

administración & cidadanía

Sumario_

_01_RIVERO ORTEGA, Ricardo (Universidade de Salamanca) «O papel das entidades locais na reactivación da economía» **_02_GONZÁLEZ LAXE**, Fernando (Universidade da Coruña) «Galicia: O seu territorio e a súa organización económica. Unha análise dos contrastes e da competitividade» **_03_COTINO HUESO**, Lorenzo (Universitat de Valencia) «Os toques de recollida, confinamentos territoriais, prohibicións de pequenas reunións e de actividades e horarios na contención da COVID-19. A súa polémica adopción baixo a lexislación de saúde ou o estado de alarma e propostas de futuro» **_04_GÓMEZ JIMÉNEZ**, María Luisa (Universidade de Málaga) «O “novo” paradigma regulador á luz do exercicio das competencias das administracións locais durante o Estado de Alarma: gobernando a resiliencia durante a pandemia» **_05_GARRIDO RUBIA** Antonio (Universidade de Murcia) «Comunicación política e comunicación de crises sanitarias: A COVID-19 en España en perspectiva comparada» **_06_PAZOS VIDAL**, Serafín (Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA) «O Plan “España Puede” e a gobernanza territorial» **_07_BADULES IGLESIAS**, Darío (Universidade de Zaragoza) «O Estado David. Suprimir, substituír, simplificar. Saída de emerxencia do Estado do benestar»

Sumario_

_01_RIVERO ORTEGA, Ricardo (Universidad de Salamanca) «El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía» **_02_GONZÁLEZ LAXE**, Fernando (Universidad de A Coruña) «Galicia: Su territorio y su organización económica. Un análisis de los contrastes y de la competitividad» **_03_COTINO HUESO**, Lorenzo (Universitat de Valencia) «Los toques de queda, confinamientos territoriales, prohibiciones de pequeñas reuniones y de actividades y horarios en la contención del COVID-19. Su polémica adopción bajo la legislación de salud o el estado de alarma y propuestas de futuro» **_04_GÓMEZ JIMÉNEZ**, María Luisa (Universidad de Málaga) «El “nuevo” paradigma regulatorio a la luz del ejercicio de las competencias de las administraciones locales durante el Estado de Alarma: gobernando la resiliencia durante la pandemia» **_05_GARRIDO RUBIA**, Antonio (Universidad de Murcia) «Comunicación política y comunicación de crisis sanitarias: La COVID-19 en España en perspectiva comparada» **_06_PAZOS VIDAL**, Serafín (Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA) «El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial» **_07_BADULES IGLESIAS**, Darío (Universidad de Zaragoza), «El Estado David. Suprimir, sustituir, simplificar. Salida de emergencia del Estado del bienestar»

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

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

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

Codirector

Luís MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

M.ª Dolores RIVERA FRADE
TSXG (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

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

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Serafín MERCADO DOMÉNECH
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL
UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA
UTEXAS (Texas, EUA)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal

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

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287 | ISSN 1887-5270

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, S.L.

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

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

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VOL.16_nº1_2021_revista da Escola Galega de Administración Pública



administración &
ciudadanía

– VERSIÓN GALEGA –



Sumario / Summary

_ ARTIGOS / CONTRIBUTIONS

RIVERO ORTEGA, Ricardo (Universidade de Salamanca), «**O papel das entidades locais na reactivación da economía**» The role of local entities in the economic recovery

[9-122]

[11-22]

GONZÁLEZ LAXE, Fernando (Universidade da Coruña), «**Galicia: O seu territorio e a súa organización económica. Unha análise dos contrastes e da competitividade**» Galicia: Its territory and its economic organization. An analysis of contrasts and competitiveness

[23-40]

COTINO HUESO, Lorenzo (Universitat de Valencia), «**Os toques de recollida, confinamentos territoriais, prohibicións de pequenas reunións e de actividades e horarios na contención da COVID-19. A súa polémica adopción baixo a lexislación de saúde ou o estado de alarma e propostas de futuro**» Curfews, territorial confinements, perimeter confinements, bans on small meetings and activities and opening hours restrictions of COVID-19. Its controversial adoption under health legislation or the state of alarm and proposals for the future

[41-64]

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (Universidade de Málaga), «**O “novo” paradigma regulador á luz do exercicio das competencias das administracións locais durante o Estado de Alarma: gobernando a resiliencia durante a pandemia**» The “new” regulatory paradigm in the light of the exercise of the powers from the local administrations during the state of alarm: governing resilience during the pandemic


[65-80]

GARRIDO RUBIA, Antonio (Universidade de Murcia), «**Comunicación política e comunicación de crises sanitarias: A COVID-19 en España en perspectiva comparada**» Political communication and health crisis communication: A comparative view of the COVID-19 in Spain [81-100]

PAZOS VIDAL, Serafín (Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA), «**O Plan “España Puede” e a gobernanza territorial**» Next Generation EU and Spanish Territorial Governance [101-120]

_ RECENSIONES / REVIEWS [121-130]

BADULES IGLESIAS, Darío (Universidade de Zaragoza), «**O Estado David. Suprimir, substituír, simplificar. Saída de emerxencia do Estado do benestar**» The David State. Suppress, substitute, simplify. Emergency exit from the welfare State [123-130]



Artigos



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 11-22
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4750>
© Ricardo Rivero Ortega
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



O papel das entidades locais na reactivación da economía

El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía

The role of local entities in the economic recovery

RICARDO RIVERO ORTEGA

Catedrático de Dereito Administrativo
Universidade de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0002-0593-3470>

ricriv@usal.es

Resumo: A crise COVID-19 produciu un impacto sobre a economía e o emprego sen precedentes. A reactivación requirirá mobilizar recursos públicos derivados do instrumento europeo de recuperación, para o cal se aprobou o Real Decreto-lei 36/2020, así como medidas paralelas no ámbito autonómico. O Plan para o noso país, presentado polo Goberno de España á Comisión Europea a finais de abril, debería ter máis en conta os proxectos e iniciativas das entidades locais, pola súa proximidade aos problemas, o seu coñecemento das necesidades e a súa capacidade de intervención máis áxil e inmediata.

Palabras clave: crise COVID-19, gobernos locais, recuperación económica, instrumento europeo de recuperación (fondos de nova xeración).

Resumen: La crisis COVID-19 ha producido un impacto sobre la economía y el empleo sin precedentes. La reactivación requerirá movilizar recursos públicos derivados del instrumento europeo de recuperación, para lo cual se ha aprobado el Real Decreto-ley 36/2020, así como medidas paralelas en el ámbito autonómico. El Plan para nuestro país, presentado por el Gobierno de España a la Comisión Europea a finales de abril, debería tener más en cuenta los proyectos e iniciativas de las entidades locales, por su proximidad a los problemas, su conocimiento de las necesidades y su capacidad de intervención más ágil e inmediata.

Palabras clave: crisis COVID-19, gobiernos locales, recuperación económica, instrumento europeo de recuperación (fondos de nueva generación).

Abstract: The COVID-19 crisis has devastating effects over economy and employment. The economic recovery will mobilize public resources from the European Recovery and Resilience Facility. The approval of the decree law 36/2020 and other regional norms help to this objective. The plan for our country, presented to the European Commission by the Spanish Government in April, should take in to account the projects of local authorities, due to their proximity to the problems, their knowledge of necessities and the more agile intervention capacity.

Key words: COVID-19 crisis, local governments, economic recovery, resilience facility european (Next Generation).

SUMARIO: 1 O impacto da crise sanitaria sobre as empresas e o emprego no nivel local. 2 Terán un maior papel en 2021 as entidades locais? As previsións sobre gobernos locais no Real Decreto-lei de modernización da administración pública. 3 Desenvolvementos autonómicos do Plan de Recuperación con efectos sobre a Administración local. 4 O Plan de Recuperación e Resiliencia aprobado polo Consello de Ministros do 27 de abril. 5 Iniciativas destacables de entidades locais. 6 Poderían servir os fondos para a modernización real das entidades locais? 7 Bibliografía.

1 O IMPACTO DA CRISE SANITARIA SOBRE AS EMPRESAS E O EMPREGO NO NIVEL LOCAL

Os primeiros meses do ano 2021, marcados pola terceira onda pandémica e as medidas de prevención concomitantes, propiciaron unha nova caída do Produto Interior Bruto (un 0,5 % no primeiro trimestre). A paralización de moitos negocios (hostalería, turismo, todo o relacionado coa mobilidade e a vida social) ameaza a súa sostibilidade financeira e o emprego. Aínda que o Estado e as comunidades autónomas (tamén as entidades locais) convocaron axudas, non compensan en todo o seu alcance as perdas producidas, nin convencen a moitos empresarios para darlle continuidade aos seus proxectos nun contexto tan difícil. A mensaxe de prolongación dos ERTes ata finais de 2021 é neste sentido revelador, así como a súa extensión a un maior número de sectores económicos, pois evidencia a previsión dunha recuperación máis lenta e incerta do inicialmente planificado.

O avance lento dos procesos de vacinación, debido á escaseza de doses nun comezo, minorou a reapertura da actividade comercial, agravando a situación de centos de miles de pemes e autónomos, perdedores masivos da crise económica asociada á sanitaria. O pronóstico diferido dunha inmunidade de grupo cara ao último trimestre do ano xera frustración. Aínda que a partir do mes de maio o número de vacinas recibidas se incrementa de maneira notable, coa perspectiva de recuperar o turismo estival, ao mesmo tempo ábrese un debate sobre a prolongación das medidas limitadoras (peches perimetrais, toques de recollida, restricións á hostalería e ao ocio, regras sobre capacidades) que afecta as expectativas de ingresos en moitos negocios.

Un primeiro paquete de axudas, convocadas por importe de 7.000 millóns de euros, non alcanza a paliar de forma suficiente este dano, por varias razóns. En primeiro lugar, o quebranto é moi superior ao compensado, en tantos casos; en segundo lugar, un número

considerable de sectores quedan excluídos da lista de beneficiarios, de maneira pouco explicada; e, en terceiro lugar, ao non concluír o problema, os prexuízos mantéñense e agrávanse co paso dos meses.

A chegada dos recursos derivados do Fondo Europeo de Recuperación e Resiliencia é sen dúbida unha esperanza, pero a súa execución presenta tamén incertezas de tempo e alcance, sobre todo se non se transfíren ás entidades máis próximas fisicamente ao lugar onde se sitúan as empresas e os negocios afectados. A lexítima reivindicación de alcaldes e alcaldesas nesta liña (xestionar un 15 % dos fondos) merecería ser atendida polo Ministerio de Facenda, posto que os responsables locais coñecen moito mellor a situación real do seu tecido, a orde de prioridades para intervir e o mellor xeito de facelo con efectividade.

O drama do desemprego, unido á dor e á tensión acumulada pola situación sanitaria, xerarán situacións de conflitividade social. Os gobernos locais percibirán ese risco antes de ningunha outra administración, así que poderán identificar os focos principais e as demandas concretas que requiren intervencións de emerxencia. A atribución de recursos e competencias a municipios e deputacións non parece pois una mala idea. Pódese e débese confiar nos gobernos locais para a recuperación económica¹.

A reivindicación de darlles máis protagonismo aos gobernos locais obedece á vantaxe da súa capilaridade, coñecemento directo das necesidades e das implicacións sobre a microeconomía de cada tipo de intervención. O impacto detallado da crise sanitaria en cada sector, case sobre cada negocio, é máis visible para os responsables que se encontran nunha posición próxima, mantendo ademais unha relación constante, en tempo real, con quen sufriu realmente as consecuencias das medidas de limitación. As medidas adoptadas por un gran número de concellos sobre os sectores afectados (así, por exemplo, a pronta adaptación da normativa sobre terrazas e ocupación de espazos públicos) poñen de manifesto a súa auténtica capacidade para xestionar esta situación, aínda que (lamentablemente) apenas tiveron voz nin poder de decisión sobre as drásticas intervencións sanitarias.

2 TERÁN UN MAIOR PAPEL EN 2021 AS ENTIDADES LOCAIS? AS PREVISIÓN S SOBRE GOBERNOS LOCAIS NO REAL DECRETO-LEI DE MODERNIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

O papel decisivo que poderían desempeñar as entidades locais na recuperación económica parece dificilmente rebatible, pero o esquema institucional previsto para a execución dos fondos europeos non parte de tal presuposto. O seu deseño optou por realzar como principal protagonista o Goberno de España, aínda recoñecéndolle unha participación relevante ao nivel autonómico e, en moita menor medida, ao local.

Xa sinalei que esta foi a tendencia dende que se iniciou a crise COVID-19. Apenas se contou coa opinión nin se concedeu verdadeira capacidade de decisión a concellos ou deputacións provinciais ao adoptar medidas que repercutían directamente sobre

os seus servizos e actividades reguladas. Aínda que os gobernos locais coñecen ben os seus ámbitos de referencia, garanten prestacións sociais e doutra orde imprescindibles (abastecemento, transporte) limitáronse a funcionar como receptores e executores das limitacións acordadas polo nivel central (Goberno de España) e as comunidades autónomas, sen ningunha marxe para modular no seu respectivo ámbito de referencia conforme ás competencias que lles corresponden constitucionalmente.

A FEMP non se expresou neste sentido, non obstante, e en xeral, os alcaldes e alcaldesas actuaron con total responsabilidade na súa posición de pezas dun sistema institucional que había estar máis coordinado ca nunca antes. Os enfrontamentos e disparidade de posicións que si se observaron entre os gobernos autonómicos e o central non se percibiron no nivel local, o que demostra (aínda que pase desapercibida esta circunstancia) o grao de compromiso coa resolución dos problemas, que non coa xeración doutros novos. Tal vez esta ausencia de polémica, máis alá da provocada pola xestión dos seus remanentes (e o Real Decreto-lei sobre este asunto, non aprobado no Congreso dos Deputados), explique o escaso protagonismo que se atribúe no momento da reactivación a deputacións e concellos.

O Real Decreto-lei 36/2020 si fai algunhas referencias ás entidades locais, pero o seu repaso demostra que seguen considerándose “comparsas” ou “actores secundarios” neste proceso, dado que as posibilidades ofrecidas pola súa proximidade ás necesidades concretas non se resaltan de xeito ningún, aínda que por suposto si se respecten formalmente as competencias que lles corresponden.

En tal sentido, a Exposición de motivos do Real Decreto-lei, afirma: “...*non condiciona a forma en que, no exercicio das súas competencias de autoorganización, as comunidades autónomas e as entidades locais decidan configurar os seus respectivos procedementos de tramitación normativa, coa mesma finalidade de axilizar a execución dos fondos europeos, o que á súa vez vai en consonancia cos principios de subsidiariedade e proporcionalidade comunitarios*”.

Este postulado concrétese en regulacións concretas, así por exemplo respecto da redución de prazos na tramitación dos convenios: “...*serán as comunidades autónomas e entidades locais as competentes para configurar os seus respectivos procedementos de tramitación de convenios, cando proceda axilizalos ou simplificalos*”. O respecto á autonomía parece razoable, aínda que o principio de celeridade deberá realizarse en todos os niveis.

A participación das entidades locais na preparación do Plan español sálvase formalmente, segundo o teor do artigo 13 do Real Decreto-lei, no seu apartado segundo: “*No proceso de elaboración inicial do plan serán oídas as comunidades autónomas e as entidades locais e, así mesmo, as organizacións empresariais e sindicais máis representativas de ámbito estatal*”. É fácil entender a imposibilidade de escoitar todas as entidades locais, logo o diálogo restrínxese á FEMP e grandes cidades, no mellor de os casos.

Isto obsérvase na redacción do artigo 19, sobre a Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, no seu apartado segundo, terceiro parágrafo: “*A Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia poderá*

convocar ás súas reunións aos representantes da administración local que sexan designados pola Federación Española de Municipios e Provincias, como asociación de entidades locais de ámbito estatal con maior implantación”.

Outra previsión que incorpora as entidades locais encóntrase no artigo 20, sobre a Autoridade responsable do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia, no seu apartado 2.b) atribúeselle a función de *“Asegurar a coordinación cos ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas e entidades locais e resto de entidades nacionais e comunitarias implicadas no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia”.*

E igualmente a mención no artigo 21, sobre a Autoridade do control do Mecanismo para a Recuperación e Resiliencia, apartado segundo: *“En particular, corresponderá á Intervención Xeral da Administración do Estado as actuacións derivadas do deseño e exercicio do control dos fondos que se esixan pola normativa europea, asumindo a coordinación dos controis asignados a calquera outro órgano de control estatal, autonómico ou local...”.*

Así mesmo, no artigo 37, dentro do capítulo sobre especialidades en materia de xestión e control orzamentario, apartado 4, dise que *“Nos organismos públicos e resto de entidades do sector público estatal con orzamento estimativo, as comunidades autónomas e as corporacións locais e as súas entidades dependentes, os ingresos por transferencias...”.* Toda a norma salva as peculiaridades locais diferindo a posteriores regulacións propias a adaptación ás necesidades da xestión dos fondos, o que significa que cada entidade local terá que realizar un esforzo de cambio dos seus procedementos e normas, co conseguinte retardo derivado desta metodoloxía “en ferverza”.

Outra mención ás entidades locais refírese á rendición de contas, prevista no artigo 46 (Seguimento dos proxectos financiados a través do Plan de Recuperación, Resiliencia e Transformación), apartado segundo: *“As entidades do sector público estatal, autonómico e local, tanto aquelas con orzamento limitativo como as que operen con orzamento estimativo, deberán remitir periodicamente coa periodicidade, procedemento e formato...”.*

En fin, o balance da lectura do Real Decreto-lei é pobre nas súas referencias ás entidades locais, pois non afecta ningunha das súas normas reguladoras (Lei de bases de réxime local, como cabeceira normativa) nin se prevé especialidade ningunha da súa xestión en aspectos clave como persoal, contratación, réxime de bens ou regulación de actividades económicas. A parte positiva de respecto á autonomía non xustifica, ao meu xeito de ver, a intervención sobre o marco regulador básico, ou algunhas previsións que anticipan tarefa para realizar nos próximos meses por parte das entidades locais, de notables proxeccións organizativas e procedimentais.

3 DESENVOLVEMENTOS AUTONÓMICOS DO PLAN DE RECUPERACIÓN CON EFECTOS SOBRE A ADMINISTRACIÓN LOCAL

Esta mesma ausencia de mencións específicas ao réxime local obsérvase nas primeiras disposicións aprobadas polos gobernos autonómicos para proxectar sobre o seu propio

ámbito administrativo e competencial os cambios necesarios. Varias comunidades autónomas xa comezaron a ditar disposicións (decretos-leis) co fin de preparar o marco institucional e normativo da reactivación económica. Veremos algunhas mostras a continuación.

O Goberno de Aragón foi un dos máis proactivos no impulso de medidas tendentes á recuperación económica, aprobou en xuño do ano 2020 un Decreto-lei sobre a Estratexia Aragonesa para a Recuperación Social e Económica (4/2020, do 24 de xuño, polo que se adoptan medidas urxentes e extraordinarias). A Exposición de Motivos deste texto menciona a Federación Aragonesa de Municipios. O articulado refírese en xeral á Administración autonómica, pero algunhas medidas non exclúen os entes locais (así, por exemplo, a aplicación da tramitación de urxencia nos contratos recollidos na Estratexia).

A Xunta de Andalucía aprobou o Decreto-lei 3/2021, do 16 de febreiro, polo que se adoptan medidas de axilización administrativa e racionalización de recursos para o impulso da recuperación e resiliencia na Comunidade Autónoma. Esta norma apenas fai mención á Administración local nas súas disposicións; nin sequera ao definir as estruturas de coordinación (Comité Técnico para o Seguimento da Execución dos Fondos). Esta omisión de referencias a municipios e deputacións resulta elocuente en si mesma, pois expresa a preferencia da Administración rexional andaluza polos seus propios medios, sen contemplar un protagonismo destacado dos entes máis próximos no nivel territorial, que coñecen ben as necesidades e prioridades que hai que atender. Non resulta estraño que a Federación Andaluza de Municipios e Provincias (FAMP) se expresase solicitándolle á Xunta de Andalucía unha maior clarificación sobre o papel de deputacións e concellos na xestión dos fondos.

