado.

Lo cual no es óbice para que, al mismo tiempo, se sea consciente de la obsolescencia de la legislación que hoy día desarrolla las posibilidades de respuesta ante una crisis de salud pública, según lo ya dicho. Los riesgos actuales no son aquellos que tenía presente el legislador en los años ochenta, y, además, hay otro factor especialmente importante entonces desconocido: el desarrollo del Estado autonómico.

Asimismo, el diseño de la respuesta jurídica para gestionar la crisis de la covid-19 ha desvelado también la debilidad de algunas de las garantías normativas e institucionales y la precariedad de los controles judiciales y de los contrapesos político-institucionales, según se ha estudiado.

De tal suerte que la conclusión, desde el punto de vista jurídico-institucional, debe ser la conveniencia de afrontar reformas legislativas, que no tendrían por qué afectar al tenor de la Constitución. En particular, se podrían cifrar las siguientes:

- *Reforma de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES)* para incorporar un subtipo de estado de excepción previsto para afrontar calamidades públicas en las que fuera necesario adoptar medidas suspensivas de derechos fundamentales. Asimismo, deberían reforzarse algunas de las garantías en aspectos que se han desvelado problemáticos (prórrogas del estado de alarma, control parlamentario, delegación de facultades en otras autoridades...) y muy especialmente deben incluirse mecanismos que faciliten la “co-gobernanza” teniendo en cuenta la realidad del Estado autonómico.
- *Reforma de la legislación sectorial de salud pública* para acometer una labor de sistematización de la normativa hoy día dispersa. A este respecto, debería situarse como norma de referencia la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMEMSP), que debería desarrollar la habilitación normativa para adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales de forma más específica. Estas deberían acotarse a aquellos casos en los que

las medidas no tengan que alcanzar carácter general, reservando para el estado de alarma cuando haya que dotarse de un régimen jurídico excepcional y temporal con severas restricciones de derechos fundamentales y, en su caso, con una afectación al orden competencial.

Además, debería adecuarse el procedimiento de autorización y ratificación judicial de las medidas restrictivas de derechos. A nivel competencial, durante la crisis se han introducido modificaciones para reforzar los mecanismos de cooperación en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que convendría terminar de concretar. De acuerdo con las conclusiones del Consejo de Estado en su dictamen de 22 de marzo de 2021 (Expediente 213/2021), esta legislación marco debería aclarar también las posibilidades de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

- *Reforma de la Ley Orgánica Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)* para prever una vía preferente y sumaria que permita recurrir ante el Tribunal Constitucional los decretos y acuerdos parlamentarios en relación con la declaración y prórroga de estados excepcionales.
- *Reforma de los Reglamentos parlamentarios* para contemplar formas de control efectivas ante situaciones excepcionales que impidan la reunión presencial de sus miembros.
- *Reforma de la legislación electoral* para prever la posibilidad de suspender procesos electorales en curso ante calamidades públicas que impidan su normal desarrollo, después de la experiencia en las diferentes elecciones autonómicas que se han celebrado durante esta crisis.

En todo caso, más allá de reformas normativas, debe apelarse a la responsabilidad y a la lealtad de los distintos actores políticos e institucionales, sin la cual se hace imposible un adecuado funcionamiento del sistema democrático, por mucho que se trate de perfeccionar su diseño jurídico.

4. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: **LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA Y LOS RETOS DEL FUTURO**

La pandemia del virus SARS-CoV-2 y la crisis económica y social posterior han supuesto un shock de proporciones desconocidas para nuestro país, para nuestra economía y para nuestra sociedad. La covid-19 lo ha cambiado todo: sus efectos sobre el mercado laboral, sobre el tejido productivo y sobre el bienestar de la ciudadanía han sido y siguen siendo evidentes.

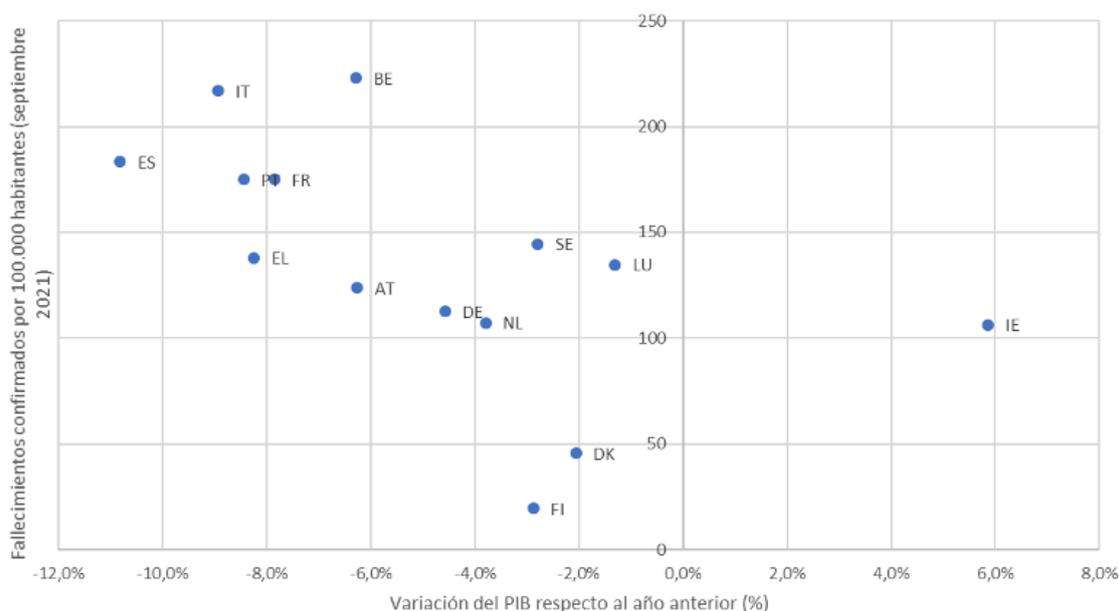
Es por ello que, durante los últimos meses, se han debido tomar numerosas medidas en el ámbito laboral y fiscal, así como en política social y sectorial, con el objetivo, primero, de amortiguar los efectos de la pandemia y del confinamiento (proporcionando liquidez a las empresas y sosteniendo las rentas de los hogares) o de adaptar el tejido productivo, la organización empresarial y la administración a las circunstancias sobrevenidas. Posteriormente, las inversiones y reformas, tanto las planificadas como las ya realizadas, se han enfocado en impulsar los cambios necesarios para afianzar la recuperación y el crecimiento. Por tanto, en esta situación, es más importante que nunca adoptar políticas públicas basadas en la evidencia y que aprovechen las mejores prácticas internacionales.

El objetivo de esta sección es, en primer lugar, describir los principales efectos que ha tenido la pandemia sobre la economía en general y sobre algunos sectores y mercados en particular. En segundo lugar, señalar otros hechos estilizados que han caracterizado a la economía española, en gran medida derivados de la ausencia de determinadas reformas estructurales largamente aplazadas, como su mercado laboral disfuncional o los problemas del sistema educativo, y para los que la pandemia ha actuado como un catalizador, exacerbándolos y amplificándolos, actuando sobre brechas que ya eran evidentes y sobre otras que permanecían latentes. Finalmente, en la voluntad propositiva que guía el documento en general, exponer algunas medidas y reformas necesarias para la fase de recuperación que se abre en los próximos meses y años.

4.1. Los efectos macroeconómicos de la pandemia.

España ha asumido un doble coste durante la pandemia: por un lado, como ya se ha señalado en la sección anterior, ha sido uno de los países europeos más afectados por la covid-19 en términos de vidas perdidas (exceso de mortalidad); por otro, en términos de actividad económica destruida, la caída del PIB que ha experimentado nuestro país en 2020 ha sido de un 10,8%, una cantidad que supera con creces la sufrida por otras grandes economías europeas como Francia (7,9%), Alemania (4,8%) y, en menor medida, Italia (8,9%) (gráfico 19). Esta mayor caída relativa de la actividad registrada en 2020 se explica no solamente por la mayor incidencia de la pandemia o por rasgos de su modelo productivo (entre ellos, y de manera destacada, una economía volcada en sectores particularmente vulnerables), sino por el repunte sufrido desde finales del verano ese año, que en buena medida lastró la recuperación económica de los sectores abiertos al público y más duramente afectados por el confinamiento.

Gráfico 19: Crecimiento económico en 2020 y tasa de mortalidad confirmada por covid-19



Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat y Universidad Johns Hopkins

El impacto económico de la crisis no fue igual entre empresas y sectores (tampoco entre personas, como veremos a lo largo de esta sección), resultando especialmente afectados aquellos que, por su actividad, necesitaban de un trato de cara al público y tenían una menor capacidad para adoptar el teletrabajo. Asimismo, las empresas pequeñas, por lo general menos digitalizadas y preparadas, también tuvieron un peor desempeño respecto a las grandes durante 2020, no solamente por motivos de composición sectorial: las empresas con menos de 10 empleados sufrieron una caída de la facturación mientras que las grandes vieron como esta incluso crecía respecto a finales de 2019, lo que pone de manifiesto la mayor capacidad de adaptación de estas últimas.

La crisis se ha traducido igualmente en un fuerte deterioro de las cuentas públicas, derivado del necesario aumento del gasto destinado a sostener las rentas de hogares y empresas y a proteger a los trabajadores y a las familias durante la pandemia. Este aumento del gasto se ha producido al tiempo que se reducían los ingresos, tanto por la reducción de la actividad económica como a consecuencia de ciertas medidas de apoyo y liquidez, lo que ha incrementado nuestro ya elevado déficit público: en 2020 se alcanzó un déficit récord del 11% del PIB, obviamente en un contexto absolutamente excepcional. En cualquier caso, hay que considerar que España ya tenía en 2019 un déficit público superior a la gran mayoría de países de la UE, pese a haber venido experimentando crecimiento positivo a lo largo de varios años.

Este deterioro de las cuentas públicas ha venido acompañado por un sustancial aumento de la deuda pública en un periodo muy corto de tiempo. Así, en diciembre de 2019 la deuda pública apenas superaba el 95% del PIB, mientras que un año después superaba el 120%. Este aumento de la deuda pública, que en principio se mantendrá durante los próximos años, resta margen de maniobra a España en otra hipotética situación de estrés fiscal y puede suponer un problema añadido sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas si en el largo plazo no se mantienen los intereses bajos de la deuda pública que existen hoy en día.

Finalmente, cabe destacar que la pandemia ha tenido una serie de impactos en diversos ámbitos que tendrán efectos con posibles implicaciones duraderas, destacando los cambios en los patrones de las actividades diarias de los hogares, en aspectos como la movilidad, el teletrabajo y los hábitos de consumo (comercio electrónico), que podrían tener implicaciones duraderas sobre la actividad económica, por lo que la necesidad de reformas es aún si cabe más importante.

4.2 La necesidad de un impulso reformista.

El avance de la vacunación, unido al levantamiento de las restricciones en la mayor parte de los sectores, está contribuyendo finalmente el despegue de la economía española. La recuperación ha comenzado y será intensa en todos los indicadores hasta recuperar los niveles precrisis. Sin embargo, para que esta recuperación no se quede en el mero efecto mecánico de volver a la situación previa a la crisis, se deben impulsar las medidas de política económica que contribuyan a consolidar el crecimiento a medio y a largo plazo.

Desde numerosos organismos nacionales (AIReF, Banco de España...) e internacionales (OCDE, FMI, Comisión Europea), así como desde el mundo académico y los think tanks, se ha venido insistiendo en la necesidad de que España lleve a cabo reformas estructurales en áreas como el mercado de trabajo, la educación, las finanzas públicas o la administración. Sin embargo, pese a disponer de un buen conocimiento de las opciones de política económica disponibles, en demasiadas ocasiones, las reformas no son implementadas. Al margen de cuestiones de economía política de las reformas, como la oportunidad (u oportunidad) o el electoralismo y otros aspectos estratégicos, así como de las inercias y otros componentes burocráticos, administrativos y organizativos, conviene recordar que, incluso las reformas que tienen un efecto neto positivo a largo plazo, pueden tener efectos heterogéneos y/o negativos a corto plazo, provocando ganadores y perdedores, lo que puede generar una situación de rechazo y de oposición a estas. Por ello, es muy importante saber responder no solamente al “qué hay que hacer” sino también al “cómo” producir reformas políticamente viables.

En este sentido, los Fondos Europeos suponen una pieza clave para lograr un impulso reformista. El compromiso alcanzado por la Comisión Europea representa el paquete de ayudas más ambicioso de la historia reciente; por ello, en teoría, es precisamente ahora, cuando se dispone de dinero para realizar inversiones, para modernizar la economía y, particularmente, para compensar a los potenciales perdedores de las reformas (por ejemplo, a sectores en declive o en transición), cuando a los gobiernos les debería resultar más fácil implementar reformas.

Es cierto que el uso de esa financiación representa una oportunidad única para España, pero también un reto administrativo colosal. Para lograr una ejecución efectiva de los fondos europeos, se han propuesto (Hidalgo, 2020) algunos cambios para una utilización más eficiente de la ayuda que estará disponible, entre los que se incluyen: planificar teniendo en cuenta la capacidad administrativa (es decir, la capacidad de gestión de las diferentes administraciones responsables de ejecutarlos) y con la máxima antelación posible, crear equipos profesionalizados, especializados y con experiencia previa en contratación pública en las diferentes administraciones encargadas, o simplificar y eliminar duplicidades en los procedimientos de gestión.

Sobre esta financiación, el gobierno presentó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede”, con tres grandes objetivos declarados: contribuir al impulso de la economía en el corto plazo, abordar las grandes transformaciones estructurales de país a medio plazo y transformar el modelo de crecimiento hacia un modelo más sostenible y resiliente.

Para ello, el plan se centra en los planes de gasto en el periodo 2021-2023, planeando la inversión de más de 70.000 millones de euros, una cifra equivalente al 6% del PIB de España en 2019. El uso de estos fondos está repartido entre diferentes áreas, entre las que destacan dos: la modernización y digitalización del tejido productivo, con 16.000 millones de euros, y la agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo e la agricultura, que cuenta con 14.400 millones, sumando entre ambas más de un 40% del gasto total previsto para estos años.

El plan cuenta con varios aspectos positivos reseñables. En primer lugar, realiza un análisis previo de deficiencias de la economía española muy acertado y realista, abordando cuestiones como la dualidad del mercado laboral entre fijos y temporales, las causas del alto fracaso escolar y la necesidad de modernizar la administración pública. Además, está en línea con las prioridades de gasto establecidas por la Comisión Europea, como son la transición ecológica y la digitalización de la economía. Sin embargo, se echa en falta algo más de concreción en las reformas estructurales que deben llevarse a cabo, que no se especifican de manera exhaustiva, entre otros motivos, posiblemente porque se trata de las reformas más políticamente complejas. Finalmente (y, en cualquier caso), es necesaria mucha ambición en el ámbito de la educación y la formación, el conocimiento y la innovación, así como en materia de instituciones (ya comentadas en la sección anterior), dos de las palancas más importantes para el crecimiento a largo plazo, como atestiguan las investigaciones económicas desde hace ya varias décadas.

4.3. Algunas reformas inaplazables.

En cualquier caso, a los efectos que ha tenido la pandemia sobre nuestra economía y nuestra sociedad, se une la persistencia de diversos desequilibrios heredados del pasado (algunos de ellos, además, exacerbados y amplificadas por la propia pandemia, que ha actuado como catalizador), que requieren acometer una serie de reformas estructurales que no han sido llevadas a cabo en la última década y que, por tanto, siguen pendientes.

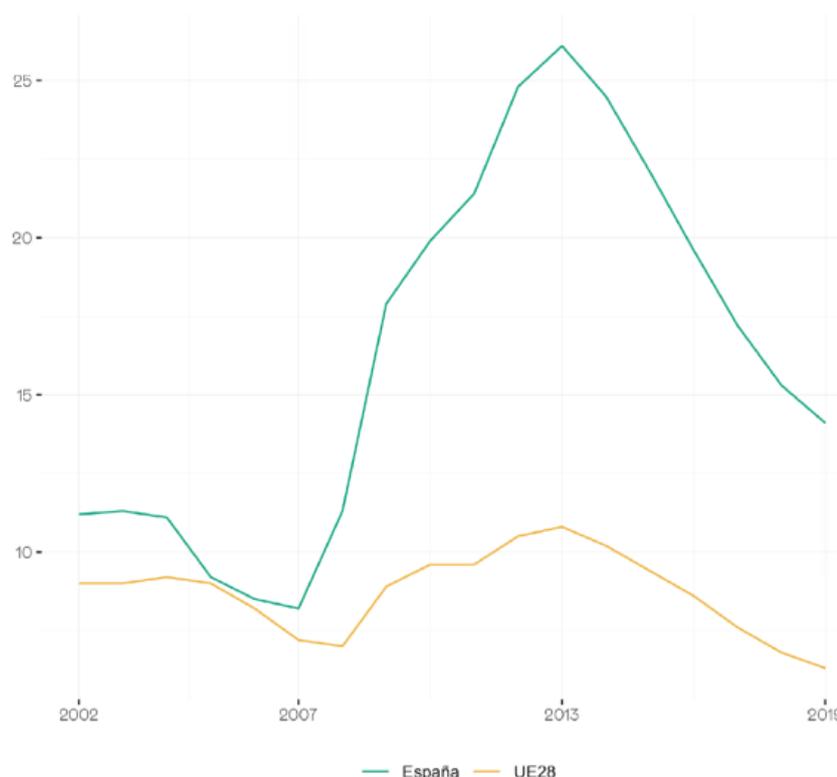
a. Empleo.