A Generalitat de Cataluña aprobou o Decreto-lei 5/2021, do 2 de febreiro, polo que se aproban medidas urxentes para a aplicación e xestión dos fondos procedentes do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e do fondo REACT-EY para a Administración da Generalitat de Cataluña e o seu sector público. Dende a Exposición de motivos prevese a colaboración das entidades locais, entre outros actores públicos e privados concernidos pola xestión dos fondos. A disposición adicional terceira deste Decreto-lei refírese ás obrigas en relación ás entidades locais, que deberán remitir información periódica á Generalitat de Cataluña sobre os gastos imputados aos diferentes proxectos ou iniciativas financiadas con estes fondos, nas condicións que estableza o departamento competente. Varios preceptos aféctanlle ao réxime local en diversos aspectos. Así, en contratación, o artigo 16, sobre modelos de pregos, establece que as entidades locais poden promover modelos de pregos cos criterios establecidos neste artigo para os efectos de facilitar, axilizar e simplificar a tramitación dos expedientes de contratación pública.

Para o seguimento da contratación derivada da xestión dos fondos, o artigo 18 do Decreto-lei crea unha comisión mixta na que se incluírían as entidades representativas das entidades locais. O artigo 20 tamén prevé crear un grupo de traballo para o asesoramento e a supervisión, no que deben incluírse igualmente as asociacións representativas das entidades locais.

A figura do responsable do contrato está prevista no artigo 19, cunha particular mención á posibilidade de que os órganos supramunicipais e o departamento competente en materia de administración asistan aos municipios que o requiran nas funcións de responsables do contrato.

Castela e León tamén incorporou modificacións ao seu Ordenamento xurídico autonómico para axilizar e facilitar a xestión dos fondos, a través da Lei 1/2021, do 22 de febreiro, de medidas tributarias, financeiras e administrativas. Para iso modifícanse a Lei 3/2001, do 3 de xullo, do Goberno e a Administración da Comunidade e outras disposicións. Moi relevantes son os cambios na Lei 12/2006, do 26 de outubro, de creación da Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, para adaptala á lexislación estatal de contratos do sector público. Esta modificación podería parecer indiferente dende o punto de vista do réxime local, pero non o é en absoluto, pois precisamente permite a actuación como medio personificado da Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, tanto para as deputacións como para os concellos da Comunidade Autónoma. En concreto, “As Deputacións provinciais poderán realizar encargos á ‘Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León’ tanto para o desenvolvemento de competencias propias municipais dos concellos con poboación igual ou inferior a 20.000 habitantes, ao abeiro do artigo 36 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, e demais normativa reguladora das entidades locais. Neste último suposto, o encargo realizarao a Deputación Provincial, e deberá especificar neste que dereitos e obrigas asume a propia deputación e cales o Concello beneficiario”.

A posta a disposición deste medio instrumental para deputacións e concellos de menores dimensións permitiría probablemente unha execución máis rápida e efectiva de proxectos no marco da recuperación. Así, evítase tamén a creación doutros medios propios por parte de concellos e deputacións, que multiplicaría as estruturas de forma, en ocasións, innecesaria, consumindo tempo e recursos nos instrumentos, cando deben destinarse aos obxectivos concretos de creación de emprego e xeración de economía vía proxectos.

Galicia aprobou a Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica, unha norma que inclúe mecanismos de colaboración coa FEGAMP, aínda que a maioría das súas previsións se orientan á Administración autonómica. Non obstante, dende o seu artigo 2 (Finalidade e obxectivos), faise referencia á coordinación coas entidades locais galegas, “dentro do respecto á autonomía local”, posto que o seu ámbito de aplicación son as “iniciativas empresariais que se desenvolvan no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia”. Así, o artigo 9 refírese aos concellos, aos que reconece a competencia para “*contribuír á recuperación da actividade económica e do emprego, entre outras, mediante as seguintes medidas e actuacións no marco do previsto nesta lei:*

- a) *Participar no apoio e no acompañamento administrativo á implantación das iniciativas empresariais no seu territorio, se é o caso mediante a adhesión voluntaria aos servizos e instrumentos previstos no título II.*
- b) *Revisar o marco regulador da súa competencia para facer efectivo o principio de boa regulación.*
- c) *Planificar a oferta de solo empresarial, no exercicio das súas competencias de ordenación urbanística, de xeito que se facilite a implantación das iniciativas empresariais no seu termo municipal.*
- d) *Prever os incentivos fiscais e instrumentos de estímulo da súa competencia que favorezan a implantación das iniciativas empresariais no termo municipal”.*

Tamén o artigo 12 se refire aos concellos, regulando a súa adhesión ao sistema de atención ao investimento, outorgándolles a condición de “concellos emprendedores”, cos seguintes efectos:

- a) *Suporá a incorporación a todos os trámites, incluídos os de carácter urbanístico de competencia do respectivo concello, nos formularios e modelos normalizados, elaborados para o efecto pola consellería con competencia en materia de economía e empresa, co obxectivo de axilizar a implantación das novas iniciativas empresariais.*
- b) *Os suxeitos promotores poderán presentar a través del a documentación dirixida ao concello e recibir as notificacións procedentes da administración municipal.*
- c) *Suporá a asunción por parte dos concellos dos mesmos compromisos sinalados no artigo 14 para a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia.*
- d) *Así mesmo, suporá a asunción do compromiso por parte do respectivo concello da recomendación de establecer bonificacións no imposto de construcións, instalacións e obras, así como na taxa pola expedición da licenza urbanística de obra ou pola realización das actividades administrativas de control nos supostos nos que a esixencia de licenza foi substituída pola presentación da comunicación, cando sexan esixibles, para os supostos derivados dunha iniciativa empresarial, respectando en todo caso o disposto no Real Decreto legislativo 2/2004, do 5 de marzo, de refundación da Lei de facendas locais, especialmente o seu artigo 103.*

Entre os recursos dispoñibles polo artigo 14, inclúense os de competencia municipal dos concellos adheridos ao Sistema de atención ao investimento. Outra mostra da particular consideración do Lexislador de Galicia polos seus entes locais, un exemplo de boa regulación multinivel, respectuosa e atenta ao protagonismo dos entes locais.

Os mecanismos de participación da sociedade e da colaboración coa Fegamp están partidos no artigo 63.3: “*Como mecanismo de participación específico das entidades locais de Galicia constituirase unha comisión paritaria Xunta de Galicia-Federación Galega de Municipios e Provincias, á que corresponderá realizar as propostas de simplificación de trámites para a implantación de iniciativas empresariais tales como ordenanzas tipo, prego de bases de contratación ou de bases de axudas e subvencións, entre outras*”. Galicia é unha excepción destacable, pero o balance desta mostra de normas autonómicas non é moi

distinto ao que concluímos arredor do Real Decreto-lei 36/2020. Apenas se conta coas entidades locais, non se consideran protagonistas da execución dos fondos.

4 O PLAN DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA APROBADO POLO CONSELLO DE MINISTROS DO 27 DE ABRIL

Esta tendencia mantense no documento aprobado polo Consello de Ministros do 27 de abril de 2021 onde se aprobou o proxecto para remitir ás institucións europeas co Plan de Recuperación e Resiliencia, un plan para impulsar a recuperación tras a crise sanitaria baseado en catro eixes: máis verde, máis dixital, máis cohesionada (territorial e socialmente) e máis igualitaria.

Son moitas as accións e reformas que contempla este plan, entre as que podemos destacar a modernización da Administración, pero sorprende a moi escasa referencia ás entidades locais, aínda que varios dos seus obxectivos concirnen a este nivel: mobilidade sostible, dixitalización, inclusión e cultura.

A descrición dos instrumentos de gobernanza e participación menciona as comunidades autónomas e os axentes sociais, esquece a FEMP e os entes locais. As mencións ás entidades locais esgótanse nos apartados dedicados á modernización das Administracións públicas, a súa dixitalización e a axenda urbana española.

Recoñécese que as entidades locais puxeron en marcha as súas propias accións de recuperación. E ao prever as funcións da Secretaria Xeral de Fondos Europeos, autoridade responsable no Ministerio de Facenda para o Plan de Recuperación ante a Comisión Europea, prevese a coordinación coas entidades locais. Tal e como sinalaba xa o Real Decreto-lei, na Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación tamén se incluírán representantes das entidades locais.

O Plan describe brevemente o diálogo coas entidades locais, xestionado a través da FEMP, lembrando o deseño de tres peticións de manifestacións de interese para a participación das comunidades autónomas e as entidades locais: 1. Sobre zonas de baixas emisións e apoio ao transporte público (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana); 2. Proxectos para o Plan de impulso para a rehabilitación de edificios públicos (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda urbana); 3. Programa de rehabilitación para a recuperación económica e social de ámbitos residenciais (Ministerio de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana).

As convocatorias abertas por ministerios dirixidas a entidades locais recibiron unha resposta sobresaínte, porque a rapidez de resposta e a capacidade de iniciativa dos concellos e das deputacións españolas demostra o seu potencial. Tamén se observa nos proxectos que activaron en plena crise e continúan impulsando.

5 INICIATIVAS DESTACABLES DE ENTIDADES LOCAIS

Os concellos e as deputacións provinciais demostraron con acordos importantes a súa iniciativa hai un ano. Tantos entes locais se anticiparon ás medidas autonómicas e estatais demostrando a súa proactividade e capacidade de resposta, que sería imposible reflectir aquí os acordos, marcados na súa maioría polo consenso entre forzas políticas, un resultado moito máis difícil de lograr nos niveis autonómico ou estatal. Unha vez que se anunciaron as oportunidades dos fondos de recuperación, mobilizáronse para poder xestionalos conforme ás súas competencias.

Madrid anunciou a finais do ano 2020 a creación dunha estrutura para impulsar a captación de Fondos *Next Generation*, a través da concellería delegada de internacionalización e cooperación. As partidas inicialmente previstas, segundo información publicada en marzo de 2021, estarían arredor dos 433 millóns, destinados á execución de obras. Un plan de rexeneración e transformación do espazo urbano, para facelo accesible e inclusivo, levarían 280 millóns, outros 84 destinaríanse a favorecer a accesibilidade (peonalización da Porta do Sol), e outros 69 millóns para cubrir a M-30 na zona de paso polo antigo estadio Vicente Calderón.

O Concello de Barcelona presentou tamén en decembro de 2020 un plan para captar fondos de recuperación, co fin de impulsar un modelo de cidade máis sostible. Este plan estrutúrase en sete eixes: impulso á economía (xeración de emprego de calidade e mellor redistribución da riqueza, reforzo ao comercio de proximidade); enerxías renovables e rehabilitación (vivendas e tecido empresarial sostibles); transición dixital xusta (despregadura da tecnoloxía 5G e soberanía dixital); mobilidade sostible (mellora da calidade do aire e das conexións metropolitanas); infraestruturas sanitarias e sociais (mellores equipamentos sociosanitarios e acceso a persoas máis vulnerables); innovación e coñecemento (colaboración coas universidades); recuperación da natureza (espazos de ocio para a saúde e o benestar comunitario).

O Concello de Málaga presentou 67 proxectos á convocatoria de fondos europeos do Plan de Recuperación e Resiliencia. Tamén se centran en enerxías renovables, tecnoloxías limpas, renovación enerxética de edificios públicos, transporte sostible (abastecemento e recarga) e dixitalización. Ademais, inclúe previsións sobre modernización de servizos públicos e perfeccionamento profesional, así que parece prever as necesidades propias dunha Administración pública do século XXI.

A rehabilitación de vivendas é outra das liñas priorizadas por un bo número de concellos. Salamanca, por exemplo, anuncia o destino de máis de 80 millóns de euros á rehabilitación de vivendas e á rexeneración urbana dos barrios. A este proxecto súmanse iniciativas de mobilidade sostible (17,2 millóns de euros); mellora loxística (12,3 millóns de euros) e rehabilitación de edificios públicos.

Poderíamos seguir con exemplos de toda España. A suma de proxectos presentados e os orzamentos acumulados daría para incrementar de maneira significativa o protagonismo local na execución do Plan de Recuperación. A FEMP pediu que os fondos se

asignen ás entidades locais de forma directa, seguindo procedementos de concorrència competitiva, pero sen pasar polas administracións autonómicas. Neste sentido, o seu presidente considerou que os puntos clave do plan converxen nas competencias e no papel propio das entidades locais.

É razoable que se defenda esta tese, en termos legais e de gobernanza multinivel? Na miña opinión, si, porque o artigo 25 da Lei de bases de réxime local, na súa versión actualizada tras múltiples reformas, inclúe un bo número de competencias concernidas polo Plan de Recuperación. Así, cabe destacar o previsto no seu apartado 2.b) (“*Medio ambiente urbano; en particular, parques e xardíns públicos, xestión dos residuos sólidos urbanos e protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas*”), e tamén a do apartado ñ (“*Promoción no seu termo municipal da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible das tecnoloxías da información e as comunicacións*”).

6 PODERÍAN SERVIR OS FONDOS PARA A MODERNIZACIÓN REAL DAS ENTIDADES LOCAIS?

O obxectivo de modernización da Administración exprésase tanto no rótulo do Real Decreto-lei regulador da execución do Plan de Recuperación e Resiliencia como entre os eixes estratéxicos do propio Plan, logo haberá que entender que o seu alcance debера incluír todos os niveles administrativos, sen circunscribirse pois á Administración Xeral do Estado, que en realidade non xestiona moitas das competencias concernidas no nivel operativo (medio ambiente, promoción económica, transformación dixital).

Unha acción modernizadora proxectada só sobre o nivel central ou autonómico deixaría á marxe deste esforzo de país o nivel máis próximo ás persoas, o que por certo resolve de maneira inmediata tantas necesidades conectadas coa situación producida pola crise COVID-19. A adaptación dos entes locais para contribuír no momento da recuperación é necesaria, pois ademais o obxectivo transformador da Administración pública condiciona o éxito do Plan.

Isto é así, de maneira destacada, no relativo ao persoal, empregados públicos aos que se encomendarán novos obxectivos e proxectos claves para saír da crise económica que a pandemia agudizou. Todos os procesos de selección, os incentivos, as provisións de postos e as cualificacións deben ser orientados conforme á estratexia de modernización e transformación dixital, en clave humanista a ser posible (como apunta a estratexia de intelixencia artificial).

Moitos concellos españois avanzaron na incorporación das novas tecnoloxías, non só as grandes cidades ou aquelas que emprenderon proxectos de Cidade intelixente (*Smart City*)². Experiencias pioneiras como a do Concello de Xixón, con tarxeta cidadá para a xestión de moitos dos seus servizos, replicáronse en tantos municipios. Agora ben, os avances da tecnoloxía 5G, a Internet das cousas e o Big Data ofrecen novas posibilidades que poden facer máis eficiente a xestión pública no nivel local, abaratando³.

Unha das políticas que poderían favorecer as novas tecnoloxías, empregadas como medio e non como fin, son as de mobilidade sostible. As nosas cidades débense transformar de xeito que o vehículo privado non sexa o medio de transporte común, intentando ademais que os desprazamentos posibles se realicen sen consumir enerxía nin contaminar. As experiencias doutros países para favorecer os peóns deben intensificarse, aínda que xa algunhas medidas destacadas apuntan neste sentido (así, por exemplo, a redución da velocidade permitida nos núcleos urbanos).

A innovación, en fin, pode proxectarse sobre as estratexias ambientais dos municipios, que poden aproveitar os fondos europeos para realizar cambios que comportan aforros no longo prazo e unha mellora da calidade de vida (saúde, benestar, capacidade de investimento) das persoas, facéndose así máis atractivas. Este tipo de políticas de innovación ambiental son factibles se aprendemos das boas prácticas noutros países (así, por exemplo, o Reino Unido), onde os enfoques condutuais e as intervencións sobre a arquitectura de decisións baseada na atención conseguiron logros significativos⁴.

Concellos e deputacións provinciais están en condicións de contribuír, teñen a necesidade e a vontade de facelo. Tamén contan coa experiencia e a presión de proximidade que garante bos resultados. As decisións que se tomen no nivel central e autonómico ao longo do ano 2021 deberan telo máis en conta.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Merino Estrada, V. e Rivero Ortega, R. 2016. «Innovación, “Smart cities” y administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma e A. Menéndez Rexach (dirs.), *El derecho a la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivero Ortega, R. e Cerezo Prieto, M. 2019. *Innovación en las normas ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivero Ortega, R. 2020. «¿Se puede confiar en las entidades locales para impulsar la salida de la crisis económica?», en *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, 235.
- Rivero Ortega, R. (dir.). 2021a. *Modernización de la Administración pública para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: comentarios de urgencia al Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre*. Salamanca: Ratio Legis.
- Rivero Ortega, R. 2021b. «Una revisión de los principios clásicos del servicio público local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, en prensa.
- Velasco Caballero, F. 2020. «Dereito local e COVID-19», en *Revista Galega de Administración Pública. REGAP*, 59.

NOTAS

- 1 Rivero Ortega, 2020.
- 2 Merino Estrada e Rivero Ortega, 2016.
- 3 Rivero Ortega, 2020.
- 4 Rivero Ortega e Cerezo Prieto, 2019.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 23-40
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4717>
© Fernando González Laxe
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Galicia: O seu territorio e a súa organización económica. Unha análise dos contrastes e da competitividade

Galicia: Su territorio y su organización económica. Un análisis de los contrastes y de la competitividad

Galicia: Its territory and its economic organization. An analysis of contrasts and competitiveness



FERNANDO GONZÁLEZ LAXE

Catedrático de Economía Aplicada
Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0001-5399-3446>

f.laxe@udc.es

Resumo: Os territorios ou rexións, como conxunto coherente de lugares, poñen de manifesto o feito de que un espazo xeográfico distínguese dos seus veciños por medio dunha serie de características diferenciais. Por iso, podemos diferenciar dentro dunha mesma rexión determinadas áreas naturais, áreas homoxéneas ou áreas polarizadas que delimitan as notas singulares e as propias ambigüidades internas de cada rexión. Neste traballo inténtanse reflectir os contrastes dentro do marco natural de Galicia arredor da súa organización económica. Chégase nel a conclusións como o predominio das aglomeracións de microempresas e supervivencia.

Palabras clave: territorios, espazos xeográficos, rexións, economía, organización, supervivencia, microempresa.

Resumen: Los territorios o regiones, como conjunto coherente de lugares, ponen de manifiesto el hecho de que un espacio geográfico se distingue de sus vecinos por medio de una serie de características diferenciales. Por eso, podemos diferenciar dentro de una misma región determinadas áreas naturales, áreas homogéneas o áreas polarizadas que delimitan las notas singulares y las propias ambigüidades internas de cada región. En este trabajo se intentan reflejar los contrastes dentro del marco natural de Galicia alrededor de su organiza-

ción económica. Se llega en el a conclusiones como el predominio de las aglomeraciones de microempresas y supervivencia.

Palabras clave: territorios, espacios geográficos, regiones, economía, organización, supervivencia, microempresa.

Abstract: Territories or regions, as a coherent set of places, highlight the fact that a geographical space is distinguished from its neighbors by a series of differential characteristics. Therefore, we can differentiate within the same region certain natural areas, homogeneous areas or polarized areas that delimit the singular notes and the own internal ambiguities of each region. This work tries to reflect the contrasts within the natural framework of Galicia around its economic organization. Drawing on it conclusions such as the predominance of micro-enterprise agglomerations and survival.

Key words: territories, geographical spaces, regions, economy, organization, survival, microenterprise.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Galicia: a economía e os espazos de contrastes. 3 Componentes socioeconómicos da organización territorial en Galicia. 4 As dinámicas da organización territorial. 5 Os subsistemas de organización socioeconómica galega. 6 A organización económica territorial. 7 Conclusións. 8 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Os espazos xeográficos son múltiples e variados. Cando desexamos analizar cada un deles, necesitamos, en primeiro termo, interrogarnos acerca das súas dimensións e das súas características propias. A continuación da devandita análise, analizamos as lóxicas espaciais e as implicacións que iso encerra e comprende. Polo tanto, basearse nunha idea que non concorde coa realidade rexional levou, a algúns, a considerar de forma errónea o seu potencial de desenvolvemento; a outros, a pasar por alto as correctas decisións públicas e empresariais; e mesmo, a uns terceiros, a subestimar a inercia do medio sociocultural.