El mercado de trabajo en nuestro país presenta importantes disfunciones y problemas, bien conocidos (Lahera y Conde-Ruiz, 2021) y persistentes pese a las numerosas reformas de la legislación laboral, que quedaron en evidencia durante la crisis económica de 2008, durante la fase de recuperación posterior y durante la crisis económica derivada de la Covid-19. En primer lugar, España presenta una tasa de desempleo,

tanto en términos de desempleo general como juvenil y de larga duración, muy superiores a la media europea: históricamente, la tasa de paro se ha disparado cuando la economía entraba en recesión, habiendo superado el 20% en las últimas crisis, y solo situándose en niveles cercanos a la media europea en lo más álgido de la burbuja inmobiliaria (gráfico 20).

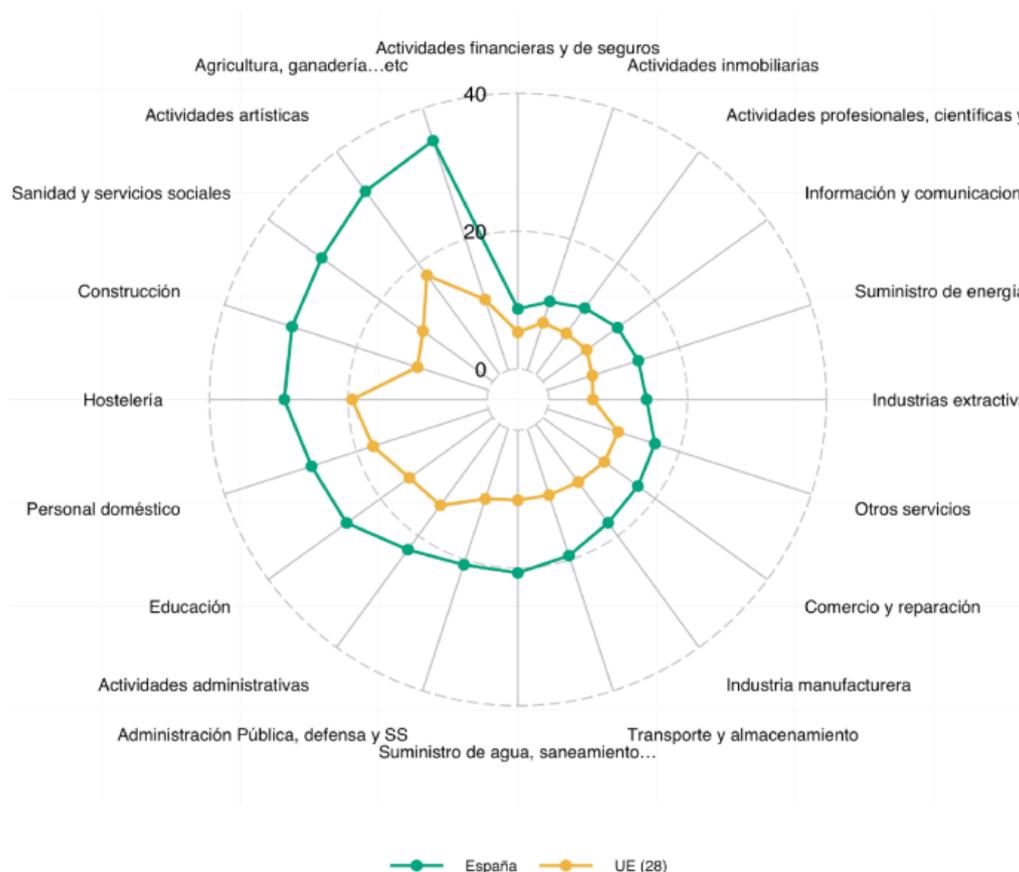
Por otro lado, el mercado laboral español es muy dual (entre trabajadores indefinidos y temporales), con unas tasas de temporalidad elevadas, en el entorno del 25% y habiendo superado incluso el 30% antes de la crisis financiera, que no obedecen únicamente al modelo productivo, ya que se observa un diferencial con Europa en las tasas de temporalidad de todos los sectores, desde los más puramente estacionales hasta la Administración Pública (gráfico 21).

Gráfico 20 – Tasa de desempleo: UE-28 y España (%)



Fuente: Lahera y Conde-Ruiz (2020)

Gráfico 21 – Tasa de temporalidad por sectores en 2019: UE-28 y España (%)



Fuente: Lahera y Conde-Ruiz (2020)

Además, la temporalidad afecta especialmente a algunos grupos sociodemográficos concretos, tales como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas extranjeras y, a diferencia de lo que sucede en Europa, la mayor parte de esta es involuntaria; es decir, que el motivo para tener un contrato temporal es no haber encontrado un contrato a tiempo completo. No obstante, salvo por el recurso a la contratación temporal, nuestro mercado laboral presenta una escasa flexibilidad interna y una excesiva rigidez, vehiculándose los ajustes (por ejemplo, en periodos de recesión) vía cantidades (despidos) y no mediante precios (salarios) o mediante otros instrumentos para el ajuste temporal de actividad. Finalmente, otras características de nuestro mercado laboral son la escasa conexión entre los salarios y la productividad o el amplio espacio de mejora en las políticas activas de empleo.

Algunas de estas características, y en particular la segmentación del mercado laboral, han tenido un efecto determinante en la crisis de la covid-19 (Hidalgo y Victoria, 2021). Una vez más, el principal ajuste de ocupación se ha realizado a través de una destrucción de empleo temporal, lo que evidencia que cualquier reforma del mercado de trabajo debe acometer de forma decidida esta cuestión; de otro modo, el peso de las futuras crisis volverá a recaer sobre los trabajadores con contrato temporal, que verán limitadas sus posibilidades también en las futuras recuperaciones.

La disponibilidad de datos ha permitido un seguimiento muy detallado de la crisis desde su comienzo, permitiendo analizar los sectores con mayor porcentaje de trabajadores en ERTE, que han sido, de manera nada sorprendente, los relacionados con la hostelería, el turismo, la automoción, el comercio y la construcción. Como aspecto positivo, se ha constatado que los ERTE han logrado mantener de manera satisfactoria relaciones laborales que de otra manera se habrían roto, esquivando probablemente una mayor profundidad en el medio y largo plazo de la crisis y permitiendo una rápida recuperación del empleo, lo que apunta la necesidad de diseñar un mecanismo de este tipo adaptado a la nueva normalidad. Así, del máximo de trabajadores en ERTE alcanzado en abril de 2020 (más de tres millones y medio), la recuperación fue muy rápida durante los meses del verano, a medida que las restricciones se levantaban, hasta situarse en el entorno de 600.000 trabajadores, muy concentrados sectorialmente. Tras los repuntes durante la segunda y tercera ola de la pandemia, y a medida que ha ido avanzando el proceso de vacunación, el número de trabajadores en ERTE ha vuelto a descender, marcando el comienzo definitivo de la recuperación económica.

En todo caso, el impacto negativo de la pandemia sobre el empleo está siendo especialmente intenso en el colectivo de trabajadores más vulnerables. Como en la crisis de 2008, han sido los trabajadores con contratos temporales, mayoritariamente jóvenes (un 15% de los trabajadores jóvenes de entre 20 y 24 años perdió su empleo durante 2020 frente a tasas cercanas a cero o incluso positivas para los

trabajadores mayores de 45 años), quienes han soportado la peor parte en el ajuste del empleo, ya que además han quedado en buena medida excluidos de las medidas de protección al empleo como los ERTE, lo que ha contribuido a aumentar las brechas de empleo por grupos de edad que ya existían antes de la pandemia y que son características del mercado laboral español.

Todo esto nos debería llevar a replantearnos, además de ciertos aspectos de nuestro mercado laboral (la ya citada dualidad y temporalidad o la parcialidad involuntaria), las políticas activas de empleo y, en un sentido más amplio, nuestro sistema de protección social.

Por ello, deben acometerse reformas ambiciosas que corrijan las tres grandes disfunciones que hoy lastran el correcto funcionamiento del mercado laboral: la alta temporalidad, el elevado desempleo estructural (y de larga duración) y el desmesurado desempleo juvenil. Por ejemplo, mediante la simplificación de las modalidades de contratación y el refuerzo de su causalidad, el establecimiento de incentivos para reducir la dualidad y medidas para luchar contra el abuso de la contratación temporal, o la revisión, desde el consenso, de determinados aspectos de la legislación laboral, para adaptar las relaciones laborales al futuro del empleo. También mediante la creación de nuevos instrumentos de flexibilidad interna en las empresas alternativos al despido y la alta temporalidad, lo que conllevará la consolidación de los ERTE como instrumento permanente de flexibilidad interna para las empresas a futuro como alternativa a los despidos.

Por otro lado, en materia de políticas activas de empleo, y en línea con las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales, deberían priorizarse la orientación y el acompañamiento al empleo, la intermediación y el acceso a las ofertas de empleo, la formación en habilidades sociales vinculadas al proceso de búsqueda y acompañamiento al empleo y la formación profesional (no solo reglada y certificada, sino también modular y/o de corta duración), así como los incentivos a la contratación enfocados a colectivos específicos o los planes de fomento del empleo en actividades de interés general o social.

Debe impulsarse también la participación y la colaboración entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo y, en la medida de lo posible, procurar adaptar la respuesta y las necesidades al perfil de los usuarios.

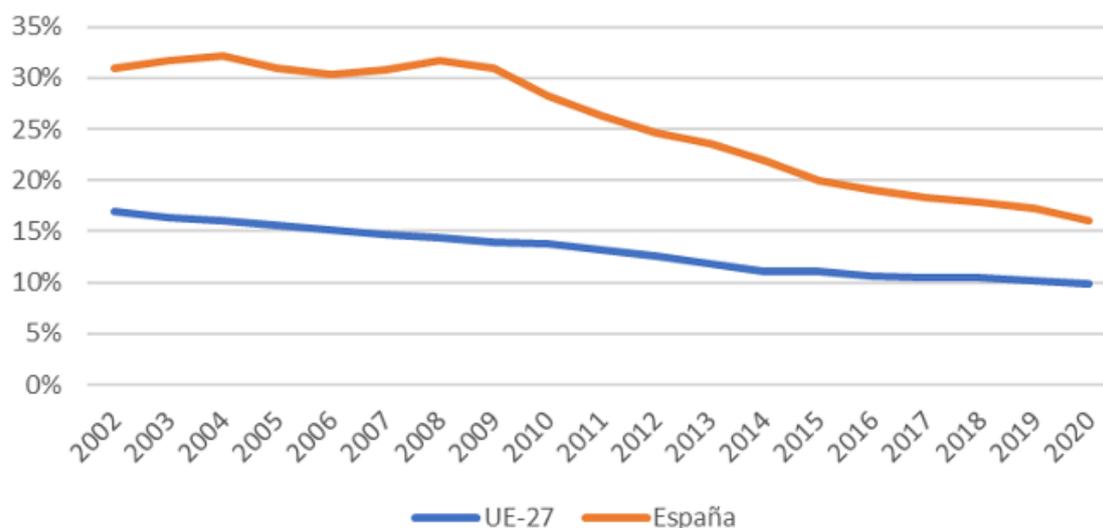
b. Educación.

Comenzando, como en el apartado anterior, con una visión de largo plazo, se puede observar que nuestro sistema educativo se ha venido enfrentando a diversos retos (Roldán y Cabrales, 2020) que se han visto exacerbados durante la pandemia.

Así, por ejemplo, se puede observar cómo España no destaca, entre los países de su entorno, ni en excelencia ni en equidad: por un lado, en las últimas décadas no ha habido un avance sostenido en los resultados de aprendizaje, medidos a través de las pruebas PISA; por otro, la renta de los padres sigue condicionando fuertemente las oportunidades de los niños, y la segregación escolar (muy alta en primaria y en la media de la OCDE en secundaria) se ha convertido en un problema cada vez mayor no solo para la equidad, sino también para la calidad de la educación. De hecho, frente a la visión polarizada que ha permeado en el debate educativo, no es necesario elegir entre ambas: se puede avanzar en ambas al mismo tiempo.

En cualquier caso, y sin ninguna duda, el principal reto al que se enfrenta hoy en día el sistema educativo en nuestro país es el de reducir el abandono escolar temprano, que, pese a haber descendido fuertemente en la última década, sigue sin llegar a converger con la media europea: pese al avance, uno de cada seis jóvenes abandona los estudios de manera prematura (gráfico 22).

Gráfico 22 – Abandono escolar temprano 2002-2020
(% de la población entre 18 y 24 años)



Muy relacionado con este fenómeno se encuentra la escasa implantación de los estudios medios (bachillerato, ciclos formativos), lo que confiere a nuestra estructura educativa una forma de “reloj de arena”, frente a los países de nuestro entorno donde la proporción de adultos jóvenes con estudios secundarios básicos es reducida y la proporción entre estudios medios y superiores está equilibrada. Además, España tiene una de las tasas más altas de repetición de curso en relación con la media de la OCDE y con sistemas educativos avanzados, dándose en condiciones de inequidad, ya que se concentra desproporcionadamente en alumnos desventajados.

Otros retos del sistema educativo son los derivados del modelo de carrera profesional docente, que tal y como está configurado limita el potencial de los profesores para promover mejoras del aprendizaje y que no proporciona un modelo formal ni institucionalizado de inserción a la docencia. Además, los centros educativos cuentan comparativamente con poca autonomía y el currículum es poco flexible. Finalmente, en un aspecto puramente presupuestario, las cifras de inversión en educación en nuestro país son inferiores a las de los países de nuestro entorno, no solo en relación con el PIB, sino también en términos absolutos.



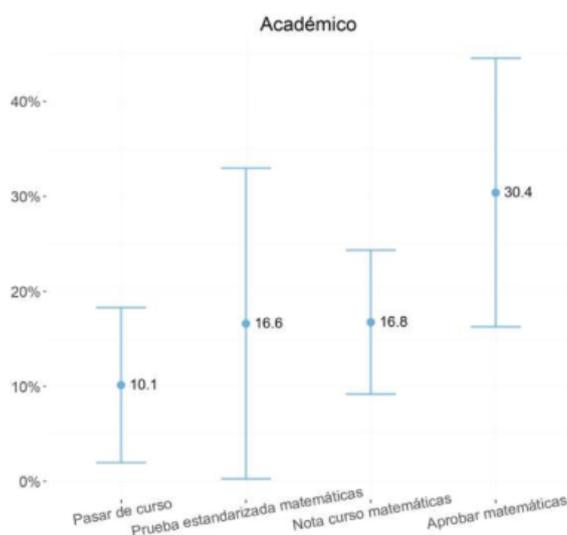
Partiendo de esta situación, los efectos de los cierres de escuelas derivados de la pandemia y de la enseñanza en línea pueden haber sido especialmente negativos, pese a que el abandono escolar temprano no ha aumentado. El impacto de la pandemia y la crisis sobre todo el alumnado será enorme, con pérdidas de aprendizaje equivalente de, por el momento, 3 a 4 meses de aprendizaje en un año escolar, y con un aumento fuerte de las brechas educativas: en este sentido, se ha constatado que los efectos de la pandemia en el progreso educativo han sido ampliamente desiguales por grupos de renta, con pérdidas mucho mayores en los quintiles inferiores de renta, especialmente en el más bajo. De acuerdo con estimaciones económicas, este retroceso puede suponer una caída de salarios futuros y la pérdida de un 1,5% del PIB futuro en el largo plazo (Gortázar, 2020).

La crisis educativa provocada por la covid-19 es una crisis “silenciosa”, cuyo impacto es mucho menos visible que el de la crisis sanitaria o económica, pero cuyos efectos en el desarrollo educativo, en el bienestar emocional de los niños y niñas, en la equidad y en el crecimiento económico son también muy graves (Gortázar et al., 2021). Por ello, si no se ponen en marcha políticas públicas efectivas de respuesta, la pandemia resultará en incrementos de las brechas educativas y en pérdidas de oportunidades, cohesión social y crecimiento económico muy sustanciales en el futuro. Es necesario, por tanto, seguir avanzando en la reforma de nuestro sistema educativo, con el adecuado grado de consenso, en áreas como la profesionalización de la carrera docente o de la dirección de los centros educativos y la autonomía de estos, la expansión de la educación infantil o la mejora de la financiación del sistema. En todo caso, y como medida respecto de la que existe numerosa evidencia, tanto en experiencias nacionales como internacionales, sobre su efecto contra el abandono escolar temprano, el establecimiento de un programa de acompañamiento escolar y refuerzo al estilo del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA) o del Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano puede contribuir al apoyo del alumnado más afectado por la crisis de aprendizaje causada por el cierre de escuelas y el resto de afectaciones a la enseñanza derivadas de la pandemia.

En este sentido, se enmarca Menttores, un programa de refuerzo educativo online de alto impacto para alumnos de entornos vulnerables como respuesta a la covid-19 fruto de la evidencia acumulada en más de 100 estudios experimentales, que muestran que los programas de tutorías individualizadas de refuerzo educativo son, junto a la educación de 0 a 3 años, la inversión educativa más efectiva.