Os espazos xeográficos conteñen e abranguen varios elementos. Neste sentido, debemos tomar en consideración tanto os lugares como os territorios, entendidos estes últimos como un conxunto coherente de lugares. Os lugares constitúen, pois, os elementos de base; isto é, son realidades singulares e identificables; e, á vez, identificadas; ou sexa, distintas unhas das outras. Son diferenciáveis e, polo tanto, son recoñecidos, podendo estar habitados ou simplemente non contabilizar poboación ningunha. Ademais, están definidos polas súas coordenadas; é dicir, están posicionados xeograficamente; pero poden flutuar en función dos seus propios atributos, co que posúen un carácter dinámico e vivo, que se conforma constantemente e que modifica parte das súas características en función da súa propia evolución e adaptación. Así mesmo, os lugares están cargados de valores, xa que todo espazo é produto dunha memoria histórica e colectiva; iso permite que, en definitiva, estean cargados e dotados de lugares emblemáticos. Finalmente, os lugares poden estenderse máis alá do seu espazo prefixado con anterioridade, podendo aparecer como un punto de escala tanto dun país como dunha área máis grande, proporcionando unha nova dimensión de escala a un espazo concreto. Esta concepción inflúe nas ordenacións e nos reescalamentos das actuacións

espaciais, xa que constitúen aspectos básicos para poder interpretar os cambios no tocante á selección de localizacións; ás condicións e aos elementos de atractividade; nos indicadores de frecuencias ou de selección de itinerarios; ou no novo rol e o papel das redes e alianzas que se establezan.

Os territorios ou rexións, como conxunto coherente de lugares, poñen de manifesto o feito de que un espazo xeográfico se distingue dos seus veciños por medio dunha serie de características diferenciais. De aí que, normalmente, se acuda á paisaxe, á poboación, ao sistema de organización, entre outros elementos, para distinguir e categorizar un espazo xeográfico doutro, buscando aqueles elementos internos que posúan unha certa ou unha explicable coherencia interna.

Por iso, podemos distinguir dentro dunha mesma rexión determinadas áreas naturais, áreas homoxéneas ou áreas polarizadas, que van delimitando as notas singulares e as propias ambigüidades internas de cada rexión, co obxecto de clasificar as propias subdivisións internas en función dos niveis e escalas existentes e descritos.

As rexións son, en suma, marcos espaciais cuxos talles e dimensións varían permanentemente e fan máis complexas as comparacións entre áreas territoriais. Neste traballo intentamos reflectir os contrastes dentro do marco natural de Galicia.

O noso traballo estruturarémolo nunha primeira parte, especificando os contrastes existentes dentro do propio territorio, facendo fincapé na combinación dos factores físicos e humanos. Nunha segunda parte, estúdase a relación da base económica co espazo, facendo mención dos compoñentes socioeconómicos da organización territorial para determinar as dinámicas da estrutura económica e demográfica. Nun terceiro apartado, referímonos a constatar e avaliar os contrastes existentes en Galicia, así como a delimitar os diferentes subsistemas da organización económica e a súa estruturación. Finalmente, conclúese practicando unha interpretación da análise da ordenación económica e a súa ligazón coa renda de posición.

2 GALICIA: A ECONOMÍA E OS ESPAZOS DE CONTRASTES

Galicia posúe *unha peculiar combinación* de factores físicos e humanos, polo que podemos formular unha afirmación do seguinte teor, seguindo a Precedo¹ «é un espazo singular, con forte personalidade xeográfica». Así mesmo, é o resultado da combinación de factores xeográficos, socioeconómicos e culturais que van conformando «un complexo sistema espacial, moi interrelacionado e fortemente cohesionado no que se refire aos elementos visibles; e non tanto no que respecta á articulación social e económica do territorio»².

Estas dúas connotacións permítennos instar á existencia dunha dualidade, resultado tanto de inercias herdadas que manteñen certo sistema de relacións, como dunha organización pouco evolucionada, que subsiste e que, en ocasións, é remisa aos cambios e innovacións.

Se avanzamos un pouco máis nas reflexións chégase a poder dicir que os factores que están a sustentar os procesos das estruturas espaciais e a organización territorial

quedan delimitados por dúas notas: a primeira, polos feitos relacionados pola posición xeográfica; e a segunda, polos condicionantes ou barreiras de todo tipo que o propio territorio impón ás relacións socioeconómicas. De aí que unha caracterización territorial do espazo galego veña definida pola combinación espacial que oscila entre a ruralidade das terras interiores e a atlanticidade da fachada marítima, pois a xustaposición de ambos os dous elementos dota de novas formas e dinámicas a organización social e económica.

Os contrastes xeográficos de Galicia veñen dados a través da combinación de catro notas:

a) En primeiro termo pola localización limitada, pois afecta ao desenvolvemento económico e ás súas formulacións. Non cabe dúbida de que as vantaxes de localización poden chegar a favorecer unha especialización produtiva e un posicionamento comercial. Deste xeito, existen territorios que quedan marxidados e afastados dos centros de gravidade económica, provocando un incremento da súa perifricidade. Tamén a situación xeográfica pode chegar a determinar un tipo de especialización produtiva, xa que está condicionada polas súas características xeográficas, igual que a dita situación pode chegar a favorecer os distintos niveis de integración ou de participación en redes e/ou alianzas xoeconómicas e políticas. Por iso se fala, en ocasións, de que certos territorios gozan de vantaxes locacionais en relación con outros e, nalgúns supostos, as mesmas situacións xeográficas condicionan, e mesmo inspiran, as suficientes doses de frustración á hora da determinación dos lugares de situación de certas industrias ou servizos.

b) En segundo lugar, citaremos os aspectos derivados do solo e do clima. No referente aos primeiros, o solo galego é bastante deficiente canto á súa calidade de cara á produción agraria. No seu conxunto, o solo galego caracterízase pola súa escasa profundidade, o seu carácter pedregoso e a escaseza no que atinxe a nutrientes vexetais. Estes trazos son, como un pode supoñer, irreversibles, polo que requiren de solucións proporcionadas pola acción de fertilizantes. E no que atinxe ao clima, Galicia presenta un alto réxime de chuvias, aínda que a súa influencia é desigual e irregular segundo as áreas. Nun principio e ata o momento, a auga non constitúe un factor limitativo para a produción agrícola, pero é de supoñer que de continuar a actual dinámica de cambio climático, as regas condicionaranse e terán carácter restritivo dadas as previsibles escasezas dos recursos hídricos.

c) O terceiro trazo que determina os contrastes de Galicia é o que fai referencia á orografía e á hidrografía. É doado constatar que as características dos ríos galegos están a contribuír a determinar a composición da nosa base natural. Dous datos elocuentes. En Galicia contabilízanse ríos curtos e de escaso caudal, polo que son extremadamente irregulares e posúen unha grande inclinación no tocante ao seu perfil. Os ríos, por tanto, desenvolven catro usos: abastecemento urbano-industrial, regadío, produción de electricidade e unha pequena navegación interior. O maior interese por estes denota un aumento de sensibilidade de cara ao futuro.

d) Por último, as características do solo marcan novos contrastes internos. Dunha parte, Galicia ten sona de ser unha rexión mineira de elevada importancia. En segundo

lugar, destacan as materias primas non enerxéticas, posto que as enerxéticas xa se esgotaron industrialmente (exemplo, a extracción dos lignitos).

Cadro 1. Principais datos do territorio de Galicia

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Superficie	7.950	9.856	7.273	4.495	29.574
Quilómetros de costa	956	144	-	398	1.494
Número de concellos	93	67	92	61	313
Número de entidades colectivas	932	1.264	916	666	3.178
Número de entidades singulares	10.365	9.761	3.684	6.241	30.051

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Exposto este cadro de contrastes pasamos a incidir nos factores que nos permiten interpretar a nosa realidade xeoeconómica.

Nesta epígrafe convén mencionar, igualmente, catro notas:

a) Os derivados da renda de posición, baixo estes podemos cuñar a existencia de recursos/materias primas que constitúen activos xenéricos derivados da súa situación; son, polo tanto, factores inmóviles e de difícil transferencia. Son os chamados «recursos latentes», como os definía Hirschman³; a súa existencia ou o seu valor potencial non depende da súa participación nun proceso de produción concreto. Tamén é preciso determinar os recursos específicos, que son aqueles que poden ser desenvolvidos a partir dun proceso organizativo; son, en consecuencia, potenciais e defínense cando o seu valor de uso alternativo está conectado a unha localización xeográfica específica e a un ámbito económico e social dado. Por iso, en Galicia a existencia e a cuantificación das dotacións dos devanditos factores permiten visualizar as vantaxes diferenciadas derivadas do seu posicionamento xeográfico.

b) En segundo lugar, Galicia como espazo singular está fortemente humanizada; isto é, contabilízase unha elevada presión demográfica sobre o espazo que levou consigo unha intensa acumulación inicial das poboacións chegadas doutros lugares. A abundancia, dispoñibilidade e accesibilidade aos recursos susceptibles de ser utilizados pola sociedade atraeu moitos poboadores e, consecuencia diso, foi a elevada densidade demográfica. Esta dinámica supuxo entre outros trazos os seguintes: ocupación practicamente continua do territorio (máis de 30.000 asentamentos e, anteriormente, chegouse a afirmar a existencia de máis de 5.000 castros); apenas se deixa espazo para paisaxes naturais, a excepción dos enclaves de montaña; e un maior aproveitamento e ocupación de terras agrícolas, onde o sistema agrario tradicional de autoconsumo alimenta e sostivo a devandita tendencia.

c) En terceiro lugar, Galicia é altamente diversa, pero posúe herdanzas históricas particulares. É dicir, conta cunha ampla riqueza, diversidade e densidade de aproveitamentos de diferentes utilidades, que se combina con sistemas tradicionais de produción e de consumo. Esta percepción minifundista da explotación é, así mesmo, reflexo dos usos e construcións sociais, dos sistemas de herdanzas específicos, dos frustrados procesos de desamortizacións e dos disímiles sistemas de explotación das terras. Estes elementos actúan sobre dous procesos xustapostos. O primeiro, sobre a humanización intensa do espazo que vai cedendo terreo ás actuais dinámicas de despoboamento das áreas rurais, da desordenada e difusa urbanización e da caótica urbanización rural; e o segundo, sobre a actual formulación dos asentamentos, que se ve reflectida pola pléiade de entidades singulares e diseminadas, que resisten o tempo e as dinámicas e a evolución socioeconómica.

Cadro 2. Superficie de espazos naturais e protexidos de Galicia

Parques nacionais: 8.490 ha	Parques naturais: 49.087 ha	Monumentos naturais: 1.306 ha	Zonas húmidas protexidas: 7.709 ha	Zonas de especial protección de valores naturais: 383.628 ha
Paisaxe protexidos: 903 ha	Espazos naturais de interese local: 292 ha	Espazos privados de interese natural: 10 ha	Total: 391.996 ha	

Fonte: Instituto Galego de Estatística, 2010.

d) Finalmente, en Galicia fálase de illamento posicional cando nos referimos ás análises de accesibilidade e de mobilidade. Neste sentido, existen dúas formas de explicación, a primeira é de orde macroespacial, (cando facemos referencia a que as innovacións ou as incorporacións se efectúan con atraso, o que implica diferenciación; ou cando se fala do illamento faise en referencia a que Galicia se converta en periferia, polo seu afastamento); e a segunda é de orde microespacial (cando se explica que Galicia queda á marxe dos procesos de cambios económicos, sociais, culturais e tecnolóxicos debido a que os recursos existentes non chegaron a ser o suficientemente atractivos para compensar os déficits, ou cando as innovacións chegan tardiamente e sempre seguen un proceso de localización selectiva, co que se agudizan os contrastes internos).

Vimos, polo tanto, que, seguindo esas notas, Galicia sofre un illamento posicional dentro dunha perifricidade xeral que, ademais, se ve alimentada pola disposición do relevo e a orientación do territorio. Así as cousas, Galicia está aberta ao mar e pechada ao interior, onde o relevo é accidentado (predominan as montañas medias), a topografía indica masivas serras e está pechada nos límites naturais do territorio. É dicir, posúe obstáculos á accesibilidade e os propios límites naturais do territorio exercen de efecto barreira.

3 COMPOÑENTES SOCIOECONÓMICOS DA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN GALICIA

Galicia está condicionada por factores derivados do marco natural; é heteroxénea no seu interior e chea de contrastes; e asístese a unha irreversible tendencia á concentración demográfica e económica. Estes contrastes acusados con multitude de matices resúmense en dous compoñentes básicos e dous compoñentes complementarios. Os dous básicos fan referencia aos aspectos bioclimáticos e altitudinais; e os dous compoñentes complementarios e subordinados son a acción do mar sobre o clima e a compoñente xeotectónica.

Analizando o compoñente bioclimático, Galicia correspóndese cunha zona de transición climática oceánica a unha oceánica-subtropical; actuando en sentido Norte-Sur, marcando diferenzas ostensibles entre zonas e áreas. Seguindo co compoñente altitudinal, Galicia opera en sentido oposto ao anterior, de poñente a levante, vai desde as terras baixas do litoral ás zonas máis elevadas das serras orientais.

Cadro 3. Extensión superficial por zonas altimétricas (expresadas en km²)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Ata 200 metros	2.958	572	160	1.528	5.018
De 201 a 600 metros	5.029	5.791	2.117	2.155	15.292
De 601 a 1.000 metros	163	2.807	3.498	810	7.278
De 1.001 a 2.000 metros	-	486	1.498	2	1.986
Total	7.950	9.856	7.273	4.495	29.574

Fonte: Instituto Galego de Estatística, 2015.

A acción do mar vén determinada polos aspectos relacionados cos graos de humidade e de precipitación; apréciase a influencia que vai desde a costa ao interior, a través dos vales abertos. Funciona na dirección oeste-leste. As compoñentes xeotectónicas permiten configurar as unidades de relevo, aceptan a dirección leste-oeste. Por iso, partindo dunha análise moi simple pódese afirmar que Galicia se divide en dúas zonas amplas: a setentrional, con clima oceánico, de relevo aplanado e graduado, con rochas sedimentarias e abundancia de lignitos, con solos arxilosos que permiten a existencia de prados e pasteiros para a explotación gandeira; e a Galicia meridional con clima atlántico pero con variedades submediterráneas, con desniveis topográficos máis acusados, onde emerxen as Rías Baixas, con sedimentos areentos, solos con alta aridez, existencia no subsolo de granito e predominio dos viñedos e cereais.

4 AS DINÁMICAS DA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Galicia forma parte do grupo de comunidades autónomas en que a deterioración demográfica está a ameazar a continuidade dos procesos económicos e a conservación do medio. A polarización poboacional ten consecuencias moi intensas en dous aspectos: o primeiro, no que concirne á emerxencia dos sistemas periurbanos, e o segundo, no que atinxe á consolidación de cidades-eixes arredor de núcleos moi dinámicos.

A nova división do traballo posfordista provoca o crecemento de novos servizos e empresas en cidades medias ou en pequenas áreas antano consideradas como periféricas. E, á súa vez, advírtese que unhas partes das grandes cidades experimentan unha maior vitalidade grazas ao aumento continuo das actividades terciarias. A medida que a globalización económica aumenta, os tradicionais centros de produción convértense e desaxústanse xeograficamente. Emerxen novos complexos de produción de valor baseados tanto na información como na demanda de man de obra cualificada. Esta estrutura posúe unha innovadora connotación económica, xa que se advirte que nos últimos anos se asiste a unha converxencia sobre a base da produtividade, onde se constata un aumento do emprego e un descenso do paro; e, finalmente, compróbase un forte dinamismo das correntes exportadoras. O territorio internacionalízase ben pola nova revalorización do solo, ben pola nova dependencia dos núcleos urbanos. Ao mesmo tempo, verifícase a consolidación dunha nova elite xestora e resitúanse os novos continxentes de poboación.

En Galicia, o significado desta dinámica pódese resumir en que nos últimos anos se asiste a un intenso proceso de axuste do aparato produtivo e a unha evidente dinámica modernizadora sobre a devandita base económica. Esta nova fase caracterízase por tres procesos xustapostos: a desruralización; a desagrarización e a asalarización. Estas dinámicas asóciase con novos aliñamentos estratéxicos. Estes últimos maniféstanse nos seguintes niveis: a) existencia dunha planificación estratéxica levada a cabo aos distintos niveis territoriais. Corresponde a devandita responsabilidade á Xunta de Galicia que, a partir de 1988, comeza a estruturar o territorio galego a través da súa participación activa, como axente da institución autonómica, por medio de leis como as de cooperación local ou a Lei de coordinación das deputacións provinciais; b) artículase a través de obxectivos moi variados e variables; en consonancia coas prerrogativas competenciais ou como consecuencia das fases dos ciclos económicos; c) aliñase en función das capacidades constatadas; isto é, sobre aquelas bases sobre as que se estima a existencia de vantaxes comparativas e diferenciadas; e d) estréitase o marco da colaboración cos axentes/actores económicos e sociais, pois cada vez son máis numerosas as mesas de traballo e cada vez é máis intenso o diálogo social.

Galicia mostra unha estrutura demográfica moi singular. Dunha parte, asístese a unha perda poboacional que xera un desequilibrio demográfico territorial na que se produce un estreitamento da base da pirámide poboacional e, doutra parte, móstrase moi restritiva no que atinxe á chegada de inmigrantes e é máis intensa a dinámica no

que atinxe aos retornos de emigrantes. Esta decadencia demográfica é máis acusada no medio rural (coincidente con orografía máis accidentada e máis afastada de centros urbanos) e, non obstante, reconcéntrase no medio litoral. Esta dualidade enmarca dúas novas liñas de reflexión: a primeira permite o nacemento de zonas de influencia cara a enclaves concretos (revélanse moi acusados no interior, por exemplo cara aos núcleos de Lugo e Ourense); e a segunda, onde se aprecia un transvasamento de poboación cara ás áreas periurbanas, o que referenda as zonas de influencia e as funcións centrais dos municipios da Coruña, Vigo e Santiago. Desta forma é doado comprender os acusados niveis de concentración demográfica na maior parte dos ámbitos urbanos. Esta dinámica pódese resumir afirmando o seguinte: os desequilibrios territoriais maniféstanse a favor das zonas urbanas e litorais, asístese a unha polarización demográfica concentrada nas 7 grandes cidades e advírtese un efecto de difusión urbana arredor das áreas de influencia e os corredores costeiros dos citados ámbitos.

Polo tanto, en Galicia áchanse tres dialécticas: a) desconcentración urbana *versus* descentralización poboacional (a poboación concéntrase na periferia inmediata dos grandes núcleos urbanos); b) mantemento e desaceleración demográfica das sete grandes cidades; e c) forte concentración nas entidades de entre 5.000 e 20.000 habitantes. En consecuencia, a organización territorial da poboación mostra síntomas de atomización e dispersión. Deste modo contabilízanse máis de 30.000 entidades singulares de poboación; existe unha xerarquía que vai desde cabeceiras de comarca; concellos, parroquias, aldeas; só 15 concellos superan os 20.000 habitantes; a poboación das provincias da Coruña e Pontevedra suma máis do 75 % do total de Galicia; e, no que atinxe á densidade demográfica, Galicia mostra unha *ratio* de 92,9 habitantes por quilómetro cadrado. Porén, as *ratios* provinciais son moi dispares, pois Pontevedra acada 211,5 habitantes/km² e A Coruña contabiliza 142 habitantes/km²; pola súa banda, Ourense apenas logra 44 habitantes/km² e Lugo só alcanza 34 habitantes/km².

Iso fai que, nunha análise demográfica máis profunda, se poida afirmar que un total de 200 municipios (o 63 % do total) se sitúe por debaixo dos núcleos inferiores aos 5.000 habitantes e que só alberguen o 16 % da poboación. E, pola contra, os municipios de máis de 50.000 habitantes (só 22) representando aproximadamente o 7 % do número total de municipios, concentran o 52 % da poboación total. Así mesmo, o 82,6 % da poboación de todos os municipios de máis de 10 000 habitantes localízase nas provincias da Coruña e Pontevedra, evidenciando a excesiva polarización territorial das entidades de maior poboación.