En lo académico, los resultados de los alumnos que participaron en el programa fueron muy positivos (íbid.). Así, el alumnado mejoró sus notas finales de curso en matemáticas en un 17% respecto al grupo de control, lo equivalente a recuperar seis meses de aprendizaje. Además, los niños y niñas que participaron en el programa aprobaron en la asignatura de matemáticas un 30% más que el grupo de control. El programa logró una reducción de la repetición escolar de 8,9 puntos porcentuales, lo que equivale a una reducción en un 75% en la probabilidad de repetir curso, comparado con el grupo de control, y la probabilidad de pasar curso aumentó en un 10,1%. Finalmente, también tuvo un impacto muy positivo en el ámbito socioemocional y las aspiraciones de los alumnos.

Gráfico 23 - Mejora del grupo que recibió refuerzo educativo vs. grupo de control (%)



Fuente: Gortázar et al. (2021)

c. Ciencia y universidades.

El conocimiento es uno de los principales motores de crecimiento económico y, especialmente tras la pandemia, se ha constatado la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para hacer frente a los retos del futuro. Sin embargo, según los datos disponibles, el gasto en I+D+i en nuestro país se encuentra muy por debajo de la media de la UE (1,24% sobre el PIB frente al 2,12%) y lejos de la cifra del 2% que se suele tomar como referencia u objetivo o del 3 % que suele fijar la Unión Europea. Así, España invirtió en I+D+i, en 2019, 15.572 millones de euros, de los cuales 6.550 millones fueron públicos. Hay que tener en cuenta, en todo caso, que esta cantidad total es inferior a los 7.000 millones presupuestados solamente por el Estado (sin considerar las comunidades autónomas o entidades locales), lo que nos debería llevar a una reflexión sobre cómo agilizar y mejorar ya no solo la dotación presupuestaria, sino en especial la capacidad de ejecución de lo presupuestado.

Asimismo, nuestro país presenta unas cifras de investigadores por millón de habitantes inferiores tanto a la media europea como a la mayoría de países de su entorno, con una tendencia de decrecimiento primero para luego crecer ligeramente hasta recuperar el terreno perdido mientras que la UE y países de referencia han venido creciendo consistentemente. Por otra parte, la estructura por edades del personal de las universidades muestra de manera evidente la elevada edad media de profesores titulares y catedráticos, previéndose un proceso de relevo generacional muy intenso en el medio plazo.

En este contexto, se estima necesario aumentar la inversión, y especialmente, la ejecución pública en I+D+i, así como acometer las reformas necesarias que permitan inducir la inversión en el sector privado. Para ello, además de alcanzar el nivel de gasto que está marcado como objetivo, se deben enfocar las inversiones en áreas concretas, como el establecimiento de programas de retención, atracción y recuperación de talento tanto en el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación como en las universidades, además de promover la evaluación ex post de las

ayudas y préstamos de I+D+i. En cualquier caso, las inversiones deben venir acompañadas de reformas en el sistema que mejoren su gobernanza y garanticen su ejecución (por ejemplo, impulsando la Agencia Estatal de Investigación o dotando al CDTI (Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial) de mayor fortaleza y autonomía), permitan estabilizar y consolidar la carrera investigadora de nuestros científicos y tecnólogos, impulsen la colaboración público-privada y logren solventar los problemas de falta de transferencia de conocimiento.

4.4 Superando los retos del presente y del futuro.

a. Adaptarse a la revolución digital.

El impacto que la transformación tecnológica está teniendo sobre nuestra economía y nuestra sociedad conlleva grandes retos que abarcan desde la adaptación del mercado laboral hasta la del tejido empresarial, pasando por los efectos que esta puede tener sobre la desigualdad o sobre la organización de las empresas y de las administraciones públicas. Los nuevos avances tecnológicos deberán ser incorporados a nuestro sistema productivo, lo que conllevará cuantiosas inversiones tanto en capital como humano, si no están ya aquí, lo que requiere medidas de adaptación y gobernanza del cambio, tanto desde una perspectiva privada como pública, que logren convertirlos de amenazas a oportunidades.

Por ejemplo, en el mercado laboral, como resultado de la automatización, las tareas rutinarias están siendo progresivamente sustituidas por robots y por la inteligencia artificial, lo que requerirá una profunda transformación en los sistemas de formación y recualificación a lo largo de la vida que permitan la adaptación de los trabajadores a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Además, las relaciones laborales se han transformado profundamente, por lo que es necesario adecuar nuestro marco legislativo a los desafíos derivados del cambio tecnológico, garantizando una adecuada protección a los trabajadores al tiempo que se logra la necesaria flexibilidad que requiere la economía digital.

Por otro lado, la adopción de tecnología digital es uno de los principales retos a los que se enfrenta el tejido empresarial, particularmente de las pequeñas y medianas empresas. Así, por ejemplo, las tasas de difusión de determinados elementos digitales, tales como redes sociales, factura electrónica, cloud computing, comercio electrónico, banda ancha de alta velocidad o uso del big data, son mucho menores en medianas y, sobre todo, pequeñas empresas. En esta dinámica, como en tantas otras ya analizadas, la pandemia ha actuado como catalizador: pese a que las pymes han intensificado el uso de tecnologías digitales debido a la covid-19, persisten ciertas barreras que limitan una adopción mayor, comenzando por una falta de guía, consejo y apoyo sobre cómo llevar a cabo la transición digital. Además, otras barreras estructurales, tales como la falta de perfiles con las habilidades necesarias, los problemas de financiación o los déficits de infraestructuras, dificultan la adopción de tecnologías digitales por parte de estas empresas.

En este sentido, con el fin de impulsar la transformación digital de las pymes, los gobiernos de muchos países están llevando a cabo diversas medidas, que van desde la generación de un adecuado entorno de negocios que incentive la transformación tecnológica hasta la promoción de planes y estrategias integrales a largo plazo, pasando por facilitar el acceso de las pymes a recursos estratégicos (fuentes de financiación alternativas, redes de conocimiento o acceso a datos y tecnología). En todo caso, uno de los principales impulsores del cambio es el aumento de la capacidad interna de las pymes para desarrollar tanto las habilidades de gestión como el aprendizaje y el reciclaje profesional en entornos digitales, así como proporcionarles apoyo y asistencia en materia de tecnología a través de financiación, programas de adopción de tecnología o una combinación de ambos.

La administración pública también se enfrenta al reto de adaptarse a la revolución digital, que se enmarca en el ámbito más amplio de la modernización de la Administración. Si bien esto era conocido desde antes de la pandemia, la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y sociales han evidenciado de manera aún más clara.

Un documento reciente (Longo, Manfredi y Lapuente, 2020) señala, entre otros, los problemas de anticipación, las trabas burocráticas y la falta de agilidad, así como los problemas de gestión de datos o el déficit de personal cualificado en determinadas áreas de la Administración.

Por ello, se debe acometer de manera decidida la digitalización de nuestras administraciones públicas no solo mediante la acumulación de capital (inversión en bienes de equipo o software) sino especial y particularmente mediante la automatización y los procesos, aprovechando la introducción de nuevas tecnologías y herramientas para agilizar y simplificar estos, concentrando las tareas de las personas trabajadoras del sector público en aquello realmente necesario, así como lograr una adaptación de los recursos humanos y de las capacidades de gestión.

Para finalizar esta sección, se reseñan dos fenómenos que además se encuentran interrelacionados: el teletrabajo y la brecha digital.

En primer lugar, el teletrabajo, un fenómeno que ha irrumpido de manera sobrevenida y que ha mostrado la enorme desigualdad existente derivada de la ocupación y del nivel formativo. Antes de la pandemia, en nuestro país teletrabajaba un 7,5% de la población (y solo una parte de forma esporádica, lo que ya apunta hacia la rigidez en el funcionamiento interno de las empresas), ocupando España una posición relativa en la cola de los países europeos, mientras que en Países Bajos, Suecia, Finlandia o Luxemburgo se superaban tasas del 30% (Sebastián, 2020). Así, la adaptación a esta forma de trabajar se ha hecho, cuando ha sido posible, motivada por las circunstancias, habiendo sido regulada de manera urgente mediante sucesivos Reales Decretos-leyes. Si atendemos a la distribución del teletrabajo por nivel de salario antes de la pandemia, se puede observar cómo la relación es positiva. Este resultado se ha visto también durante la pandemia, cuando la posibilidad de teletrabajar ha sido mucho más sencilla para los trabajadores mejor formados y que ocupan puestos directivos o profesionales.

Por otro lado, las brechas digitales en el acceso y el uso de tecnología se han hecho claramente patentes durante la etapa de confinamiento, viéndose afectadas a su vez a consecuencia de otro tipo concreto de brecha, la de habilidades digitales. Las principales brechas digitales se observan entre determinadas características socioeconómicas y sociodemográficas, como son la edad, el sexo, el nivel educativo y el nivel de renta, así como entre el mundo urbano y el mundo rural. Si bien en algunas actividades, como usar internet (de manera frecuente o no), usar la banca online o buscar información sobre salud estas brechas se han reducido para casi todos los grupos (de forma deliberada o no), en otras, como realizar cursos en línea o videollamadas, se observa claramente la brecha por nivel educativo o de renta.