Cadro 4. Distribución porcentual da estrutura demográfica municipal en Galicia

Intervalos de habitantes	2014				2018			
	Poboación	Concellos	% poboación	% concellos	Poboación	Concellos	% poboación	% concellos
Ata 2.000	136.451	106	4,98 %	33,76 %	140.204	114	5,19 %	36,43 %
De 2.001 a 5.000	304.164	94	11,08 %	29,94 %	275.509	86	10,20 %	27,47 %
De 5.001 a 10.000	385.931	57	14,06 %	18,16 %	383.564	57	14,20 %	18,21 %
De 10.001 a 20.000	486.470	35	17,70 %	11,14 %	482.237	34	17,85 %	10,86 %
De 20.001 a 50.000	431.272	15	15,69 %	4,78 %	432.201	15	16,00 %	4,79 %
De 50.001 a 100.000	347.695	4	12,65 %	1,27 %	344.031	4	12,73 %	1,28 %
De 100.001 a 500.000	646.712	3	23,54 %	0,95 %	643.997	3	23,83 %	0,96 %
Total	2.748.695	314	100,00 %	100,00 %	2.701.743	313	100,00 %	100,00 %

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

Cadro 5. Estrutura demográfica municipal de Galicia por provincias (2018)

Intervalos habitantes	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos	Poboación	Concellos
Ata 2.000	21.663	15	34.250	27	79.117	68	5.174	4
De 2.001 a 5.000	93.085	26	83.971	28	34.491	13	63.962	19
De 5.001 a 10.000	207.189	31	43.399	6	38.010	6	94.966	14
De 10.001 a 20.000	138.339	10	71.682	5	52.170	4	220.046	15
De 20.001 a 50.000	251.021	8	-	-	-	-	181.180	7
De 50.001 a 100.000	163.204	2	98.025	1	-	-	82.802	1
De 100.001 a 500.000	244.850	1	-	-	105.505	1	293.642	1
TOTAL	1.119.351	93	331.327	67	309.293	92	941.772	61

Fonte: Instituto Galego de Estatística.

En suma, os centros urbanos inclináronse cara ás actividades terciarias e están sometidos a pautas de deslocalización industrial. Asistimos a procesos de fragmentación e afastamento das propiedades minifundistas. Finalmente, os procesos de desconcentración urbanos xustapuxéronse entrelazándose en planos industriais, superando amplamente os límites administrativos dos municipios e orixinando unha verdadeira *cidade difusa*⁴. Esta dinámica é altamente consumidora de solo, de enerxía e de recursos naturais. Simboliza unha forma de desenvolvemento non sustentable, soportando elevados custos de infraestruturas e de xestión⁵.

En consecuencia, que apreciamos? Unha relación de homoxeneidade (derivada dos reagrupamentos de espazos –a través de municipios– de características similares no que compete á demografía, economía e formación); unhas relacións de interdependencia (como consecuencia das relacións cruzadas entre municipios á vista das perspectivas profesionais ou dos desprazamentos migratorios); e unhas relacións de coherencia teórica (como resultado da suma de certos valores e pautas).

5 OS SUBSISTEMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIOECONÓMICA GALEGA

Podemos delimitar cinco subsistemas de organización socioeconómica:

a) Economías de base familiar, altamente diversificadas e complementarias. Estas economías posúen un alto soporte de autoconsumo e susténtanse sobre múltiples actividades. Os seus integrantes engaden as súas remuneracións a unha unidade común, respondendo as economías familiares ao propio conxunto dos seus membros. Corresponde, normalmente, a un modelo de economía social escasamente produtiva e a súa produtividade é reducida e as rendas por separado son moi débiles, o que esixe unha eficiencia social equilibrada entre os membros da unidade familiar. A súa inserción vén definida por un conxunto de combinacións de distintas actividades, traballos a tempo parcial, a domicilio e estacional. O seu obxectivo é manter o equilibrio social e familiar. Constituíu un sistema amortecedor nas áreas rurais en épocas de recesión.

b) Economías competitivas. Insírense no comercio internacional e onde lideran os seus respectivos sectores e actividades. Destacan sobre as demais as empresas de pesca, téxtiles e confección, madeira, minerais non metálicos e industrias agroalimentarias. As devanditas actividades están vinculadas aos recursos naturais e posúen condicións de traballo moi especiais. Tamén podemos engadir a este grupo aquelas actividades industriais competitivas que están especialmente vinculadas a empresas nacionais ou multinacionais (especialmente os automóviles, petroquímicas, construción naval) ou aquelas outras dinamizadoras de espazos económicos e situadas en rurais dispersas (tales como lácteas, de madeira, téxtiles e confección).

c) Economías industriais en crise son aquelas que estiveron ligadas ás iniciativas públicas e que sufriron procesos de reestruturación moi fortes derivados de axustes estruturais de gran magnitude (siderurxia, naval, ou aluminio e química). Da mesma forma, podemos incluír nesta epígrafe aquelas outras actividades privadas cuxa localización estivo ligada á existencia de economías de enclaves concretos (relacionados coas políticas do INI e vinculadas ás accións das Grandes Áreas de Expansión Industrial) e que, polo tanto, non puideron adaptarse a mercados abertos e competitivos. Adoitan estar situadas tanto en lugares moi específicos (Ferrol, A Coruña e Vigo) como en *oasis industriais* (San Cibrao).

d) Economías locais. Son aquelas que están en función dos potenciais endóxenos. Posúen carácter familiar e posúen un tamaño e dimensión medios. Aínda que dispersas polo territorio mostran unha gran predilección polas estruturas urbanas. Outro trazo destas empresas radica na existencia de relacións de complementariedade das actividades. Referímonos, pois, ás industrias lácteas, conservas, madeira, téxtil e confección, construción, metalurxia, vinícola, rochas, distribución e transporte, material, transporte e cerámica.

e) Economías rurais. Caracterízanse polo minifundismo, pola fragmentación das unidades de produción, pola dispersión da propiedade e, en suma, por posuír uns índices de

pobreza elevados. Estas economías mostran, á súa vez, unha reducida infra-utilización dos recursos e non logran alcanzar niveis de competitividade axeitados; son pois economías con segmentos críticos. Adoitan subsistir por medio das transferencias públicas de subsidios e de rendas indirectas.

Cadro 6. Evolución da distribución sectorial da poboación ocupada

	1977	1985	1996	2002	2007	2018
Agricultura e pesca	46,17	45,98	25,82	13,17	8,64	6,3
Industria	17,11	15,40	15,60	20,24	18,21	15,6
Construción	8,75	6,54	10,37	12,37	12,34	6,1
Servizos	27,97	32,08	48,21	54,22	60,81	71,9
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IGE; Fundación BBVA.

Cadro 7. Evolución da distribución sectorial do VAB

	1975/1964	1964/1975	1975/1985	1985/1991	1991/1996	2002	2007	2018
Agricultura e pesca	19,84	13,70	11,04	10,35	10,14	6,76	4,83	4,8
Industria	14,09	21,07	22,48	23,01	20,99	21,20	19,34	16,3
Construción	9,25	9,07	8,96	9,66	10,27	10,77	13,56	6,7
Servizos	56,82	56,16	57,52	56,98	58,59	61,27	63,24	72,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IGE; Fundación BBVA.

Polo tanto, o territorio de Galicia caracterízase por un sistema de asentamento propio e singular, que vén determinado por un subsistema económico, á súa vez, diferente dos demais da contorna. O propio subsistema económico adoce dunha forte integración, que o fai, polo tanto, moi desintegrado, ou dito doutra forma, apréciase unha notable desvinculación dun subsistema a outro. A mencionada desarticulación é a que impide a vertebración do territorio, cuestión que acelera os desequilibrios humanos que son máis fortes e intensos que os propios desequilibrios naturais.

6 A ORGANIZACIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL

A mencionada organización económica xera desequilibrios internos e permite manifestarse a través dun modelo territorial moi descentralizado tanto económica como demograficamente. É dicir, visualízanse catro trazos de indubidable interese: a) esquema policéntrico para o sistema de cidades; b) dispersión do hábitat, con formas intermedias de urbanización e de rururbanización difusa; c) existencia de dinámicas de descentralización no tocante aos fluxos e relacións económicas; e d) asentamentos baseados na explotación dos recursos endóxenos.

A resultas desta clasificación, o modelo territorial galego componse de cinco sub-sistemas: a) sistema metropolitano: pivotado sobre dúas grandes áreas, como as de Vigo e A Coruña; b) un conxunto de cidades medias: representan a armazón urbana de Galicia e posúen un desenvolvemento periurbano moi intenso. Son os casos das cidades de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra e Ferrol; c) os sistemas rururbanos: son moi consistentes e revela unha grande importancia na base económica de Galicia. Compóñeno tanto as áreas costeiras (montaña lucense, Área Ártabra e as Rías Baixas), como a urbanización difusa existente no interior. Está moi diversificado economicamente e mostra unha gran multipolaridade espacial; d) un denso sistema de vilas: son as denominadas redes urbanas de base, son pequenos centros de servizos que actúan como cabeceiras de comarca, localízanse de maneira moi dispersa polo territorio e son puntos de referencia para certas actividades de servizos; e) sistema rural: forma parte deste unha mesta rede de aldeas, de diversa composición e concibidas con diferentes modelos socioeconómicos.

Esta organización espacial no marco do encadramento territorial responde tanto á existencia dunha singular relación organizativa como a un asentamento territorial específico, que está condicionado pola histórica vida asociativa, comunitaria e asistencial, isto é, consecuencia da moi propia e singular dimensión social e mercantil. Estas notas permiten afirmar que son froito das relacións socioeconómicas estreitas coa contorna máis próxima que incita a unha centralización dos fluxos comerciais e das relacións sociais; á vez que tamén permite ir institucionalizando unha xerarquía e unha diferenciación dos centros e asentamentos. É doado deducir, polo tanto, que esta concepción se foi diluíndo no tempo, coa lóxica diferenciación entre áreas, actitude que promove e permite consolidar ao longo da historia os contrastes existentes.

A maior mobilidade da poboación acrecenta os devanditos contrastes ao estimular os desprazamentos e conformar novos espazos. Neste sentido, tanto a modernización como as dinámicas urbanizadoras constitúen os motores dos cambios e da modificación dos sentidos das traxectorias e as dinámicas. Ao abeiro destas dúas conclusións emerxe a conformación das áreas de influencia que, por un lado, reforzan o papel das cidades (xa sexan grandes, medianas ou pequenas) como centros organizadores dos novos espazos económicos; e ao mesmo tempo, subliñan a capacidade de atracción en relación coa captación e accesibilidade. Esta nova dinámica acelera a presión dos novos espazos económicos.

Unha visualización destas revela a existencia de varios espazos funcionais urbanos, dos cales cinco se sitúan en áreas occidentais e só dous en provincias orientais. Aínda que non sexa doado determinar a totalidade dos municipios pertencentes a cada un, si é preciso destacar a existencia de «procesos de captura», que se incrementan a medida que melloran as comunicacións, a accesibilidade e as dinámicas de solapamentos, isto é, a interferencia entre áreas dada a complexidade das interrelacións. Por iso, o corolario do noso encadramento territorial é que en Galicia se palpa a estrutura polinuclear, a

carencia dunha vertebración ríxida e a existencia dunha rivalidade que limita as capacidades expansivas.

En Galicia predominaron as *aglomeracións de supervivencia*, de microempresas e de pequenas empresas que produciron para un mercado local de bens e servizos, de escasa calidade e de reducida proxección no que concirne á xeración de valor. Estas *aglomeracións de supervivencia* compartiron moitas das características do sector informal da economía, tales como os baixos niveis de especialización e cooperación; ou a súa adscrición a zonas pobres ou rurais, desconectadas do sector formal da economía.

Un dos pais da ciencia económica, David Ricardo, que disertou sobre a vantaxes comparativas de cada territorio, chamaba a atención sobre o concepto de estrutura produtiva dual, ao considerar a coexistencia de dous sectores de distintas produtividades. Foron Singer⁶ e Prebisch⁷ os que salientaron o feito da relación existente entre a estrutura económica dunha rexión e a coexistencia dun sector exportador posuidor de alta produtividade e outro de baixa produtividade que producía para o mercado interno. Isto levou á heteroxeneidade estrutural; isto é, a un amplo mosaico que vai desde un extremo moderno a un segmento demorado.

Máis tarde, Lewis⁸, Kuznets⁹ e Ranis¹⁰ sosteñen que no proceso de crecemento da rexión se produce unha transferencia de recursos produtivos (incluíndo man de obra) desde os sectores de menor produtividade (onde se encontran a agricultura, gandería e pesca) aos segmentos máis produtivos; desde os sectores menos dinámicos aos máis pioneiros; desde a parte das economías máis atrasadas ás máis avanzadas. Estes cambios alentaron a modificación da estrutura da produción e lograron estimular os desprazamentos da poboación.

Que teremos como consecuencia?. A continuación e supervivencia do círculo virtuoso é consecuencia da heteroxeneidade excesiva. Pois, en ocasións, convértese nun obstáculo para a difusión do coñecemento e para redobrar os encadeamentos produtivos. Por iso, todas as análises académicas teñen en conta as transformacións da propiedade; o aumento do peso dos axentes empresariais con empresas de maior tamaño; a presenza de competidores estranxeiros, os servizos prestados polos axentes públicos e os privados; o potencial produtivo dos recursos naturais; as dotacións de infraestruturas e as distancias aos centros dinámicos máis próximos.

Galicia foi pasando dunha sociedade tradicional en que os recursos naturais constituíron a base do desenvolvemento e onde a propiedade foi comunal/colectiva ou persoal, a unha sociedade máis moderna, en que as novas relacións institucionais se despersonalizaron. Iso supón un cambio no propio sistema e nos propios conceptos de «territorio/organización» dando lugar á emerxencia dunha nova distinción público/privado no que atinxe aos recursos; no que concirne ás formas institucionais, apréciase unha nova estruturación do espazo aínda non concluída¹¹.

Cadro 8. O territorio da sociedade tradicional á sociedade moderna

Dimensións de análise	Sociedade tradicional	Sociedade moderna
Actividades	Tradicionalis	Racionais (tanto en valor como en finalidade)
Recursos primordiais	Naturais	Producidos
Institucional	Personalizadas	Despersonalizada
Propiedade	Comunidade/persoal	Publica/privada
Territorio	Espazos apropiados	Zonas de recursos públicos creados no devandito espazo/espazos estruturados baixo fórmulas institucionais

Fonte: Adaptación persoal do traballo de Billaudot, 2004.

Así as cousas, o ámbito institucional é complementario do mercado, incorpora o proceso interactivo dos axentes que interveñen na actividade produtiva, financeira e social. Da mesma forma, baseándose nas actuacións institucionais búscase garantir o benestar dos cidadáns para que as estruturas produtivas non perdan capacidade competitiva nin o propio acervo dos coñecementos xerados para soste a devandita competitividade. En suma, en Galicia, as consecuencias da heteroxeneidade subliñan o seguinte: a) as diferenzas de produtividade implican inexorablemente disparidades no ingreso das persoas asociadas ás devanditas actividades; b) a maior heteroxeneidade adoita estar asociada a unha distribución non equitativa dos beneficios derivados e inherentes procedentes do cambio tecnolóxico; c) incide negativamente na dinámica da produtividade total, xa que sen a existencia dun sector que poida absorber unha proporción alta de man de obra, o seu mellor rendemento non se reflectiría nun aumento da produtividade total da economía.

A devandita heteroxeneidade ou *territorio de contrastes* tamén posúe o seu correlato no tipo de políticas. Percíbese unha disxuntiva entre fomentar os estratos menos produtivos (mediante políticas de integración e sociais, de reconversión etc.), para atenuar as desigualdades ou fomentar os espazos máis avantaxados (por medio de accións para estimular o crecemento). As primeiras requiren moito esforzo e recursos para lograr elevar a masa crítica e poder exercer as súas sinerxías. As segundas avanza máis na diferenciación aumentando a propia heteroxeneidade. É evidente, polo tanto, que calquera aposta posúe repercusión directa sobre as aglomeracións, reproducindo a dependencia e inhibindo certas opcións de desenvolvemento endógeno.

7 CONCLUSIÓNS

Primeira. O concepto da distancia ten efectos innegables sobre o tipo de ben producido, sobre a tecnoloxía aplicada, sobre as unións que induce, sobre o comportamento dos axentes e sobre a configuración das aglomeracións poboacionais. É clave na análise do caso galego. Non soamente é básica para interpretar a realidade de Galicia, senón que tamén debemos resaltar o concepto de distancia cultural (constituínte da diferenza en conceptos, ideas, lóxicas, crenzas, valores e lugares) que pode chegar a provocar certos

illamentos sociais no que concirne a unha localidade con respecto aos centros urbanos máis próximos.

Desde a teoría económica sostense que certas rexións remotas e escasamente poboadas e situadas en países desenvolvidos poden quedar illadas dadas as distancias e a dispersión dos seus habitantes; estes elementos constitúen, en ocasións, obstáculos insalvables para atraer factores de produción e, ao mesmo tempo, poder alentar a acumulación de capacidades. De feito, así formulado, pódese advertir o seguinte: a) certas áreas perden de xeito gradual un nivel de importancia fronte a centros máis dinámicos; b) certos espazos teñen capacidade de resituarse grazas á potencia das súas empresas e actividades; c) asístese a unha acentuación da dependencia con respecto aos recursos naturais e, en certas ocasións, ao *idealismo romántico* de certas actividades e comportamentos.

Segunda. Cada territorio está obrigado a formular e a divulgar as súas análises no que atinxe aos seus niveis de competitividade rexional. Estes pódense tratar desde os ámbitos determinantes da súa competitividade e, neste sentido, as referencias seguen o esquema: tecnoloxía e innovación; emprendedurismo; internacionalización; capital social; infraestrutura do coñecemento; cultura; demografía e inmigración; calidade dos lugares e medio ambiente.

Terceira. Os tres aspectos para incidir para unha estrutura produtiva competitiva é no medio ambiente; o segundo, sobre os recursos humanos; e o terceiro, sobre as infraestruturas básicas e a accesibilidade. Todos eles, dependen do papel das institucións, dirixen tres eixes: capital, traballo e terra, sobre os que asenta a estrutura sectorial, os niveis de especialización e a propiedade das sinaturas. Por enriba de elas, a produtividade, os custos laborais unitarios, os niveis de beneficios e as cotas de mercado van sinalando as distintas especificacións para formular un programa de desenvolvemento rexional.

Cuarta. As dinámicas da recomposición funcional e das transformacións demográficas e territoriais actúan de xeito directo nos marcos territoriais; e caracterízanse, principalmente, pola prevalencia dos movementos centrífugos, tanto das funcións residenciais como das actividades transformadoras e de servizos, que se constitúen en elementos básicos á hora de explicar a descaracterización das periferias. En Galicia non sucede como noutras partes do planeta, cando ao describir o marco de funcionamento dunha sociedade se acode ao chamado déficit de coñecemento científico para poder xustificar xa sexa a falta de eficacia das políticas públicas, xa sexa a incapacidade de mobilizar o coñecemento acumulado ao longo da historia.

Quinta. En Galicia chama a atención a persistente ausencia de política territorial estruturada, tanto a nivel metropolitano como en referencia ás áreas rurais. Esta ausencia permitiu presentar unha tarxeta de reducidas infraestruturas e unha prevalencia das políticas de transportes internos como subsidiaria da política de ordenamento territorial. Iso produciu, como non podía ser doutra forma, aínda que de xeito involuntario, uns elevados custos sociais, ambientais e económicos; acelerando e alimentando os

constrinximentos e as debilidades da ineficacia das políticas e instrumentos de plan urbano e metropolitanos en vigor.

Sexta. A xeneralización dos mecanismos de centrifugación aumenta tanto a perifricidade como a concepción de distancia, posto que é doado detectar unha maior distancia cos centros de gravidade; á vez que tamén subliña a conformación dunha sociedade dual, enche de contrastes, de proliferación de núcleos fragmentados, ou simplemente unha profusión de diversos espazos interiores

Sétima. Os procesos de reestruturación territorial afectan aos niveis de competitividade, co que podemos identificar tanto factores positivos como negativos. Por iso, cando se fala de Galicia como identidade e como país de contrastes póñense de exemplo as vantaxes competitivas existentes. Estas podémolas clasificar en dúas seccións, as económicas e as estratéxicas. As primeiras inclúen aqueles factores locais de produción, a estrutura do tecido produtivo, as dotacións de infraestrutura e as condicións urbanas. As segundas, as de natureza estratéxica, refírense á eficiencia administrativa, á existencia de proxectos de estratexias e análises prospectivas, ás relacións de partenariado público/privado ou aos soportes institucionais sobre os que se asenta a gobernanza. Isto é, unha análise deste conxunto de factores é o que Van der Meer chama hardware, software ou *orgware*. O *orgware*, reúne os actores organizativos; o hardware, refírese ás infraestruturas, redes e equipamentos; e o software, ao capital humano.

Octava. Baixo a perspectiva dun mercado cada vez máis global e cunha aplicación do concepto de competitividade e rivalidade entre rexións e cidades, trátase de asociar posicións de planeamento e de xestión máis eficaces que permitan estar enmarcadas dentro da denominada mercadotecnia territorial. Ou sexa, unha provisión de infraestruturas, equipamentos e ofertas referidos aos niveis de calidade ambiental e de formación humana, factores que permiten aumentar as estratexias de atractividade e que poidan servir para ratificar a importancia das actuacións tendentes a soste a diferenciación de ofertas e poder afrontar os distintos niveis de competitividade dos territorios competitivos e rivais.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, R. 2017. «Recursos Naturales y Desarrollo: los dilemas de una relación crítica», en *IUDC-UCM. Documento de Trabajo*, 39.
- Billaudot, B. 2004. «Le territoire et son patrimoine», en *Cahier de Recherche*, 4. (Laboratoire d'Économie da production et de l'intégration internationale, Université de Grenoble).
- Bromley, D.W. 1985. «Recursos y desarrollo económico: un enfoque institucionalista», en *Agricultura y Sociedad*, 35: 49-75.
- Doldan, X. e Villasante, S. 2015. «El metabolismo económico de Galicia 1996/2010», en O. Carpintero (dir.), *El Metabolismo económico regional español*. Madrid: Editorial Fuhem.

- Hirschman, A.O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Hagen: Yale University Press.
- Kuznets, S. 1966. *Modern Economic Growth: rate, structural and spread*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lewis, A. 1968. *Reflection on unlimited labour. Discussion Paper n. 5*. Princeton N.J.: Woodrow Wilson School, University of Princeton.
- Lewis, W.A. 1985. *The Theory of Economic Growth*. Homewood: Richard D. Irvin.
- Martin-Palmero, F. 2004. *Desarrollo sostenible y huella ecológica*. A Coruña: Editorial Netbiblo.
- Nurkse, R. 1953. *Problems of capital formation in Underdeveloped countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Prebisch, R. 1962. «El desarrollo económico de América latina y algunos de sus principales problemas», en *Boletín Económico de América Latina*, 7(1).
- Prebisch, R. 1970. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: FCE y CEPAL.
- Precedo Ledo, A. 1996. «Entre lo rural y lo urbano», en *VVAA, Outra visión de Europa: escrita en Galicia*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Precedo Ledo, A. 1998. *Geografía humana de Galicia*. Barcelona: Editorial Oikos-Tau.
- Ranis, G. 1988. «Analytics of development dualism», en H. Chenery e T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North-Holland (Elsevier).
- Singer, H. 1950. «The distribution of gains between investing and borrowing countries», *American Economic Review*, 40(1-2).

NOTAS

- 1 Precedo Ledo, 1996.
- 2 Precedo Ledo, 1998.
- 3 Hirschman, 1958.
- 4 De Dematteis, 1998.
- 5 Martín-Palmero, 2004; Doldán e Villasante, 2015.
- 6 Singer, 1950.
- 7 Prebisch, 1962; Prebisch, 1970.
- 8 Lewis, 1958.
- 9 Kuznets, 1966.
- 10 Ranis, 1988.
- 11 Browley, 1985; Aguirre, 2017.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 41-64
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4797>
© Lorenzo Cotino Hueso
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 9/06/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Os toques de recollida, confinamentos territoriais, prohibicións de pequenas reunións e de actividades e horarios na contención da COVID-19. A súa polémica adopción baixo a lexislación de saúde ou o estado de alarma e propostas de futuro

Los toques de queda, confinamientos territoriales, prohibiciones de pequeñas reuniones y de actividades y horarios en la contención del COVID-19. Su polémica adopción bajo la legislación de salud o el estado de alarma y propuestas de futuro

Curfews, territorial confinements, perimeter confinements, bans on small meetings and activities and opening hours restrictions of COVID-19. Its controversial adoption under health legislation or the state of alarm and proposals for the future

LORENZO COTINO HUESO

Catedrático de Dereito Constitucional
Universitat de Valencia

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

cotino@uv.es / www.cotino.es

Resumo: O estudo céntrase nalgunhas restricións de dereitos para a contención da COVID-19 que non foron especial obxecto de atención, pese a que foron moi conflitivas social, política e xuridicamente. Houbo fortes diverxencias entre tribunais. Tamén están pendentes recursos

e cuestións de inconstitucionalidade. Análizanse os “toques de recollida”, os confinamentos territoriais ou perimetrais, as prohibicións de pequenas reunións, así como as menos estudadas restricións de actividades e horarios dos establecementos e as súas dúbidas garantías. Todas estas restricións analízanse baixo os estados de alarma ou o moi cuestionable abeiro do artigo 3 da Lei orgánica 3/1986. Afírmanse liñas e criterios para unha desexable futura regulación. Finalmente conclúese que, especialmente o goberno e o lexislador estatal, non superaron o “test de estrés” ao sistema xurídico, á espera de melloras normativas.

Palabras clave: dereitos fundamentais, COVID-19, pandemia, liberdade de circulación, confinamentos, dereito de reunión, lexislación de saúde.

Resumen: El estudio se centra en algunas restricciones de derechos para la contención de la COVID-19 que no han sido especial objeto de atención, pese que han sido muy conflictivas social, política y jurídicamente. Ha habido fuertes divergencias entre tribunales. También están pendientes recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Se analizan los “toques de queda”, los confinamientos territoriales o perimetrales, las prohibiciones de pequeñas reuniones, así como las menos estudiadas restricciones de actividades y horarios de los establecimientos y sus dudosas garantías. Todas estas restricciones se analizan bajo los estados de alarma o el muy cuestionable amparo del artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986. Se afirman lineamientos y criterios para una deseable futura regulación. Finalmente se concluye que, especialmente el gobierno y el legislador estatal, no han superado el “test de estrés” al sistema jurídico, a la espera de mejoras normativas.

Palabras clave: derechos fundamentales, COVID-19, pandemia, libertad de circulación, confinamientos, derecho de reunión, legislación de salud.

Abstract: The study focuses on some restrictions of rights for the containment of COVID-19 that have not received special attention, although they have been very conflictive socially, politically and legally. There have been strong differences between courts. Appeals of unconstitutionality are also pending. The following are analyzed: “curfews”, territorial or perimeter confinements, bans on small meetings, as well as the less studied restrictions on activities and hours of establishments and their dubious guarantees. All of them are analyzed under states of alarm or the very questionable article 3 Organic Law 3/1986. Guidelines and criteria are affirmed for a desirable future regulation. Finally, it is concluded that especially the government and the state legislator have not passed the “stress test” to the legal system, pending regulatory improvements.

Key words: fundamental rights, COVID-19, pandemic, freedom of movement, confinements, right of assembly, health legislation.

SUMARIO: 1 Sobre os “toques de recollida”. 1.1 Os “toques de recollida” antes e durante o Decreto 926/2020 de alarma. 1.2 Unha forte resistencia aos toques de recollida por moitos TSX e o TS tras o estado de alarma en maio de 2021. 1.3 Liñas e criterios para futuros toques de recollida. 2 Os confinamentos territoriais ou perimetrais. 2.1 Os confinamentos territoriais ata a fin do estado de alarma en 2021. 2.2 O maior cuestionamento dos confinamentos perimetrais dende a fin do estado de alarma en 2021 e propostas de futuro. 3 As restricións de pequenas reunións e agrupacións humanas. 3.1 A cuestionable protección constitucional das pequenas reunións. 3.2 Unha maior aceptación das restricións ás agrupacións humanas ata maio de 2021. 3.3 Fortes diverxencias e maiores resistencias á prohibición de reunións sen a cobertura do estado de alarma dende maio 2021 e propostas de futuro. 4 O “irmán pobre”: as restricións de actividades e horarios dos establecementos e as súas dúbidas garantías. 5 Para concluír: un “estrés test” ao sistema xurídico que non todos superaron, á espera de melloras normativas. 6 Bibliografía.

O presente traballo centra a atención en restricións concretas de dereitos fundamentais para a contención da COVID-19 que polo xeral non concentraron especial atención doutrinal. O exame destas limitacións faise tanto baixo o réxime excepcional de estado de alarma como baixo o réxime da lexislación ordinaria de saúde. Así, analízanse as restricións nocturnas da liberdade de circulación, isto é, o toque de recollida. Así mesmo,

estúdanse os confinamentos territoriais ou perimetrais. Tamén son obxecto do traballo ás restricións ás agrupacións ou reunións de persoas, máis alá do exercicio reivindicativo da reunión, manifestación ou a súa vinculación ao ámbito relixioso. Finalmente, préstase atención ao, se se me permite, *irmán pobre das restricións*, como foron as medidas restritivas das actividades económicas e de establecementos. Fanse en todos os casos algunhas propostas para unha posible mellora reguladora.

Noutros estudos aos que me remito entre unha xa moi nutrida bibliografía¹, tiveron ocasión de analizar o réxime xeral de restricións de dereitos tanto excepcional constitucional como da lexislación ordinaria. Igualmente investiguei as restricións da liberdade de circulación, liberdade relixiosa ou do dereito de manifestación e reunión, ou as aplicacións de rastrexo. Tamén ofrecín as primeiras análises constitucionais no noso país sobre o proceso de vacinación e os pasaportes Covid. Así mesmo, recentemente sostiven a inconstitucionalidade das restricións e suspensión da liberdade de circulación polo confinamento fronte á COVID-19, especialmente en razón do primeiro Decreto 463/2020 de alarma, que ao meu xuízo si que suspendeu a liberdade de circulación. Proximamente céntrome nos graves problemas dos límites de dereitos a través da lexislación de saúde ordinaria e a tensión apreciable entre constitucionalistas e moitos administrativistas².

1 SOBRE OS “TOQUES DE RECOLLIDA”

1.1 Os “toques de recollida” antes e durante o Decreto 926/2020 de alarma

O “toque de recollida” é unha clásica expresión, se ben sen carta de natureza xurídica porque non está recollida no noso ordenamento. O toque de recollida implica a restrición horaria da liberdade de circulación das persoas, e é polo xeral nocturno. Pese a que xa son moitos os estudos relativos á restrición da liberdade de movementos na loita contra a COVID-19, non se prestou unha particular atención a esta restrición que, pola súa intensidade, presenta perfís diferenciais.

Tamén se falou do “toque de recollida de fin de semana”, que implicaba un confinamento estrito, se ben limitado á fin de semana. Este foi proposto dende Cataluña ao inicio da segunda onda no outono de 2020 pero non prosperou. Algunhas medidas autonómicas centraron outras restricións da liberdade de circulación á fin de semana³. Na segunda e sucesiva *ondas* (outono de 2020 e ata xuño de 2021) adoptáronse toques de recollida, pero cabe distinguir a súa adopción baixo o abeiro do estado de alarma ou baixo a lexislación ordinaria de saúde.

Así, para sorpresa de moitos xuristas que considerabamos que a devandita medida era impensable sen a cobertura dun estado excepcional, os toques de recollida fóronse adoptando na segunda onda en aplicación da lexislación ordinaria de saúde por diversas comunidades autónomas. E a resposta dos TSX foi variada.

Houbo dúas decisións xudiciais sobre o toque de recollida que pasaron practicamente desapercibidas dado que sobreveu o Decreto de alarma. Dun lado, o TSX de Castela e León ratificara sen problemas non poucas restricións masivas de dereitos coa lexislación ordinaria. Non obstante, o Auto 273/2020, do 25 de outubro, Valladolid considerou que a lexislación sanitaria xa non podía amparar o toque de recollida nocturno. Argumentou para iso que o toque de recollida sería unha “suspensión” de dereitos para acometer por Decreto de alarma⁴. Certamente erraba porque o que é unha suspensión só procedería a través de estado de excepción ou de sitio. Do outro lado, a outra decisión xurisdiccional sobre o toque de recollida no outono de 2020, foi o auto 142/2020 do 27 de outubro TSX Comunidade Valenciana, Secc. 4.^a. A diferenza de Castela e León, o devandito auto si autorizou-ratificou o toque de recollida (entre as 00:00 horas e as 6:00 horas) que se adoptara antes do estado de alarma, aínda que a decisión do TSX foi unha vez en vigor o Decreto de alarma. O auto afirmaba que abordaba “irremisiblemente ao debate ‘de moda’ acerca de se determinadas medidas limitativas de liberdades e dereitos fundamentais poden acomodarse no soporte normativo da Lei orgánica 3/1986” (FX 4^o). Afirmábase que o toque de recollida non é unha suspensión da liberdade de circulación dado que “nun horario determinado –e, ademais, con todo un elenco de importantes excepcións– supón soamente a limitación da liberdade ambulatoria, pero non a súa suspensión” (4.3.2.) Concluíase pois que era suficiente a base normativa.

Non obstante, ata un TSX como o valenciano, tan condescendente coas restricións sanitarias, aproveitaba para criticar o marco xurídico e o dano que estaba facendo á loita contra a COVID-19: “o desexable de *lege ferenda* sería –e segue sendo– unha produción normativa idónea e ‘ad hoc’ que solvente os problemas interpretativos cos que nos encontramos e evite a consecuente contradición de criterios á que estamos asistindo. Isto último, na nosa modesta opinión, está contribuindo á ineficiencia do sistema de xestión da crise sanitaria e redundando nun maior desánimo na perspectiva do seu resultado.” (FX 4.4^o) A partir destas bases considerouse a proporcionalidade da medida.

E ante o caos xurídico de diverxencias de tribunais e unha moi crecente pandemia, chegou o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma que regulou expresamente no seu artigo 5 a “Limitación da liberdade de circulación das persoas en horario nocturno” e establecéronse nove excepcións (relativas ao cumprimentos de obrigas laborais, razóns sanitarias, de asistencia e outras análogas). De modo xeral, afirmábase o toque de recollida entre as 23 h e as 6 h. Non obstante, as comunidades autónomas podían concretar o inicio entre as 22 h – 24 h e as 5 h – 7 h.

Cabe chamar a atención de que, baixo o estado de alarma, en xaneiro 2021 Castela e León⁵ ampliou os horarios fixados para o toque de recollida indo máis alá do permitido polo Decreto de alarma. Iso non se admitiu polo Auto TS do 16 de febreiro de 2021 Sección Cuarta en peza de medidas cautelares. O TS considerou que os límites máximos e mínimos están fixados con toda precisión no art. 5, 1 e 2 do Decreto 926/2020 de alarma e adiantar e atrasar as horas podía incorrer en nulidade de pleno dereito. Sucede ademais que a decisión autonómica “se adopta por un órgano que resulta, *prima facie*,

manifestamente incompetente por razón da materia (art. 47.1.b LPAC).” Curiosamente, logo o TS non considerou manifestamente incompetentes as comunidades autónomas para decretar o toque de recollida fóra do estado de alarma. Posiblemente, por evitar outro caos xurídico.

1.2 Unha forte resistencia aos toques de recollida por moitos TSX e o TS tras o estado de alarma en maio de 2021

E acabouse o estado de alarma en xuño de 2021 e algunhas comunidades autónomas mantiveron os seus toques de recollida xa sen aquela cobertura. A admisión xurisdiccional destes correu con sortes dispares e, ademais, coa novidade da supervisión do TS no novo recurso de casación.

Na Comunidade Valenciana non sorprendeu que o auto 173/2021, do 7 de maio, TSX (secc. 4.^a) ratificara o toque de recollida. Así o fixo en boa medida *cortando e pegando* a súa resolución de outubro para volver avalar o toque de recollida por contar con cobertura normativa. Non obstante, volvíase lembrar que a situación lexislativa non era a adecuada. Agora ben, o TSX valenciano limitou a medida a só quince días e non ao mes que adoptara a Generalitat Valenciana (período comprendido entre o 9 e o 24 de maio –non ata o 30 de maio–).⁶ O Auto 195/2021, do 21 de maio, ratificou as novas medidas do 19 de maio da Generalitat Valenciana, se ben cun voto particular que xa tivo en conta a posición do TS fronte ao toque de recollida en Canarias. Tamén o Auto 209/2021 do 4 de xuño TSX Comunidade Valenciana denegou suspender cautelarmente o toque de recollida tal e como se solicitara por interesados cando só quedaban tres días para a súa extinción. Non obstante, tamén contou coa discrepancia en voto particular dun maxistrado que mencionaba a STS n. 719/2021, do 24 de maio, que denegara a ratificación de medidas en Canarias.

O TSX de Navarra admitiu que o toque de recollida si que era posible baixo a lexislación ordinaria, pero no caso concreto que non se daba a suficiente xustificación. Así, o auto 65/2021, do 11 de maio, do TSX Navarra lembrou que noutras ocasións admitira importantes restricións como o peche perimetral da Comunidade Foral, considerándoo unha limitación espacial do dereito á liberdade de circulación (Auto 170/2020, do 22 de outubro, Rec: 413/2020); “pois ben, do mesmo xeito esta limitación de circulación en franxa horaria determinada supón unha limitación temporal dese dereito á liberdade de circulación” e de ningún xeito unha suspensión do dereito nin un baleirado dada a lista de excepcións. Agora ben, unha vez asentado que si que é posible adoptar esta medida do toque de recollida, o TSX navarro considerou que non era necesaria nin proporcional. En esencia, afirma que evitar o “botellón” non require medidas tan restritivas.

Algo similar sucedeu en Canarias, o auto 113/2021 TSX Canarias, do 9 de maio, non ratificou o toque de recollida que se adoptara. Segundo o seu FX 2º “non está debidamente xustificado e que non supera o canon de proporcionalidade”, en concreto porque non vían “ningún motivo en cuxa virtude poida razoablemente defenderse que

as condutas de risco resulten aínda máis perigosas se se executan en horario nocturno ou as inocuas deixen de selo porque o día dea paso á noite.” Cabe sinalar que o toque de recollida non foi obxecto do recurso de casación que si se presentou ante o TS (STS 719/2021, do 24 de maio, Sección 4.ª Contencioso).

Respecto do toque de recollida interesa especificamente o caso de Baleares. Aí, o auto 152/2021 TSX de Baleares, do 7 de maio, sen excesivos argumentos autorizou tamén as medidas sanitarias adoptadas, entre elas o toque de recollida. Non obstante, o Ministerio Fiscal mostrouse contrario. Así mesmo, a ratificación do TSX balear contou cun Voto Particular de dúas maxistradas. Estas maxistradas afirmaban o “Maremagnum normativo e administrativo tras a constatación da situación de emerxencia provocada pola pandemia.” (FJ 2º). No voto particular lembrábase que coa desescalada de 2020 por necesidade acudiuse a unha “Lei Orgánica 3/1986, a cal notoriamente non constitúe unha canle legal completa nin adecuada para poder contemplar con xeneralidade as decisións que as autoridades sanitarias...”. Non obstante, consideraban que non podían admitirse xa as medidas porque “senón que xa se insiren nun modo de actuación administrativa, ademais dirixida á xeneralidade das persoas nas Illes Balears, que excede do concepto”. Algo xa inadmisíbel para o Estado de Dereito e que “precisarían dunha oportuna cobertura normativa máis alá do artigo 3 da Lei orgánica 3/1986”, que non permite adoptar as medidas “de forma prolongada, xenérica e inxustificada” (FX 4º v. p.) E considerábase unha medida desproporcionada e inxustificada.

E así chegamos á posición do TS. A STS 788/2021 do 3 de xuño de 2021 en casación é relativa ao toque de recollida en Baleares. Séguese a liña marcada previamente pola previa STS 719/2021, do 24 de maio, (Sección 4.ª Contencioso). Así, considérase que o artigo 3 LO 3/1986, é “innegablemente conciso e xenérico” e non está pensado para a pandemia. Lonxe, pois, de ser “un precepto legal cristalínamente claro” como se chega a afirmar por algúns administrativistas⁷. Non obstante, admítese que sen estado de alarma este artigo pode utilizarse como fundamento normativo, aínda que sería desexable outra regulación, pero lamentablemente “tal regulación articulada non existe”. Así pois, pese a que “suscita dúbidas como fundamento normativo ou norma de cobertura”, afirmase que o artigo 3 é suficiente para adoptar medidas como o toque de recollida, que “pola súa severidade e por afectarlle a toda a poboación autonómica” son tan severas e intensas. Para compensar a dubidosa suficiencia do artigo 3 LO 3/1986, “a xustificación substantiva das medidas sanitarias –á vista das circunstancias específicas do caso– estea á altura da intensidade e a extensión da restrición de dereitos fundamentais de que se trate”. “Non bastan simples consideracións de conveniencia, prudencia ou precaución” (FJ 7º). Pois ben, o TS impón unha análise moi escrupulosa da proporcionalidade. Sobre esta base, xa no caso concreto, para o TS nin o Consello de Goberno da Comunidade Autónoma das Illas Baleares nin o TSX Baleares xustificaron que as devanditas medidas resultasen indispensables, senón que se apoian só en consideracións de prudencia.