Es por ello que debe apostarse de manera decidida por políticas formativas que permitan aumentar las competencias digitales básicas, con el objetivo de reducir la exclusión digital, así como las avanzadas, mediante actuaciones de formación a lo largo de la vida, y, en última instancia, impulsar los perfiles profesionales de alta cualificación en tecnología.

b. Una transición ecológica que no deje a nadie atrás.

La crisis climática es, probablemente, el mayor reto al que nos enfrentábamos antes de la pandemia y el gran desafío al que nos enfrentemos en las décadas futuras. El cambio climático antropogénico es una realidad palpable, con efectos que abarcan desde el aumento de las temperaturas hasta el incremento de fenómenos extremos (olas de calor, lluvias torrenciales...) y frente al que debe adoptarse un mix de políticas que contemple tanto inversiones como reformas, incidiendo en estrategias de mitigación, con el fin de reducir las emisiones netas a la atmósfera de gases de efecto invernadero, como de adaptación, con el objetivo de limitar los riesgos derivados del cambio del clima, reduciendo nuestras vulnerabilidades. Sin embargo, el cambio climático no es el único reto medioambiental al que nos enfrentamos: impulsar la economía circular o proteger nuestra biodiversidad y nuestro medio natural y marino, mediante la rehabilitación de espacios naturales, son también prioridades de primer orden.

En cualquier caso, el medio ambiente es un bien público global, por lo que una acción coordinada, como la que ya se está llevando a nivel europeo, y en diversos frentes (industrial o comercial) es indispensable.

Como ya sucedía con la transformación digital, la transición verde, con sus actuaciones de mitigación y adaptación, será netamente beneficiosa, pero también altamente disruptiva a corto plazo: si bien los costes de no actuar a tiempo exceden con mucho a los de una respuesta temprana, es necesario que esta se lleve a cabo de manera justa e inclusiva, compensando a los potenciales perdedores y sin dejar a ningún colectivo atrás. De otro modo, las reformas serán muy complicadas de llevar a cabo.

La panorámica de la situación de partida se ha caracterizado una tendencia de reducción de emisiones desde 2007; sin embargo, todavía queda camino por recorrer. Por ejemplo, la transición verde es, en gran medida, una transición energética, y la descarbonización del sector energético es fundamental para la transición ecológica; en cualquier caso, nuestro sistema eléctrico tiene una reducida intensidad en carbono y una elevada penetración de energías renovables. Por el contrario, el parque de edificios es energéticamente muy poco eficiente (las tasas de rehabilitación energética de edificios en los últimos años son muy bajas), lo que hace que su consumo de energía también sea muy significativo, y superior al de muchos países de nuestro entorno. Finalmente, el sector del transporte es el máximo responsable de las emisiones de gases de efecto invernadero en nuestro país y mantiene una tendencia ascendente, tanto en demanda de movilidad como en emisiones (Linares y Suárez-Varela, 2021).

Por tanto, se deben tomar medidas con el objetivo de promover una energía limpia basada en fuentes renovables, la utilización de medios de transporte más sostenibles (impulsando el transporte público, realizando inversiones que faciliten la implementación de zonas de bajas emisiones y compensando los costes de transición, o promoviendo la sustitución de la flota de vehículos por vehículos eléctricos),

la transformación hacia una industria verde y respetuosa con el medio ambiente y el impulso de un parque de edificios eficientes desde un punto de vista energético (por ejemplo, mejorando los incentivos).

Además, el hecho de que la transición ecológica sea una pieza fundamental de los planes de estímulo, tanto europeos como nacionales, tras la crisis de la covid-19, reservando un elevado porcentaje de las ayudas y de la financiación a reformas y proyectos de transformación verde, hace que la oportunidad de afrontar los retos climáticos pueda ser más sencilla y menos disruptiva.

En cualquier caso, estas acciones, más de largo plazo, deberán acompañarse, como en otras áreas y sectores, de reformas que permitan consolidar y amplificar sus efectos, promoviendo el incremento de la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo, por ejemplo, mediante la formación de profesionales que cuenten con las habilidades necesarias para liderar la transición ecológica o el impulso a la innovación verde, que permita la generación de una industria de alto valor añadido en torno a ellas.

Finalmente, mención especial merece el que quizá sea el apartado más complejo: la fiscalidad energética y medioambiental. Si bien se sabe que los impuestos ambientales son clave para la descarbonización de cualquier economía debido a sus ventajas en términos de flexibilidad, efectividad, promoción de la innovación y generación de recursos públicos, su implementación es tremendamente compleja desde un punto de vista político. De hecho, en España existe todavía un amplio margen para extender su uso: el peso de la fiscalidad sobre la energía inferior al de los principales países de su entorno, tanto en porcentaje del PIB como de recaudación. Sin embargo, sus impactos distributivos pueden ser muy negativos, por lo que su viabilidad práctica depende en gran parte de la compensación de sus impactos socio-económicos y requiere, por tanto, una buena evaluación ex ante (Gago, Labeaga y López-Otero, 2021).

De otro modo, si no se llevan a cabo medidas redistributivas más amplias, la introducción o el aumento de este tipo de impuestos puede producir impactos regresivos, afectando especialmente a los hogares de menor renta o a las personas que residen en zonas peor conectadas. Por tanto, para corregir este efecto y compensar los costes de transición, se deben emplear los recursos adicionales procedentes de la recaudación adicional para devolver una parte a estos hogares.

c. Igualdad entre hombres y mujeres.

Pese a los esfuerzos realizados, sigue quedando camino por recorrer para alcanzar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el ámbito laboral, las mujeres presentan una menor tasa de actividad que los hombres y una mayor tasa de desempleo, tanto general como de larga duración, así como una mayor parcialidad (especialmente involuntaria) y temporalidad.

Por otra parte, en nuestro mercado laboral, existe una gran segregación ocupacional entre sexos y ramas de actividad, lo que ha sido especialmente relevante durante la pandemia y ha tenido consecuencias para la igualdad entre hombres y mujeres. Así, por ejemplo, algunos sectores están tremendamente feminizados, como la educación, las actividades sanitarias y de servicios sociales o el empleo doméstico, todas con porcentajes de empleo femenino sobre el total superiores al 65%, que llegan casi al 90% en el caso del empleo doméstico. Otras ramas, como la hostelería y las actividades inmobiliarias, también están mayoritariamente feminizadas, con porcentajes de empleo femenino sobre el total que superan el 50%.

Respecto a las diferencias entre salarios, cobra especial relevancia la existencia, y la persistencia, de la brecha salarial de género. En este sentido, la literatura académica ha documentado extensamente el papel de la maternidad en la brecha salarial de género, encontrándose, en el caso de España, que los ingresos laborales de las mujeres caen un 11%

en el primer año tras el nacimiento y que, sin embargo, los ingresos de los hombres apenas se ven afectados por la paternidad (de Quinto, Hospido y Sanz, 2020).

Además, en el artículo se identifican los factores que pueden contribuir a esta brecha, como la reducción del número de días trabajados y cambios a empleos a tiempo parcial o con contrato temporal. En este sentido, cabe señalar que el acogimiento a excedencias, bien para el cuidado de familiares, bien para el cuidado de hijos o hijas, recae de manera mayoritaria en las mujeres. Este desigual reparto de responsabilidades domésticas y de cuidados, y las limitaciones que genera para el progreso laboral de las mujeres es un factor muy importante a combatir para facilitar el acceso y la permanencia en el mercado laboral.

Antes de la crisis de la covid-19 ya existían brechas de género persistentes en el mercado de trabajo y en el empleo, pero esta crisis, por sus propias características, ha afectado de manera diferente a mujeres y hombres, reforzando y ahondando en algunas de estas brechas.

Por todo ello, es necesario implementar políticas bien diseñadas y basadas en la evidencia para ayudar a reducir las desigualdades de género en el mercado laboral, y reforzar aquellas que ya se han venido implementando en nuestro país, como los permisos de paternidad, que no solo pueden incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral, su empleo y sus ingresos, sino también la implicación de los hombres en el cuidado de los hijos, o políticas e incentivos que faciliten a las madres ser mujeres trabajadoras y reduzcan la penalización de la maternidad, así como impulsar la educación infantil, especialmente de 0 a 3 años.

d. Políticas sociales en el siglo XXI.