1.3 Liñas e criterios para futuros toques de recollida

O toque de recollida da Comunidade Valenciana que acabou ás 00 h do 7 de xuño foi o último tras o estado de alarma. É posible –e desexable– que non volvan adoptarse máis toques de recollida en razón da COVID-19. E tamén sería desexable que non deba adoptarse ningún máis sen unha “regulación articulada” da que fala o TS. Non obstante, da xurisprudencia habida pode destilarse que se trata dunha medida restritiva moi grave e intensa na liberdade de circulación. Pese a iso, admítese en abstracto como base legal o artigo 3 LO 3/1986, pese a que se considera unha regulación moi insuficiente. Non obstante, cada caso no que se decreta esta medida, a autoridade sanitaria primeiro e a ratificación-autorización xudicial despois debe compensar a devandita carencia normativa cunha moi intensa xustificación da necesidade e proporcionalidade, incluíndo a explicación de por que outras medidas menos restritivas non poden adoptarse. Non se trata dunha análise de proporcionalidade xeral, senón que debe darse baixo un canon de control e un escrutinio estrito. E para iso a autoridade sanitaria debe poñer todos os medios, argumentos e probas e a autoridade xudicial facer escrutinio moi estrito do cumprimento destes requisitos. De ningún xeito basta a simple inercia nas restricións ou criterios de simple oportunidade. Tamén pode deducirse que, dada a gravidade desta medida, debe ser adoptada por curtos períodos de tempos e sometida a prórroga e nova ratificación xudicial.

Unha futura regulación ordinaria tería que expresar con claridade a medida restritiva de limitación da circulación en horarios nocturnos. Debería tamén indicarse a marxe de franxas horarias que se van adoptar e que na súa adopción terán que contemplarse expresamente diversas excepcións a esta restrición. Tamén debería contemplarse a necesidade de que esta medida se adopte por un período máximo (por exemplo, de 15 días) e, se é o caso, cun mecanismo prefixado de prórrogas. Na regulación, o toque de recollida debería situarse entre as medidas máis restritivas que deben contar cun réxime máis garantista. Esta normativa podería expresar a necesidade dunha maior carga de xustificación na súa adopción por parte das autoridades sanitarias. En canto á actuación xudicial, se non se mantén o sistema de autorización-ratificación para unha medida restritiva desta intensidade, pódese dispoñer un sistema de solicitude case automática de revisión xudicial por parte do Ministerio Fiscal. O mecanismo de revisión xudicial ben pode ser a través de solicitude de suspensión cautelar na impugnación da medida. Debe preverse especificamente a posible actuación e impugnación dende a sociedade civil ou a cidadanía no ámbito dos dereitos fundamentais, incluso que expresamente se exclúan as costas do proceso. Se é o caso, poden regularse prazos específicos moi rápidos para a resolución xudicial.

2 OS CONFINAMENTOS TERRITORIAIS OU PERIMETRAIS

2.1 Os confinamentos territoriais ata a fin do estado de alarma en 2021

As restricións territoriais da liberdade de circulación ou confinamentos perimetrais inclúen variadas restricións á liberdade de circulación e mobilidade delimitada por ámbitos espaciais: áreas de saúde, comarcas, vilas, provincias e rexións ou outras demarcacións, así como relativas á circulación nas fronteiras do Estado.

Baixo o estado de alarma da *primeira onda*, o Decreto 463/2020, do 14 de marzo, de alarma eludiu regular expresamente os confinamentos territoriais. Posiblemente non os regulou para eludir as dúbidas de constitucionalidade por se se tratase dunha suspensión do artigo 19 CE, que constitucionalmente só é posible baixo estados de excepción ou de sitio.

Non obstante, as restricións de circulación por territorios foron moi fortes con este primeiro Decreto de alarma e os seus moitos desenvolvementos normativos. A mobilidade limitouse polo xeral ao interior dos municipios. Coa chamada desescalada e “nova normalidade” estas restricións espaciais fóronse temperando e modulando ata o final da vixencia do Decreto 463/2020.

Sen a cobertura do estado de alarma e baixo a lexislación ordinaria de saúde, antes do primeiro decreto de alarma adoptáronse algúns confinamentos naqueles primeiros días de desconcerto: 1 000 persoas nun hotel de Adeje (Canarias); unhas 70 000 persoas dos municipios de Igualada, Vilanova del Camí e Ódena en Cataluña; unhas 350 000 persoas confinadas en San Javier, San Pedro, Mazarrón, Águilas, Los Alcázares e La Unión (Murcia). Despois do primeiro estado de alarma e sen a cobertura do Decreto de alarma, dende o inicio das repuntas no verán de 2020, os confinamentos perimetrais –polo xeral de municipios– volvéronse adoptar outra vez baixo a normativa de saúde, quedando sometidos a autorización-ratificación xudicial. Fóronse considerando medidas cirúrxicas aceptadas por boa parte da doutrina administrativista⁸. Non obstante, de pequenas vilas, pouco a pouco, os confinamentos perimetrais pasaron a incluír grandes cidades, afectando finalmente a millóns de persoas cara ao outono de 2020. A listaxe de resolucións xudiciais de autorización e ratificación de confinamentos perimetrais baixo a lexislación de saúde é moi longa dende 2020. Primeiro os xulgados contenciosos eran os que tiñan que autorizalas (art. 8.6 Lei 29/1998). Despois, polos TSX en razón coa reforma da Lei 29/1998, do 13 de xullo, pola disposición final segunda da Lei 3/2020, do 18 de setembro.

Dende xuño de 2020, as incertezas ante estas medidas foron máis pola competencia das comunidades autónomas para decretar estas medidas que polo seu propio contido. Pese a resolucións diversas, polo xeral os xuíces ratificaron os confinamentos perimetrais⁹.

Destaca o sorprendente caso do TSX de Aragón que nega base legal para adoptar estes confinamentos. Así, o auto TSX Aragón do 6 de outubro de 2020 non ratificou as

restricións no municipio de Andorra por considerar que non era suficiente o conxunto normativo do artigo 3 LOMESP, outra normativa sanitaria e o novo artigo 10.8 LXCA tras a reforma de setembro. Dous autos do 10 de outubro de 2020 do TSX Aragón respecto de La Almunia e de Teruel tamén consideraron falta de base legal e tampouco ratificaron estes confinamentos. O TSX Aragón formulou cuestión de constitucionalidade, xa admitida polo TC¹⁰. A situación chegou a ser esperpéntica en Aragón. Como reacción, o Goberno de Aragón adoptou dous Decretos-lei para blindarse fronte ao TSX. Primeiro, o Decreto-lei 7/2020, do 19 de outubro, polo que se establece o réxime xurídico de alerta sanitaria para o control da pandemia COVID-19. Dous días despois o Goberno de Aragón decidiu a aplicación deste primeiro Decreto-lei a través doutro, o Decreto-lei 8/2020, do 21 de outubro, para eludir a actuación xudicial.

Do lado contrario, como exemplo de admisión dos confinamentos perimetrais coa lexislación de saúde, destaca o caso da adopción do confinamento de toda a Comunidade Autónoma de Navarra¹¹, ratificado xudicialmente. Así, o Auto 170/2020, do 22 de outubro, Rec:413/2020, TSX Navarra ratificou a orde Foral 57/2020, do 21 de outubro, da Conselleira de Saúde, considerándoo unha limitación espacial do dereito á liberdade de circulación admisible ao abeiro do artigo 3 LO 3/1986.

E co outono chegou a segunda onda dos confinamentos perimetrais, pero xa baixo o estado de alarma. Os Decretos de alarma do outono 2020, primeiro para Madrid¹², e especialmente o máis amplo Real Decreto 926/2020, do 25 de outubro, deron cobertura aos confinamentos perimetrais de zonas, localidades, provincias e rexións. Estes confinamentos pasaron a ser a norma durante máis de 6 meses ata xuño de 2021. Así, o Decreto 926/2020 de alarma regulou o seu alcance, adopción por parte dos presidentes das comunidades autónomas e excepcións (art. 6.1). Adicionalmente, podía decretarse o confinamento perimetral “en ámbitos xeográficos territoriais de carácter xeograficamente inferior á Comunidade Autónoma ou á cidade con Estatuto de Autonomía” (art. 6.2). Dispúxose que esta medida, que non afecta nin a circulación en tránsito nin o réxime de fronteiras, só será de aplicación cando o determinen os presidentes autonómicos (arts. 6.3 e 9.1). Dende o punto de vista constitucional, pode considerarse que os confinamentos perimetrais non afectan medularmente o tránsito e a circulación en clave económica que é o que esencialmente garante este artigo 139 CE. As limitacións de entrada e saída deberán determinarse por parte da autoridade delegada segundo a evolución dos indicadores “epidemiolóxicos, sociais, económicos e de mobilidade”, sen que a medida poida ter unha eficacia temporal, se é o caso, inferior a sete días (artigo 9.1).

A admisibilidade dos confinamentos perimetrais baixo estado de alarma non levantou excesiva polémica. En calquera caso, o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma foi obxecto de recurso de inconstitucionalidade tamén por estas medidas. Esencialmente sostense que suspende a liberdade de circulación ao adoptar medidas reguladas no artigo 20 LOAES¹³ que en principio están vedadas a un Decreto de alarma.

2.2 O maior cuestionamento dos confinamentos perimetrais dende a fin do estado de alarma en 2021 e propostas de futuro

Se se cuestionan os confinamentos perimetrais incluso a través dun decreto de alarma, con maior razón cando se adoptan fóra dun estado excepcional e coa insuficiente lexislación ordinaria de saúde. Ao acabar a vixencia do Decreto 926/2020 de alarma á 00:00 horas do 9 de maio de 2021 non se mantiveron os confinamentos perimetrais das comunidades autónomas, senón só de localidades particulares como medidas cirúrxicas. En maio, destacou a disparidade do TSX de Andalucía, ao admitir o confinamento de Castro del Río (auto 11 maio) e o de Bornos e Villamartín (Cádiz), pero non o confinamento de Montefrío (Granada) (auto do 10 de maio; logo auto n. 284, do 21 de maio de 2021, que denegou a ratificación).

E, por primeira vez, destaca a posición do TS respecto dos confinamentos perimetrais. Así, pode mencionarse a STS n. 792/2021, do 3 de xuño de 2021 (Sección 4ª) sobre este confinamento de Montefrío. O TS (FX 4º) subliña a necesidade de xustificar a necesidade da medida e considera moi relevante que o auto TSX andaluz mencionaba un descenso substancial da taxa de incidencia da enfermidade, algo que non se contraargumentou polo goberno andaluz. O TS aplica aos confinamentos perimetrais o control que esixe aos TSX: comprobar a competencia, habilitación, perigos, extensión subxectiva, espacial e temporal do risco e proporcionalidade e medidas alternativas¹⁴. E aínda que detecta fallas no auto recorrido, considera que o descenso de casos que sinalou o TSX andaluz non se contrapuxo por parte da Xunta de Andalucía, polo que non procedía o confinamento.

Á vista do anterior e respecto dos confinamentos perimetrais, cabe considerar que unha futura regulación debería distinguir expresamente a posibilidade de confinar territorios, con distinción de zonas sanitarias ou outras distribucións territoriais ou administrativas. Especialmente cabería distinguir polo menos os municipios e provincias e sería desexable a posible distinción de localidades segundo o número dos seus habitantes. E, obviamente, debería indicarse que a maior poboación e territorio máis xustificación e necesidade deben probarse. Deberían asignarse especialidades procedementais e garantías singulares respecto de confinamentos de entidades máis importantes administrativamente ou segundo o criterio de poboación. A medida de confinamento territorial de toda unha comunidade autónoma debería estar expresamente regulada e con carácter máis restritivo se cabe. Tamén a lei debería regular as necesarias excepcións a estes confinamentos perimetrais. Iso resulta especialmente necesario para evitar calquera consideración de suspensión da liberdade de circulación, así como para que non se consideren contrarias estas medidas á liberdade de circulación entre comunidades autónomas dende a perspectiva máis económica do artigo 139 CE. Unha futura regulación debe estandarizar os elementos básicos da decisión administrativa sanitaria, incluíndo a delimitación temporal, mecanismos de actualización ou de prórroga, así como reactivos xudiciais case automáticos. As propias entidades administrativas sometidas a confinamento, ademais do Ministerio Fiscal deberían contar con posibilidades específicas

de actuación, así como dende a cidadanía e a sociedade civil deberían ter claros, cando menos, os elementos de recurso e petición de suspensión cautelar.

3 AS RESTRICIÓN DE PEQUENAS REUNIÓN E AGRUPACIÓN HUMANAS

3.1 A cuestionable protección constitucional das pequenas reunións

Outra medida restritiva moi significativa foi a limitación de reunións ou agrupacións e permanencia de grupos de persoas en espazos públicos e privados. Como se anunciou, este estudo non se focaliza nas reunións ou manifestacións reivindicativas ou nas vinculadas coa liberdade relixiosa que tiveron ocasión de analizar noutros estudos.

Nun traballo anterior distinguín o exercicio do dereito de reunión das agrupacións humanas. Esencialmente o dereito de reunión queda vinculado ás súas finalidades reivindicativas. Sinaei que, en España, estas agrupacións e actividades humanas en xeral non implican o exercicio do dereito de reunión e, en consecuencia, non gozan das súas particulares garantías. Pese a que poidan concorrer outros dereitos ou garantías institucionais, como a liberdade empresarial, en xeral a suspensión ou prohibición de tales agrupacións de persoas poderase dar con maior facilidade¹⁵.

Agora ben, as prohibicións de agrupacións humanas foron xeneralizándose masivamente e tomando cada vez maior intensidade ata o punto, como se dixo, de chegar a prohibirse simplemente a reunión na vía pública de dúas persoas (non conviventes), incluso no domicilio. E iso non pode de xeito ningún pasar inadvertido para o dereito de reunión. Estas prohibicións da simple posibilidade da reunión, aínda que non teñan finalidade reivindicativa ningunha, considero que necesariamente deben abordarse como severas restricións do propio dereito fundamental de reunión.

É necesario afirmar a fundamentalidade e protección constitucional das posibilidades mínimas de relación social natural da persoa, aínda que non teñan finalidade reivindicativa ningunha. Neste punto, cabe recordar que a Lei orgánica 9/1983, do 15 de xullo, reguladora do dereito de reunión só regula as reunións de máis de 20 persoas (art. 1.2º), ademais de que non suxeita á súa regulación reunións en domicilios, reunións familiares ou de amizade, ou profesionais, entre outras (art. 2º). Iso ten plena lóxica precisamente para garantir que este tipo de reunións non teñan que pasar polos requisitos de comunicación previa, designación de responsables, organizadores, etc. Hai que lembrar que a técnica é simplemente que non é aplicable a lei, o cal non implica que non haxa directa protección do dereito fundamental do artigo 21 CE que goza de eficacia directa, así como de reserva de lei e requisitos para os seus límites. Ao meu xuízo, o libre desenvolvemento da personalidade que é fonte do recoñecemento dos dereitos fundamentais leva consigo que o dereito de reunión e, se é o caso, outros

dereitos, inclúa as posibilidades mínimas de reunión ou agrupación humana. No caso das reunións reivindicativas, obviamente a protección deberá ser máis intensa. Pode afirmarse, pois, que a limitación do número de persoas a reunirse por debaixo de vinte persoas, aínda que non teña finalidades reivindicativas, é un límite ao dereito de reunión que require dos requisitos xerais dos límites aos dereitos, aínda que non gozará da máis intensa protección da liberdade de reunión reivindicativa.

Ata onde chego, a doutrina non prestou particular atención a estas prohibicións de agrupacións humanas e as súas limitacións pola COVID-19¹⁶. González de Lara¹⁷ critica que a través da lexislación de saúde unha simple orde poida prohibir as reunións que non necesitan autorización previa na Constitución. Bilbao segue a Díez Picazo para afirmar que estas reunións merecerían “algún grao de protección constitucional”, aínda que fose menos intensa que a que se brinda ás que perseguen unha finalidade de relevancia pública.¹⁸ Así mesmo, parte de que estas reunións non se poden limitar con carácter xeral sen o *paraugas* do estado de alarma ou a habilitación correspondente prevista nunha lei orgánica. Niso cabe estar de acordo se ben, segundo se sinalou, a protección constitucional é menos intensa e iso pode ter reflexos respecto das esixencias do principio de legalidade para a cobertura das medidas ou a análise de necesidade e de proporcionalidade. Iso reflíctese, por exemplo, en que a marxe de actuación para a restrición destas reunións por razóns de seguridade é máis ampla (arts. 17, 21 ou 23 Lei orgánica 4/2015). Igualmente, a marxe de actuación local (art. 84 e ss. Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local), en especial con relación ao uso da vía pública¹⁹. As capacidades de actuación por “orde pública, seguridade pública, saúde pública” permiten actuacións preventivas (art. 84 bis).

O Consello de Estado francés na súa Resolución do 13 de xuño de 2020²⁰ considerou desproporcionada a prohibición absoluta de reunións de máis de 10 persoas. Agora ben, a análise cinguíase ás “destinadas á expresión colectiva de ideas e opinións, en particular sindicatos”²¹. Como agora se comenta, en xeral os tribunais non tiveron problemas para ratificar as prohibicións de agrupacións humanas de 6 ou 10 persoas. Non obstante, en maio e xuño de 2021 a situación cambiou sensiblemente.

3.2 Unha maior aceptación das restricións ás agrupacións humanas ata maio de 2021

Na primeira onda en marzo de 2020, o artigo 7.1 Decreto 463/2020 de alarma impuxo a prohibición xeral de “circular polas vías ou espazos de uso público”, permitíndoo só individualmente e baixo as excepcións previstas²². Iso levaba consigo a prohibición mesma de agrupacións humanas. Logo, coa “nova normalidade” empezouse a limitar reunións de máis de 10 persoas (Fase 1), 15 persoas (Fase 2), etc.²³. A situación foi a peor especialmente tras o verán. E foi especialmente no outono 2020, pouco antes do Decreto 926/2020 de alarma, cando baixo a lexislación de saúde as comunidades autónomas comezaron a adoptar prohibicións de agrupacións humanas variables de 6,

10 persoas non conviventes, limitacións na vía pública, en establecementos ou incluso en ámbitos privados.

Como regra xeral estas restricións pasaron, polo xeral, inadvertidas entre as autorizacións ratificacións dos TSX. Salvo no caso do TSX do País Vasco. Este tribunal foi un dos TSX máis reticentes ás restricións, xunto co de Aragón. No Auto 32/2020 do 22 de outubro de 2020, o TSX País Vasco non autorizou a prohibición de reunións de seis persoas en espazos públicos e privados pola insuficiente base legal²⁴. Expresamente mencionábase o TSX de Aragón para sinalar que o artigo 3 LO 3/1986 era só relativo a “persoas concretas e determinadas, que presentan unha clara relación co axente causante da intervención administrativa, isto é, a enfermidade” e, tamén seguindo o TSX de Aragón, que iso non cambiaba coa reforma do artigo 10.8º Lei 29/98 na redacción dada pola Lei 3/2020, do 18 de setembro.

Coa segunda onda adoptouse o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Este dotou de cobertura legal en boa medida a estas restricións. Así, contemplábase a limitación da permanencia de grupos de persoas en espazos públicos e privados. Estes grupos non poderán superar, como regra xeral, o número máximo de seis persoas (art. 7.1). Dispúñase que esta medida se activará cando cada presidente autonómico así o acorde (art. 9.1), e poderá esta autoridade competente delegada reducir aínda máis o número de seis persoas, “salvo que se trate de conviventes” (art. 7.2). Así as cousas, pese a que se fixaba o número de seis incluso se habilitaba a reducir a posibilidade de contacto social. Presno pon en dúbida a prohibición tallante desta prohibición de reunións²⁵. Ao abeiro desta normativa de alarma, no pico da terceira onda de xaneiro a marzo de 2021 chegouse a restrinxir calquera tipo de reunións de non conviventes ou limitar as “reunións” a un máximo dúas persoas (Galicia, Murcia, Comunidade Valenciana), ao igual que a prohibición de visitas a domicilio.²⁶

Pois ben, respecto a estas restricións a través do Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Como punto de partida considero que se cumpre co principio de legalidade ao regularse suficientemente a medida restritiva e o mecanismo para a súa adopción, e é ademais a través do instrumento do Decreto de alarma con valor de lei. Certamente non é sinxelo discernir cando queda afectado o contido esencial destes dereito de reunión non reivindicativo, vinculado ao libre desenvolvemento da personalidade. En calquera caso, considero que a posibilidade de prohibir e negar de feito unha reunión con outra persoa, incluso de 2-3 persoas, quita claridade ata facer irrecoñecible o contido esencial da liberdade de reunión non reivindicativa, polo que esixiría a suspensión deste dereito. É por iso polo que nin sequera sería suficiente o instrumento do Decreto de alarma para tales restricións tan intensas.

Nesta liña, cabe ter en conta o recurso de inconstitucionalidade de Vox ao Real Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma; especialmente no apartado 90 e seguintes vén considerar que as restricións ás pequenas agrupacións humanas, así como en privado, implica unha suspensión do dereito vedada ao estado de alarma. Non lle falta razón ao meu xuízo ao recurso cando menciona que se trata de “manifestacións esenciais da

dignidade humana e do libre desenvolvemento da personalidade” ...“tampouco poderán facelo en locais públicos ou privados por razóns familiares ou de amizade; os partidos políticos e outras organizacións non poderán celebrar reunións para os seus propios fins e mediante convocatoria; tampouco os profesionais poderán reunirse cos seus clientes en lugares cerrados. Nótese que estas intensas restricións, ao noso xuízo, é dubidoso que fosen admisibles incluso nos estados de excepción ou de sitio” (n. 92). As reunións non reivindicativas ata agora non tiveran protagonismo xurisprudencial nin regulación. Tras a experiencia vivida considero que a cuestión ben merece unha clara regulación da normativa constitucional e de excepción, así como do dereito de reunión e lexislación sanitaria excepcional.

3.3 Fortes diverxencias e maiores resistencias á prohibición de reunións sen a cobertura do estado de alarma dende maio de 2021 e propostas de futuro

Sen prexuízo das dúbidas de constitucionalidade destas restricións baixo o estado de alarma, maiores sombras xera a posibilidade xeneralizada de prohibir reunións só baixo a lexislación sanitaria e en especial do artigo 3 LO 3/1986. Segundo se dixou, estas restricións pasaron relativamente inadvertidas ata o auto do País Vasco e sobreveu o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma que expresamente as regulou. Co final da vixencia, volveron adoptarse medidas restritivas de agrupacións humanas.

Nalgunhas comunidades autónomas foron ratificadas sen excesivo problema: “Ningún problema ofrece a consideración de que a redución a un máximo de 10 persoas das agrupacións ou reunións familiares e/ou sociais non pasa da categoría de simple limitación do dereito de reunión, nunca de suspensión deste” (auto 173/2021, do 7 de maio, TSX Comunidade Valenciana, secc. 4ª, FX 4.3.2º). O TSX Extremadura tamén ratificou estas prohibicións nos seus autos do 10 de maio (autos 54, 55 e 56). No caso de Galicia, a prohibición de reunións non presenta ningún problema no auto 70/2021, do 28 de maio, con apoio da STS n. 719/2021, do 24 de maio. Ademais, refórzase coa previsión da Lei 8/2021 galega de saúde que contempla expresamente “Restricións ás agrupacións de persoas, incluídas as reunións privadas entre non conviventes”. O auto 152/2021 TSX de Baleares do 7 de maio tamén ratificou xudicialmente a prohibición de reunións.

O TSX Navarra respecto da prohibición de reunións públicas e privadas de máis de seis persoas deunas, en xeral, por boas na segunda onda (outono 2020). E na mesma liña, o auto 65/2021 do 11 de maio tamén as ratificou, pese a que non fixo o mesmo co toque de recollida. Despréndese neste caso unha necesidade de xustificación máis intensa para o toque de recollida que para as restricións de agrupacións humanas.

Noutras comunidades autónomas as resistencias foron maiores, negaron a posibilidade radical destas restricións. Destaca sen dúbida a exhaustiva e garantista análise das restricións ás reunións do TSX Castela-A Mancha (auto 481/2020, do 11 de maio). No seu extenso FX 5º analízase a regulación das reunións para concluír que por debaixo

de 20 persoas non é que non contén con protección constitucional “non quere dicir que sexa libre a autoridade para limitar as de menos de 20 persoas, senón xustamente todo o contrario, son reunións que nin sequera se suxeitan a ningunha das previsións e posibles limitacións da devandita LO, son, se se quere, as reunións máis libres, as que máis afastadas están de calquera idea de suxeición a requisito ningún”. É dicir, para prohibir as reunións de menos de 20 persoas hai menos liberdade, máis se cabe no caso das reunións privadas: “calquera reunión, incluso a máis privada e familiar, ten ou pode ter un carácter relevante en relación coa formación da opinión cívica, política ou democrática dos cidadáns, sendo polo tanto artificioso distinguir entre reunións cunha finalidade ou con outra, porque ata na reunión que aparentemente menos teña que ver co ámbito do político...” e contan con protección ao “máximo nivel”. A resolución afirma coincidir co Auto TSX País Vasco do 22 de outubro que non permite as restricións de reunións con lexislación sanitaria. De forma categórica conclúese que “o Artigo 3 da LO 3/1986, do 14 de abril, non ampara a limitación ou restrición do dereito fundamental de reunión”.

O Auto TSX País Vasco N. 21/2021 do 7 de maio analiza a prohibición do Goberno Vasco de reunións de máis de catro persoas, sen distinguir entre espazos públicos ou privados. O Fiscal consideraba que a devandita medida tan sequera afectaba ao dereito de reunión. O FX 6º lembra que “liberdade de opinión pode exercerse ante familiares, achegados, amigos, etc.” Iso para concluír na liña xeral de que “o noso actual ordenamento xurídico non permite que as comunidades autónomas poidan acordar, fóra do estado de alarma, medidas restritivas de dereitos fundamentais con carácter xeral non individualizado.” (FX 7º) e, polo tanto, tampouco a prohibición de reunións de menos de 20 persoas.

O TSX Castela e León no seu auto 193/2021 do 27 de maio tampouco ratificou a prohibición de reunións de 6 persoas. Pártese da crítica xeral do TS á regulación ordinaria de saúde. O TSX non a valida, aínda que poida considerarse que se trata dunha medida de escaso impacto. Afírmase que “a medida cuxa autorización se pretende non só afecta ao dereito de reunión senón tamén ao dereito á liberdade, e ao dereito á intimidade persoal e familiar, polo que a busca de medidas alternativas menos intervencionistas é obrigada” (FX 5º).

E, de novo, xa contamos coa posición do TS. O alto tribunal non negou radicalmente as limitacións ás agrupacións humanas, pero impón un canon de admisión moi severo. Segundo se adiantou, o auto 152/2021 TSX de Baleares do 7 de maio ratificou a prohibición de reunións. Non obstante, dúas maxistradas do TSX Balear presentaron voto particular especialmente respecto da prohibición das reunións privadas por afectar ao dereito á intimidade persoal e familiar (FX 5º vp). Cabe significar o caso balear pois é o único respecto do que o TS se pronunciou en canto á prohibición de reunións. E cabe sinalar que o TS considera que estas “restricións son considerablemente máis intensas e extensas. Iso, como se verá, ten relevancia á hora de determinar tanto a cobertura normativa requirida, como a xustificación substantiva das medidas sanitarias restritivas de dereitos fundamentais”, que inciden “restritivamente en elementos básicos [...] do

dereito á intimidade familiar, así como do dereito de reunión”. E como se expuxo respecto do toque de recollida, o TS é tamén especialmente esixente respecto da xustificación por parte do goberno na adopción da restrición e a acción de ratificación xudicial, que require base probatoria e argumentativa especialmente forte. É por iso polo que o TS considera que non procedía a ratificación das prohibicións de reunións en Baleares.

Á vista do anterior cabe sinalar que se xerou unha especial sensibilidade en moitos TSX respecto da prohibición de agrupacións de persoas tanto no ámbito público como no privado. Algúns TSX nin sequera consideran que a lexislación sanitaria sexa suficiente para unha prohibición xeneralizada. O TS si admitiu a premisa teoricamente –igual que o toque de recollida– moi á forza, ata o punto de que admite a base legal, pero é moi esixente na análise da xustificación, necesidade e proporcionalidade. De cara ao futuro, a regulación de saúde debería prever especificamente esta medida, determinar e diferenciar algúns números de persoas posibles na prohibición. Posiblemente debería apuntar que en todo caso a prohibición de reunións por debaixo de cinco persoas só cabería moi excepcionalmente e, en boa medida, había ser de carácter singular ou conectado con estados de excepción. Debería regular con maior rigor e requisitos os supostos de prohibición máis vinculados ás reunións reivindicativas, partidos, sindicatos, asociacións, relixión, etc. En canto á prohibición de reunións privadas, se é o caso, débese prever expresamente que en ningún caso poderá accederse ao domicilio, sen prexuízo doutros medios de coñecemento destas que sexan respectuosos cos dereitos fundamentais.

4 O “IRMÁN POBRE”: AS RESTRICIÓN DE ACTIVIDADES E HORARIOS DOS ESTABLECEMENTOS E AS SÚAS DUBIDOSAS GARANTÍAS

Non pouco conflictivas e de especial relevancia foron as restricións á actividade dos establecementos. Estas adoptáronse tanto cos decretos de alarma como baixo o abeiro da lexislación sanitaria. Prohibiuse ou limitouse máis ou menos severamente o horario á actividade de diversos sectores e tipos de establecementos, especialmente de hostalería. Non lle falta razón a Cidoncha cando afirma que “ata onde eu sei, a doutrina, moi entretida cos confinamentos, non formulou a pregunta que aquí fago.”²⁷ Recentemente Guerrero prestou atención.²⁸

Ao meu xuízo, son restricións que afectan a garantía institucional da liberdade de empresa do artigo 38 CE e, se é o caso, o dereito ao traballo e á liberdade de profesión do artigo 35 CE. Trátase de dereitos coas garantías constitucionais como o contido esencial e a reserva de lei para a regulación do exercicio (art. 53. 1.º CE). Non cabe dúbida de que a legalidade é esixible, aínda que con menor intensidade que respecto dos dereitos dos artigos 15-29 CE. Non rexe a reserva de lei orgánica, a posibilidade de regulación por decreto lei é moito maior. E a regulación legal pode ser en moi boa medida autonómica, dado que se trata dunha materia na que concorren especiais competencias.

A diferenza doutras restricións, cóntase coa cobertura legal da lexislación sanitaria. Ademais da vaga cobertura da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública que habilita a “adoptar as medidas oportunas para o control dos enfermos”, “así como as que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible” (art. 3), hai que ter en conta que outras leis sanitarias acompañan a esta e permiten “a incautación ou inmovilización de produtos, suspensión do exercicio de actividades, peches de empresas ou das súas instalacións, intervención de medios materiais e persoais e cantas outras se consideren sanitariamente xustificadas” (art. 26 Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade). E especialmente o artigo 54 da Lei 33/2011, de 4 de outubro, xeral de saúde pública prevé “c) O peche preventivo das instalacións, establecementos, servizos e industrias; d) A suspensión do exercicio de actividades” e “f) Calquera outra [...] se existen indicios racionais de risco”. E na liña do afirmado da competencia autonómica na materia esta lexislación estatal ten os seus ecos e réplicas en decenas de leis autonómicas de sanidade e nova normativa de plans de emerxencia ou alerta que se foi implantado. Así pois, a lexislación ordinaria permite incidir en actividades, así como respecto de bens, produtos ou procesos produtivos.²⁹

Baixo o réxime de alarma, o artigo 11 da Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, non fai referencia específica ao cesamento de actividades específicas, se ben directamente permite intervir e “ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotacións ou locais de calquera natureza” (letra c). Non obstante, o artigo 12 segundo parece excluír esta opción para supostos de crises sanitarias. En todo caso, o mesmo artigo 12 primeiro parágrafo expresamente dá pé a aplicar a lexislación ordinaria de situacións excepcionais. E esta dota de cobertura a que se adopten medidas respecto das actividades. Sobre esta base, o artigo 10 Real Decreto 463/2020, do 14 de marzo, de alarma na primeira onda suspendeu a apertura ao público de locais e establecementos retallistas e “calquera outra actividade ou establecemento que a xuízo da autoridade competente poida supoñer un risco de contaxio” (art. 10.1.º). Evitando en calquera caso “aglomeracións” nas que se manteñan abertos (art. 10.2.º), suspéndense “actividades de hostalería e restauración” (art. 10.4.º) así como “verbenas, desfiles e festas populares”.

Foi especialmente destacable a xeneralización da suspensión de actividades dende o 30 de marzo de 2020 a través da chamada “hibernación” da economía. Articulouse a través do Real Decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo, que tiña por “prioridade [...] limitar ao máximo a mobilidade.” Canalizouse a través dun “permiso retribuído recuperable, de carácter obrigatorio” de 10 días (art. 2). Como afirmei no seu día, dada a súa intensidade e carácter xeneralizado, pode considerarse que a suspensión total de actividades salvo as esenciais do Real Decreto-lei 10/2020 dende o 30 de marzo só debería adoptarse baixo o estado de excepción pois así o esixe a Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño. Non se trataría tanto dunha vulneración do artigo 55.1.º CE con relación ao artigo 116, dado que non se prevé a suspensión formal da liberdade empresarial (art. 38 CE). Guerrero xustificouno baixo a natureza propia dos estados de excepción apelando a certa flexibilidade interpretativa.³⁰ En calquera caso unha mellor regulación combinada con

claras garantías facilitaría a adopción destas medidas incluso suspensivas de dereitos do artigo 35 e 38 CE.

Cidoncha non dubida en que a medida durante o estado de alarma “afectou (e de que maneira!) á liberdade de exercicio da actividade empresarial”, “se o respecto ao contido esencial da liberdade de empresa queda nisto, a nosa sufrida liberdade non vale gran cousa como dereito fundamental”. Non obstante, lembra que a xurisprudencia constitucional foi bastante máis estrita polo que “unha prohibición xeral e case absoluta (con excepcións que confirman a regra) de exercer a actividade empresarial en determinados sectores de actividade económica, constitúe unha limitación de tal intensidade da liberdade de empresa que determina un impedimento práctico do seu exercicio”. Señala que non pode aducirse que fose temporal, pois precisamente isto é unha suspensión. Tamén, pola súa parte, considera que as restricións de capacidade ou de horarios tamén deberían ser autorizadas ou ratificadas xudicialmente. Conclúe que “ninguén parece crer que aquí está en xogo un dereito fundamental chamado liberdade de empresa”³¹.

De la Quadra³² lembra as amplas competencias non só en saúde senón en comercio interior das comunidades autónomas. De aí que é lóxico que unha norma estatal establecese habilitacións legais para que as propias autoridades autonómicas poidan restrinxir dereitos como o de liberdade de empresa, permitindo así a adopción de medidas sobre capacidade, desinfección, horarios, distancia, acondicionamento, suspensión do exercicio de actividades, peches de empresas ou as súas instalacións, ou intervención de medios materiais e persoais.

Este marco xurídico pode explicar que na segunda e terceira ondas o peche de establecementos ou restrición de actividades non se articulase a través da cobertura xeral dun Decreto de alarma, que non fai referencia a estas medidas. As suspensións, peches, condicións ou restricións adoptáronse sobre a base da lexislación sanitaria e das comunidades autónomas.

Polo xeral, en 2020 moitas autorizacións ratificacións xudiciais si que incluían estas medidas, simplemente sen distinción de se se trataba ou non dun dereito fundamental. Nalgúns casos afirmábase expresamente que a intervención en actividades económicas non afecta dereitos fundamentais, polo que non procedía a ratificación. Así sucede no Auto 142/2020, do 27 de outubro de 2000 do TSX Comunidade Valenciana. No seu FX 1º só se centra en restricións á liberdade de circulación e non nas “demais medidas, por tratarse de [...] supostos de intervención no exercicio de actividades económicas (ou outras asimilables), non están suxeitas –como explicaremos– ao control xudicial do que se trata.” Así, no FX 5º exclúe da súa análise “13. A intervención no exercicio de actividades económicas (ou outras asimilables), que tampouco está suxeito ao control previo de legalidade nesta orde xurisdiccional, sen prexuízo dos medios e recursos ordinarios que poidan articularse contra tal tipo de medidas”. O Auto 280/2020 do 28 de outubro de 2020 TSX Castela e León declara a perda sobrevida de obxecto respecto da ratificación xudicial de medidas que implicaban a suspensión ou condicións para actividades pola

adopción do decreto de alarma. Sen que se afirme expresamente, iso implica que non considera que afecten a dereitos fundamentais polo que non hai que ratificalas.

Cabe engadir que, sen prexuízo de que en moitos casos non se considere precisa a súa ratificación-autorización, sempre son posibles reaccións xudiciais efectivas fronte ás estas. Así, en pleno pico da terceira onda no inverno de 2021 destacou a suspensión das restricións á hostalería polo auto do 9 de febreiro do TSX do País Vasco PO 94/2021, Medidas cautelares 12/2021.

Sen prexuízo da suficiencia da lexislación ordinaria para aplicar estas restricións, en tanto en canto se adopten de modo colectivo no marco da lexislación de saúde, considero que estas medidas restritivas dos artigos 38 CE ou 35 CE si que deben ser sometidas á autorización-ratificación xudicial que esixe a Lei 29/1998. E así o creo por canto “impliquen a limitación ou restrición de dereitos fundamentais cando os seus destinatarios non estean identificados individualmente” (art. 10.8º, art. 11.1º e Lei 29/1998). A maior parte das restricións que implican ordes colectivas de peche, restrición severa de horarios ou capacidade considero que afectan a estas liberdades, polo que deben ratificarse. En canto ao fondo, a relevancia social, económica e para os afectados por estas medidas é tan intensa que non parece razoable excluír os artigos 38 e 35 CE dun dos “dereitos fundamentais”.

Unha futura regulación ben podería deixar claro este aspecto, sen que sexa problema legalmente excluír a ratificación-autorización ao respecto destas medidas. Iso non obsta, claro está, para a posibilidade de suspensión cautelar destas restricións.

5 PARA CONCLUIR: UN “ESTRÉS TEST” AO SISTEMA XURÍDICO QUE NON TODOS SUPERARON, Á ESPERA DO TC E DE MELLORAS NORMATIVAS

Que a vacinación nos fai ver a luz ao final do túnel, está claro. Que lamentablemente nos próximos tempos serán necesarias restricións de dereitos fundamentais en razón de enfermidades contaxiosas, tamén. Tan certo creo que é isto como o feito de que o marco xurídico español, tanto do dereito excepcional como especialmente a lexislación ordinaria, demostrouse claramente insuficiente. Non sei se o noso sistema xurídico superou a proba de *estrés test* á que foi sometido. Coas maiores restricións de dereitos da historia constitucional e un marco xurídico obsoleto, non foi exemplar un TC que polo menos durante ano e medio mirou cara a outro lado (coa efémera excepción do ATC 40/2020, do 30 de abril). Están pendentes dous recursos de constitucionalidade aos decretos de alarma de marzo e outubro. Tamén unha cuestión de constitucionalidade fronte á deficiente lexislación ordinaria, mencionado anteriormente, e un recurso de inconstitucionalidade fronte a un aspecto da nova lexislación de saúde galega por infrinxir a reserva de lei orgánica.³³ Especialmente respecto dos decretos de alarma, cando resolva o TC estará moi condicionado porque unha declaración de inconstitucionalidade podería ter efectos dificilmente calculables. En todo caso, as decisións do TC, especialmente se

non se dilatan no tempo, serán elementos esenciais para a regulación futura que debe acometerse. O Defensor do Pobo, sen prexuízo doutras actuacións plausibles, veuse desentender coa súa resolución do 3 de setembro de 2020, de non interpoñer recurso de inconstitucionalidade³⁴. Ao meu xuízo, máis alá do debate político, é incuestionable que a restrición (ou máis ben suspensión de dereitos)³⁵ do primeiro estado de alarma ben merecía ser elevada ao TC.