Con el objetivo de no dejar a nadie atrás durante la crisis económica y social derivada de la pandemia, los gobiernos han implementado diversas medidas, la mayoría de las cuales se han centrado en proteger a los trabajadores vulnerables y en garantizar la inyección de suficiente liquidez a las empresas y a la economía real. En concreto, el Gobierno de España ha aprobado numerosos Reales Decretos-leyes relacionados con el empleo y varios nuevos programas extraordinarios para ofrecer una protección social ad hoc a distintos grupos de trabajadores vulnerables afectados por el confinamiento, como los trabajadores temporales, los trabajadores autónomos o los trabajadores domésticos. De hecho, en el mes de abril de 2020, más de siete millones de trabajadores estaban cubiertos por algún tipo de medidas de sostenimiento de rentas (Hupkau, Roldán y Victoria, 2020).

Sin embargo, pese a todas estas medidas, los efectos de la crisis se han hecho visibles en las estadísticas oficiales una vez que estas han estado disponibles. El mejor indicador del que disponemos de momento, el porcentaje de población en situación de carencia material severa (no pueden hacer frente a una serie de gastos considerados básicos), se situó en 2020 en el 7,0%, frente al 4,7% del año anterior. De los nueve conceptos que determinan la inclusión de la población en situación de carencia material, los que más empeoraron en 2020 fueron el haber tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal o en compras a plazos en los últimos 12 meses (13,5%, frente a 8,3% en 2019), no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada (10,9%, frente a 7,6%) y no poder permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días (5,4%, frente a 3,8%).

En cualquier caso, la pobreza y la exclusión social distan de ser fenómenos coyunturales en nuestro país, como lleva mostrando la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística desde hace años. En 2019, último año para el que tenemos datos, una de

cada cuatro personas en España se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social: es decir, tuvieron ingresos inferiores al 60% de la renta mediana, viven en hogares con carencia material severa o en hogares con muy baja intensidad de trabajo, derivada de la parcialidad laboral o de trabajar de manera intermitente a lo largo del año. Esta situación es especialmente grave en el caso de los hogares monoparentales, con uno o más niños dependientes, el 82% de los cuales está encabezado por una mujer. Además, no está garantizado que el tener un empleo evite situaciones de este tipo, debido a los problemas de precariedad y subempleo, que abocan a la pobreza laboral a 3,2 millones de personas.

A este respecto, tal y como señaló la AIReF, el sistema de garantía de ingresos en nuestro país ha estado históricamente muy fragmentado, cubriéndose distintas necesidades mediante diversas prestaciones gestionadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos. Además, recordemos que, aunque España se encuentra en la media de la OCDE en cuanto a la reducción de la desigualdad tras impuestos y transferencias, se encuentra entre los países en los que un menor porcentaje de transferencias van a parar al quintil de población con menor nivel de renta.

Por ello, fue una buena noticia que el pasado 10 de junio el Congreso de los Diputados aprobase el ingreso mínimo vital sin ningún voto en contra. Sobre el papel, esta nueva política vendría a reforzar la red de protección en España, integrando en cierto modo el sistema de rentas mínimas y estableciendo mecanismos e itinerarios integrales de inclusión social con una perspectiva que combina la política de rentas con la activación laboral, incluyendo además actuaciones prelaborales, en caso de que sean necesarias. Lamentablemente, el despliegue de este plan nacional se está enfrentando a numerosos problemas. Por ello, para abordar los retos actuales y maximizar el impacto potencial de esta nueva medida, se han planteado (Medina, 2020) tres grupos de estrategias concretas a aplicar cuanto antes: simplificar los procesos y eliminar la burocracia, transfiriendo la carga administrativa del ciudadano al Estado; hacerlo accesible y desestigmatizarlo; y llegar directamente a los potenciales beneficiarios y utilizar las redes locales.

En todo caso, es probable que, en un mundo postpandémico, globalizado y en continuo cambio tecnológico, los mecanismos habituales de redistribución de la renta (mediante impuestos, transferencias y gasto público) puedan resultar insuficientes para hacer frente a la nueva realidad económica (González-Bravo, 2021). Por ello, además de reforzar nuestro sistema de protección social, dotándolo de mayor progresividad, debemos llevar a cabo políticas predistributivas, enfocadas en la inversión en capital humano (educación y formación) o, incluso, poner el foco en actuaciones que a priori poco tienen que ver con la política social, como la política de competencia, pero que pueden ser determinantes para garantizar precios bajos en los mercados de productos y eficientes en los mercados de factores.

4.5. Otras reformas transversales.

a. La necesaria reforma fiscal.

La crisis sanitaria consecuencia de la covid-19 ha supuesto un reto sin precedentes para nuestra economía. Con el fin de sostener las rentas de hogares y empresas, y de proteger a los trabajadores y a las familias durante la pandemia, se han implementado numerosas medidas de apoyo, que han incrementado fuertemente el gasto al tiempo que se reducían los ingresos, aumentando nuestro ya elevado déficit público.

Ahora, el objetivo de la política económica debe ser contribuir al crecimiento económico y a recuperar los niveles de empleo perdidos. En ello juega un papel destacado una política fiscal expansiva, habiéndose articulado mecanismos para que los desequilibrios fiscales no supongan una restricción a corto plazo y los estados puedan centrarse en gastar de manera decidida. Sin embargo, a medio plazo, nuestro país debe recuperar la senda de la consolidación fiscal: recordemos que España ha sido incapaz de reducir su déficit público estructural pese a haber crecido con vigor durante varios años y vamos a salir de esta crisis con unos niveles de deuda pública muy elevados.

Además, se ha puesto de manifiesto la demanda de la ciudadanía de mayores y mejores políticas sanitarias, educativas y de protección social, en las que gastamos comparativamente menos que nuestros vecinos. Mantener el estado del bienestar que declaramos querer requiere poder financiarlo de manera acorde. Es por ello por lo que, tal y como han recomendado diversos organismos, será necesaria, a medio plazo, una verdadera reforma fiscal que permita garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

De manera paralela, se debe garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones. Sin embargo, esto se antoja improbable de momento, al haberse enfocado en la última reforma las propuestas concretas fundamentalmente en el lado del gasto, dejando aquellas relacionadas con la sostenibilidad del sistema en un grado más preliminar.

b. Una verdadera evaluación de las políticas públicas.

Los programas de políticas públicas suelen estar diseñados para obtener resultados (aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir la pobreza). Sin embargo, el enfoque habitual suele estar más centrado en aspectos de ejecución en lugar de en evaluar si los programas han logrado o no sus objetivos de mejorar los resultados; es decir, si han tenido impacto. En cualquier caso, centrarse en los resultados y en el impacto no solo sirve para definir y hacer un seguimiento de los objetivos desde una perspectiva administrativa y gerencial (al proporcionar una mejor información sobre la que basar las decisiones en relación con las políticas actuales y sus posibles mejoras), sino que permite además alcanzar objetivos estratégicos y democráticos, mejorando la rendición de cuentas, la transparencia y la participación.

España no ha sido ajena a la necesidad de formular políticas públicas basadas en la evidencia, y poco a poco se acumulan experiencias en evaluación de políticas públicas. Destacan, además de la experiencia pionera de la ya extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas

Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en especial, los proyectos de revisión de revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas llevados a cabo por la AIReF, en su Fase I y Fase II.

En cualquier caso, se debe continuar avanzando en la evaluación de las políticas públicas, desde una perspectiva integral y orientada a garantizar que su diseño, su implementación y la evaluación de su impacto se realizan de manera adecuada en todas sus fases. En concreto, dentro de la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia destacan las evaluaciones de impacto, que pueden ser llevadas a cabo a través de diversas técnicas de inferencia causal y contrafactuales, entre las que destaca, por encima de todas, la evaluación de programas basados en la asignación aleatoria, al estilo de los ensayos clínicos empleados en las ciencias naturales o sanitarias.

A este respecto, cabe destacar que, desgraciadamente, la gestión de los datos en España ha mostrado históricamente muchas deficiencias que han lastrado el desarrollo de la investigación y la mejora en la toma de decisiones por parte de los decisores públicos, tal y como se ha visto durante la crisis de la covid-19. España tiene esencialmente dos problemas en este sentido: su baja capacidad para recopilar y ordenar datos de manera comprensible y la opacidad de las administraciones públicas a la hora de conceder acceso a los datos a la comunidad investigadora y a la sociedad civil en general.

Para mejorar ambos aspectos, se han propuesto (Almunia y Rey, 2020) varias medidas relacionadas con la gestión y la gobernanza de los datos administrativos en España que, con un coste extraordinariamente bajo, podrían mejorar enormemente nuestro conocimiento a la hora de tomar decisiones económicas, tanto para el Gobierno como para la sociedad civil en su conjunto, derivando de ello grandes ganancias de eficiencia. Esencialmente se propone coordinar los diferentes niveles de la administración pública para lograr que el camino que deben seguir los datos sea claro y pueden recopilarse y ordenarse los datos de manera

eficiente rápida y barata. Además, en aras de garantizar la confidencialidad de estos datos, se propone establecer una entidad central formada por las principales instituciones que manejan los datos para conceder y gestionar el acceso a los datos de una forma transparente.

c. Organismos supervisores y reguladores

En el apartado anterior de este documento se ha tratado la necesidad de lograr la profesionalización de la Administración, en especial de sus puestos directivos, con el fin de dotar a la figura del directivo público de la necesaria independencia, neutralidad, estabilidad y eficacia, lo que fortalecería su neutralidad política, delimitaría las fronteras entre la política y la administración y favorecería la rendición de cuentas en los puestos de alta dirección.

Al margen de los nombramientos en el ámbito estricto de la función pública, destacan los que se hacen en los organismos supervisores y/o reguladores, tanto del ámbito económico como fuera de este (aunque, a los efectos de este documento, son de especial interés los primeros), que están presentes en todos los países desarrollados desde hace décadas. Estos organismos juegan un papel esencial en el entramado institucional de sus economías, constituyendo uno de los elementos clave para que estas sean modernas y competitivas en áreas como la defensa de la competencia, la regulación del sector financiero, la responsabilidad fiscal, la energía, las telecomunicaciones o el control de las cuentas públicas.

Se trata de los organismos supervisores independientes, es decir, aquellas “instituciones públicas administrativas sobre las que los gobiernos carecen de competencias de control y dirección”. Su objetivo es “velar por el cumplimiento de la regulación de determinadas actividades en las que se considera esencial desligar del ciclo electoral y los intereses partidistas dicha vigilancia y, en su caso, la toma de ciertas

decisiones regulatorias, bien por existir un conflicto de interés entre el gobierno y los agentes regulados, bien por evitar la inconsistencia temporal de las decisiones gubernamentales en ciertas decisiones” (Segura, 2018).

Además de las razones jurídico-políticas que justifican la existencia de este tipo de organismos, hay dos razones económicas: por una parte, la idea de que existen decisiones técnico-económicas que resulta conveniente desligar del ciclo político y la actividad partidista; por otra, la existencia de ciertos bienes públicos que el poder ejecutivo y los partidos no son capaces de administrar correctamente, bien por la existencia de conflictos de interés, bien porque requieren planteamientos estables a largo plazo que los ciclos electorales pueden alterar. En este sentido, los principios de independencia (tanto personal como funcional, organizativa y presupuestaria), responsabilidad, eficacia y transparencia, son fundamentales en su diseño.

Por ello, desde un punto de vista económico, es asimismo necesario reformar la arquitectura institucional de los organismos de regulación y supervisión en el ámbito de la gobernanza económica, con el objetivo de reforzar la independencia y profesionalidad en los nombramientos de los altos cargos de estos organismos. Sería recomendable incluir esta reforma, dirigida hacia una provisión más meritocrática, más abierta y profesionalizada de la dirección pública en general y de la función pública en particular, dentro del paquete de reformas que se prevén implementar en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcalá, F. y Jiménez, F. (2018): Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España. Fundación BBVA: Bilbao. <https://www.fbbva.es/publicaciones/los-costes-economicos-del-deficit-calidad-institucional-la-corrupcion-espana/>
- Álvarez García, V. (2021): “La ratificación judicial de las medidas sanitarias de carácter general: su configuración jurisprudencial y sus problemas constitucionales (a propósito de la Sentencia núm. 719/2021, de 24 de mayo, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo)”, *Diario de Derecho (Iustel)*, 27 de mayo
- Aragón Reyes, M. (2020): Epílogo”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, F., *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Fundación Manuel Giménez Abad: Zaragoza
- Baño León, J. M. (2020): “Confusión regulatoria en la crisis sanitaria”, *Almacén de Derecho*, 29 de octubre
- Carmona Cuenca, E. (2020): “Los derechos fundamentales en el estado de alarma. La crisis sanitaria de la COVID 19 en España”, en AA.VV., *Covid 19 y Parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena*. Universidad Nacional Autónoma de México: México, pp. 221-238
- Cierco Seira, C. (2020): “Derecho de la salud pública y covid-19”, en Blanquer, D. (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch: Valencia, pp. 25-78
- Cuenca Miranda, A. (2020): “Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el Derecho de excepción”, en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Fundación Manuel Giménez Abad: Zaragoza
- De la Quadra-Salcedo, T. (2020): “Rompiendo el espejo”, *El País*, 14 de agosto
- De Quinto, A., Hospido, L. y Sanz, C. (2020): “The Child Penalty in Spain”. Banco de España, *Documentos Ocasionales*, nº 2017.
- Doménech Pascual, G. (2020): “Comunidades autónomas, derechos fundamentales y covid-19”, *Almacén de Derecho*, 21 de julio
- Dubin, K. (2021): “Spain’s response to COVID19”, en Greer, S. L. *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. E-book, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, <https://doi.org/10.3998/mpub.11927713>.
- Gago, A., Labeaga, J. M. y López-Otero, X. (2021): “Cómo utilizar la fiscalidad energético-ambiental para una transición ecológica justa en España: una propuesta enfocada a los carburantes”. *EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy*.
- García Cuadrado, A. M. (1994): “El estado de alarma y su ambigua naturaleza”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 8, pp. 75-107.

- Gidron, N., Adams, J., Horne, W. (2018): “How Ideology, Economics and Institutions Shape Affective Polarization in Democratic Polities”. <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/events/GAH-Affective-Polarization-in-Democratic-Polities.pdf>
- Gimeno Feliu, J.M. (2020): “La crisis sanitaria Covid-19. Reflexiones sobre su incidencia en la contratación pública y las soluciones adoptadas. (Jornada 22 de abril de 2020)”. <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2020/04/Gimeno.-La-crisis-sanitaria.22-04-2020.pdf>
- Gortazar, L. (2020): “10.000 millones para rescatar y transformar el sistema educativo con fondos europeos tras la covid-19”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Gortázar, Lucas, Toni Roldán, Claudia Hupkau, Zaida Pillado y Miriam Arriola (2021). “Menttores: tutorías para la equidad educativa”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Hernández-Moreno, J. (2021): “La gestión institucional de la crisis de COVID-19: coordinación intergubernamental e intersectorial en las políticas de Sanidad y Servicios Sociales”, en Colino, C. (ed.), Luces, sombras y retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico cuarenta años después, INAP, Madrid (en prensa)
- Hidalgo, M. (2020): “Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Hidalgo, M. y Victoria, C. (2021). “El mercado laboral (y la EPA) tras un año de pandemia”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Hupkau, C., Roldán, A. y Victoria, C. (2020): “Una propuesta de ‘renta Mankiw’ para la pandemia”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Jiménez Asensio, R. (2020) y (2021): diversas entradas en su blog “La mirada institucional”: <https://rafaeljimenezasensio.com>
- Lahera, J. y Conde-Ruiz, J.-I. (2021): “Mejorar la Reforma Laboral: una propuesta viable”, EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Linares, P. y Suárez-Varela, M. (2021): “Cómo usar los fondos europeos para acelerar la transición ecológica”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Longo, F., Manfredi, J. L. y Lapuente, V. (2020): “Por un sector público capaz de liderar la recuperación”. Agenda Pública.
- Martínez-Bravo, M. (2021): “La desigualdad de la covid y la que vendrá”. El País.
- Medina, O. (2020): “Haciendo accesible el ingreso mínimo para quien más lo necesita”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Muñoz Machado, S. (2020/21): “El poder y la peste de 2020”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n. 90-91, pp. 114-131
- OCDE (2021): Government at a Glance 2021. OECD Publishing: París, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.
- Ramió, C. (2020): “Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública”, GIGAPP Estudios Working Papers), Vol. 7. Núm. 182, pp. 493-515.



- Real Instituto Elcano (2020): España y la crisis del coronavirus: Una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional (Charles Powell, Ignacio Molina y José Pablo Martínez (coords.))
- Roldán, A. y Cabrales, A. (2020): “Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Santamaría Pastor, J. A. (2020): “Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia”, en Blanquer, D. (coord.), COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá). Tirant lo Blanch: Valencia, pp. 207-240
- Sebastián, R. (2020): “Teletrabajo en España: de dónde venimos y a dónde vamos”. EsadeEcPol - Center for Economic Policy & Political Economy.
- Segura, J. (Coord.) (2018): Reguladores y supervisores económicos independientes: el caso español. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces: Madrid
- Tajadura Tejada, J. (2021): “Sin legalidad no hay libertad”, El País, 29 de abril
- Teruel Lozano, G. M. (2020a): “El revestimiento jurídico de la “desescalada”: ¿Estado de alarma?”, Hay Derecho, 5 de mayo.
- Teruel Lozano, G. M. (2020b): “Los decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, n. 8, pp. 216-225