En calquera caso, a maior responsabilidade nas fallas do sistema xurídico posiblemente se debe a que o goberno non impulsou a lexislación nin o parlamento tivo ningún interese en dotar dun marco xurídico aceptable para que as autoridades sanitarias adoptasen medidas restritivas de dereitos fundamentais para a contención da pandemia. No outono de 2020 e na primavera de 2021 esta carencia foi clamorosa. As reformas da Lei 29/1998 en setembro de 2020³⁶ e de maio de 2021³⁷ foron insuficientes. O lexislador (e a maioría de grupos parlamentarios) desbotaron sen debate a posibilidade de aplicar unha regulación suficiente na materia³⁸. O goberno non mostrou ningún interese en liderar os cambios xurídicos importantes. Preferiu mostrarse como o *pacificador* ante o caos xurídico que el mesmo creou por omisión, especialmente, adoptando o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Os lexisladores autonómicos, ben ordinarios (Galicia) ou de urxencia (Cataluña, Aragón) en non poucos casos intentaron poñer parches a estas graves carencias lexislativas estatais, bordeando ou saltando os límites constitucionais. O TS ratificou o papel central do lexislador estatal e orgánico. E é que o lexislador autonómico só pode complementar, pero non suplir. Nesta liña, baixo o criterio do Consello de Estado³⁹, o Goberno recorreu a lei galega de saúde. Non lle falta razón ao meu xuízo, pero ben pode pensarse que, como o can do hortelán, o Goberno nin come as verzas nin deixa collelas.

Creo que foron as autoridades autonómicas e os xuíces os que máis puxeron da súa parte ante as fallas do sistema xurídico. E iso coas importantes diferenzas nos seus propios criterios, tanto pola incerteza xeneralizada como, especialmente, a falta dun marco xurídico aceptable. Uns e outros estaban nas trincheiras xurídicas, e aparentemente en bandos contrarios. O TS, especialmente á última hora, participou significativamente. Pola reforma da lei xurisdiccional de maio de 2021 o TS foi forzado a decidir polo recurso de casación respecto da ratificación-autorización das medidas dos TSX.

Quen subscribe está polo xeral a favor das argumentacións da maioría de resolucións xudiciais que foron contrarias ás medidas restritivas. Especialmente destacables foron os TSX de Aragón ou do País Vasco. Coa fin do estado de alarma en maio 2021, non obstante, moitos TSX que foran moi condescendentes pasaron a unha situación moito máis belixerante respecto da posibilidade de impoñer restricións coa lexislación de saúde (Castela e León, Castela - A Mancha, Canarias, Navarra, por citar algúns). A miña percepción persoal é que dende os tribunais *arrimaron o ombro* ata o indíxime, aceptando unha lexislación dificilmente admisible nun Estado de dereito. O TS ben puido negar radicalmente a suficiencia da lexislación sanitaria para adoptar medidas restritivas sanitarias, como o fixeron varios TSX. Creo que non o fixo en maio e xuño de

2021 porque xa bastante creba política e institucional houbo. Pero esa *patada* á inacción do goberno e lexislador estatal recibiríana nas súas pousadeiras as autoridades autonómicas, deixándoas nunha posición moi forzada. Para quen subscribe, as sentenzas do TS en casación de maio e xuño de 2021 zumegan unha gran dúbida de constitucionalidade sobre o marco xurídico. Antes de *romper a baralla*, admitiuse a duras penas a suficiencia do artigo 3 LO 3/1986, iso si, afirmando que é unha lexislación moi mellorable que tería que ter sido actualizada ás necesidades da pandemia. O TS preferiu poñer o listón moi alto para seguir admitindo restricións de dereitos coa devandita lei, ao esixir un *plus* de xustificacións e motivacións tanto ás autoridades sanitarias como aos TSX que as deben ratificar-autorizar. E todo iso á espera ou dunha nova lexislación ou da opinión do TC. Dende aquí modestamente intentouse poñer algo de luz na convulsa situación e achegar algúns criterios para futuras melloras reguladoras.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez García, V.J. 2020-2021. «El comportamiento del Derecho de crisis durante la segunda ola de la pandemia», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91: 26-41.
- Bilbao Ubillos, J.M. 2020. «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba, *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Boix Palop, A. 2020. «COVID-19: La batalla jurídica contra la pandemia y los estados de alarma ‘territorializados’», *Blog xurídico de Andrés Boix Palop sobre a actualidade do Dereito público español*, 8 de setembro de 2020 (Dispoñible en: <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1722>).
- Cidoncha Martín, A. 2020. «Coronavirus y libertad de empresa», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba (dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0015>.
- Cierco Sieira, C. 2005. «Epidemias y derecho administrativo. Las posibles respuestas de la Administración en situaciones de grave riesgo sanitario para la población», en *Derecho y salud*, 13(2).
- Cotino Hueso, L. 2020a. «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del coronavirus», en *Diario La Ley*, 9606 (Dispoñible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMsBf1CTEAAmM-DcwtjM7WY1KLizPw8WYMDI6CYsYFaXn5KaoiLs21pXkpqWmZeagpISWZapUt-ckhlQaptWmJOCapaalJ-fjaKSfEwEwBQINdEYwAAAA==WKE>).
- Cotino Hueso, L. 2020b. «La segunda ola de fuertes restricciones a Nuestros Derechos sin la vacuna de las Garantías», en *Valencia Plaza*, 1 de outubro de 2020 (Dispoñible en: <https://valenciaplaza>).

com/a-segunda-ola-de-fuertes-restricciones-a-nuestros-derechos-sin-la-vacuna-de-suficientes-garantias)

- Cotino Hueso, L. 2020c. «Los derechos fundamentales en tiempos del Coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria», en *El Cronista, IUSTEL, monográfico Coronavirus... y otros problemas*, marzo-abril 2020 (Disponible en: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>).
- Cotino Hueso, L. 2020d. «Las restricciones del derecho de reunión y manifestación bajo el Covid 19 (y la aparente constitucionalidad del decreto de alarma 463/2020 para el Tribunal Constitucional)», en J.F. Rodríguez Ayuso e E. Atienza (eds.), *Retos jurídico-éticos ante la crisis del Covid-19: perspectiva interdisciplinar*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Cotino Hueso, L. 2021. «La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la COVID», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- De La Quadra-Salcedo, T. 2020. «Estado Autonómico y lucha contra la pandemia», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba (dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Díez-Picazo, L. 2018. «Artículo 21», en M. Rodríguez-Piñero e M.E. Casas (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario (Tomo 1)*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional e Ministerio de Xustiza.
- Domenech, G. 2020. «Comunidades autónomas, derechos fundamentales y COVID-19», en *Almacén de Derecho*, 21 de xullo 2020 (Disponible en: <https://almacenederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-COVID-19>)
- Gamero Casado, E. 2020. «Legalidad y control de las nuevas limitaciones de derechos ante rebrotes del COVID-19», en *Almacén de Derecho*, 27 de agosto 2020 (Disponible en: <https://almacenederecho.org/legalidad-y-control-de-las-nuevas-limitaciones-de-derechos-ante-rebrotes-del-COVID-19>)
- González de Lara Mingo, S. 2020. «Hacia la era de la “nueva anormalidad” jurídica instaurada por la vía del uso de los Reales Decretos y las Órdenes Ministeriales», en *Diario La Ley*, 9649 (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.é/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmN-DAyNDU7Wy1KLizPw827DM9NS8kIQa6jAwoSAAAA=WKE>)
- Guerrero Vázquez, P. 2021. «Estado de alarma sanitaria y medidas limitativas de la actividad económica», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Leiva Escudero, G. 2020. «Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus COVID-19», en *Diario La Ley*, 9642. (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.é/Content/DocumentoRelacionado>).

aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMDSzMjQ7Wy1KLi-zPw827DM9NS8kIS15JzUxCKXxJJU58Sc1LyUxCLbkKLSVADkQvFB-NwAAAA==WKE).

Ortega Carballo, C. 2020. «Dereito de manifestación en tempos de pandemia», en *Revista Administración & Cidadanía, EGAP*, 15(2): 359-376.

Peñalver i Cabré, A. 2020. «Afectaciones a la libertad de circulación por la pandemia de la COVIDien-19 y su régimen sancionador en el estado de alarma», en *Revista Catalana de Derecho Público*, n. especial COVID-19.

Presno Linera, M.Á. 2021. «El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por COVID-19», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

NOTAS

- 1 Sobre restricións á liberdade de circulación, entre outros Peñalver, 2020 ou Leiva, 2020.
- 2 Sobre o tema remítome á próxima publicación centrada no (mal) uso da lexislación de saúde. Cotino, 2020b.
- 3 Así por exemplo baixo o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma na Comunidade Valenciana durante tres fins de semana confínaróse as cidades de máis de 50 mil habitantes.
- 4 En efecto, FX 4º afirmábase que tal suspensión cabería por Decreto de alarma (non estado de excepción) (Dispoñible en: <https://t.co/XG8gavYYax?amp=1>).
- 5 Acordo do 16 de xaneiro do 2021, do Presidente da Xunta de Castela e León, que estableceu o inicio do horario de limitación da liberdade de circulación das persoas, en todo o territorio de Castela e León, a partir das 20,00 horas.
- 6 «A evolución da pandemia –e, en particular, o ritmo de vacinación– serán os que determinen a necesidade –ou non– da súa prórroga ou a adopción por parte da autoridade sanitaria competente de medidas de maior laxitude na afectación a dereitos fundamentais» (FX 7º).
- 7 Doménech, 2020.
- 8 Gamero, 2020; Boix Palop, 2020; Doménech, 2020 e, en xeral Velasco nos seus numerosos escritos, por citar algúns.
- 9 Entre outras moitas, auto do 11 de outubro de 2020 TSX Galicia restricións en Ourense, auto do TSX Castela e León do 24 de setembro de 2020 ou o auto 21 de outubro de 2020 do TSX Castela e León ratifica restricións en Salamanca, ou catro autos do 22 de outubro de 2020 TSX de Extremadura ratifican medidas nunha vintena de municipios.
- 10 Cuestión de inconstitucionalidade TSX Aragón, Sección 1.ª (proc. 332-2020), en relación co artigo 10.8 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, introducido pola disposición final segunda da Lei 3/2020, do 18 de setembro.
- 11 Orde Foral 57/2020, do 21 de outubro, da Conselleira de Saúde.
- 12 Cabe lembrar o segundo Decreto de alarma limitado a Madrid (Real Decreto 900/2020, do 9 de outubro).
- 13 Recurso de inconstitucionalidade número 5342-2020, promovido por Deputados do Grupo Parlamentario de Vox no Congreso (Dispoñible en: <https://www.voxespana.e/wp-content/uploads/2020/11/RECURSO-INCONSTITUCIONALIDAD.pdf>).
- 14 «(...) o control xudicial requirido ás Salas dos Tribunais Superiores de Xustiza e da Audiencia Nacional debe comportar a comprobación de que a Administración que pide a ratificación: (i) é a competente para adoptar as medidas que se van ratificar; (ii) invoca os (...) preceptos legais (...) que lle confiran habilitación; (iii) identificou con suficiente claridade o perigo grave para a saúde pública derivado dunha enfermidade transmisible que é preciso conxurar para preservar o dereito á saúde e á vida con indicación dos feitos que así o acreditan; (iv) estableceu debidamente a extensión dese risco dende o punto de vista subxectivo, espacial e temporal; e (v) xustificou que non dispón doutros medios menos agresivos para afrontalo e que os orzamentos son idóneos e proporcionados. E, sobre eses presupostos, (vi) a Sala correspondente deberá concluír se a devandita xustificación é suficiente e se a limitación pretendida é efectivamente idónea, necesaria e proporcionada». Segue de STS n. 719/2021 do 24 de maio (FX 4º).
- 15 Cotino, 2020a.
- 16 Tampouco o aborda, nesta revista, Ortega, 2021 e Presno, 2021: 29-30, céntrase algo na restrición baixo estado de alarma.
- 17 González de Lara Mingo, 2020.
- 18 Bilbao, 2020: 24; Díez-Picazo, 2018: 646.
- 19 Un exemplo de ampla regulación, Ordenanza reguladora da ocupación do dominio público municipal de Valencia, aprobada por acordo plenario con data: 27/06/14, Publicación BOP: 15/07/14.
- 20 Dispoñible en: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-13-juin-2020-manifestations-sur-a-voie-publique>.
- 21 «A prohibición de manifestacións na vía pública que reúnan máis de dez persoas simultaneamente non pode, polo tanto, salvo en circunstancias especiais, considerarse estritamente proporcional aos riscos para a saúde agora incorridos e apropiada ás circunstancias de tempo e lugar, así requiridas polas disposicións do Artigo».
- 22 Cabe lembrar as excepcións: "a) Adquisición de alimentos, produtos farmacéuticos e de primeira necesidade, así como adquisicións e prestacións de servizos especificados no art. 10.
b) Asistencia a centros, servizos e establecementos sanitarios.
c) Desprazamento ao lugar de traballo para efectuar prestacións laborais, profesional ou empresarial.
d) Retorno ao lugar de residencia habitual.
e) Asistencia e coidado a maiores, menores, dependentes, persoas con discapacidade ou persoas especialmente vulnerables.
f) Desprazamento a entidades financeiras e de seguros.
g) Por causa de forza maior ou situación de necesidade.
h) Calquera outra actividade de análoga natureza.»
- 23 Así por exemplo no Plan para a transición cara a unha nova normalidade: guías da fase 1 e 2. Modificada 1 de xuño de 2020, 10 en xeral, 15 en municipios pequenos en fase 1.

- 24 Disponible en: https://www.naiz.eus/media/asset_publics/resources/000/744/458/original/20201022_auto_tsjpv_restricciones.pdf
- 25 Presno, 2021: 30.
- 26 Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2021-01-25/galicia-limita-las-reuniones-a-solo-los-convivientes-y-cierra-la-hosteleria.html#:~:text=Entre%20estas%20nuevas%20medidas%20est%C3%A1,cerrados%20o%20al%20aire%20libre.&text=Anteriormente%2C%20el%20l%C3%ADmite%20para%20este,reuniones%20era%20de%20seis%20personas.>
- 27 Cidoncha, 2020: 22-23.
- 28 Guerrero, 2020: en especial 24 e ss.
- 29 Cierco, 2005: 252 e ss.
- 30 Guerrero, 2020: 8-10.
- 31 Cidoncha, 2020: 14 e 23.
- 32 de la Quadra, 2020: 10.
- 33 Recurso de inconstitucionalidade do Goberno respecto do novo artigo 38 sobre medidas preventivas en materia de saúde pública Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, redacción por Lei de saúde de Galicia 8/2021, do 25 de febreiro.
- 34 Disponible en: https://www.defensordelpueblo.ê/wp-content/uploads/2020/09/resolucion_estado_alarma.pdf
- 35 En especial Cotino, 2021b.
- 36 Reforma da Lei 29/1998 por Lei 3/2020, do 18 de setembro.
- 37 Reforma da Lei 29/1998 por Real decreto-lei 8/2021, do 4 de maio.
- 38 O 28 de xullo o Grupo parlamentario Popular presentou unha Proposición de Lei orgánica de protección da saúde e dos dereitos e liberdades fundamentais que foi retirada e volveuse presentar o 5 de agosto (122/000077). Esta foi rexeitada na súa toma de consideración.
- 39 Consello de Estado: Ditames Número de expediente: 213/2021. Considera que a lei autonómica só pode complementar a lei orgánica e a lei galega excede o devandito papel.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 65-79
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4777>
© María Luisa Gómez Jiménez
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 23/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

O “novo” paradigma regulador á luz do exercicio das competencias das administracións locais durante o Estado de Alarma: gobernando a resiliencia durante a pandemia¹



El “nuevo” paradigma regulatorio a la luz del ejercicio de las competencias de las administraciones locales durante el Estado de Alarma: gobernando la resiliencia durante la pandemia

The “new” regulatory paradigm in the light of the exercise of the powers from the local administrations during the state of alarm: governing resilience during the pandemic

MARÍA LUISA GÓMEZ JIMÉNEZ

Profesora Titular de Dereito Administrativo
Universidade de Málaga
Instituto de Biotecnoloxía e Desenvolvemento Azul. UMA
<https://orcid.org/0000-0002-3358-786X>
mlgomez@uma.es

*“Aquel que non coñece a súa historia está condenado a repetila”,
Confucio*

*“Se queremos que todo siga como está, é necesario que todo cambie”,
Giuseppe Tomasi*

Resumo: A dinámica que a primeira declaración de Estado de Alarma de marzo de 2020 iniciou, respecto da regulación de aspectos que afecta ao exercicio das competencias locais,

permiten debuxar un escenario de atención sen par, que permitiron que as administracións locais sexan as que en primeiro lugar enfronten as consecuencias derivadas das decisións adoptadas tanto a escala nacional como rexional. Na presente investigación estúdanse algunhas das principais medidas adoptadas e en que medida a normativa de réxime local debiera recibir estas, no ben entendido de que son os principais actores dunha necesaria gobernanza urbana intelixente aínda por facer.

Palabras clave: pandemia, Administración local, Estado de Alarma, gobernanza urbana, co-gobernanza, xestión local.

Resumen: La dinámica que la primera declaración de Estado de Alarma de marzo de 2020 ha iniciado, respecto a la regulación de aspectos que afecta al ejercicio de las competencias locales, permiten dibujar un escenario de atención sin par, que han permitido que las administraciones locales sean las que en primer lugar enfrenten las consecuencias derivadas de las decisiones adoptadas tanto a escala nacional como regional. En la presente investigación se estudian algunas de las principales medidas adoptadas y en qué medida la normativa de régimen local debiera recibir las mismas, en el bien entendido de que son los principales actores de una necesaria gobernanza urbana inteligente aún por hacer.

Palabras clave: pandemia, Administración local, Estado de Alarma, gobernanza urbana, co-gobernanza, gestión local.

Abstract: Dynamics involved in the first alarm state declared in Mars 2020, brought a new understanding of how regulation which affect the local action, this draws an scenery of attention to local powers, and allows public bodies to define in first place the consequences connected to the decisions taken not just at National but at Regional Level. This paper deals with the case of the more significant decisions taken, starting from Mars 2020 till now, and the impact of those in the local regulation, with the projection of the significant roles that local authorities should take in dealing from an urban governance perspective with the pandemic.

Key words: pandemic, local authorities, health emergency, urban governance, resilience, co-governance, local management.

SUMARIO: 1 O contexto: Estado de Alarma, Administración local e “sindemia”. 2 Muíños de vento, vaivéns políticos, incertezas xurídicas e a súa afección á xestión local. 2.1 Exame das competencias Locais e a súa xestión en materias afectadas de maneira directa polo Estado de Alarma durante a vixencia do Estado de Alarma. 2.2 Exame dos condicionantes xurisdiccionais derivados da incidencia do exercicio de competencias autonómicas no ámbito local, e a súa xestión en todas as materias afectadas pola pandemia tras o Estado de Alarma. 2.2.1 A incidencia da regulación autonómica e a súa proxección na xestión local en atención ás limitacións impostas pola pandemia. 2.2.2 Competencia en materia de vivenda, urbanismo e medio ambiente urbano. 3 Oportunidades económicas dende a resiliencia e a intelixencia territorial: da Cidade Intelixente á Cidade Resiliente. 4 Bibliografía.

1 O CONTEXTO: ESTADO DE ALARMA, ADMINISTRACIÓN LOCAL E “SINDEMIA”

A atención á actuación das administracións locais en momentos de crises xa sexa esta económica, sanitaria ou simplemente política, é un elemento que permite entender o funcionamento da economía a escala nacional, a atención sanitaria ou a xestión política, en tanto en canto, as administracións locais, como administracións máis próximas ao cidadán² permiten proxectar a necesidade social no ámbito inmediato no que os efectos de toda crise teñen lugar.

É por iso polo que chegar a entender cal é o marco xurídico de actuación, as ferramentas xurídicas, as técnicas normativas e as consecuencias das actuacións locais,

supón entender parte non só do problema –sexa este cal sexa– senón tamén parte da solución³. A situación que a pandemia por COVID-19 deixou nas nosas administracións locais, afectadas pola necesidade dunha recuperación económica que parece aínda afastada⁴, merece ser entendida no marco das posibilidades de actuación que estas teñen na definición das mellores estratexias para loitar non só contra o contaxio da enfermidade⁵, senón contra a destrución do tecido empresarial local. A presente investigación divídese en dúas partes diferenciadas: na primeira abordaremos a expresión derivada da regulación ex Estado de Alarma na normativa local⁶, e con iso os cambios que deberon producirse para axustar o funcionamento das administracións locais ao escenario de confinamentos perimetrais, peches, e restricións diversas á mobilidade e á actividade socioeconómica e cultural. A segunda parte examinará elementos derivados do exercicio de competencias locais en sectores claves e como o desenvolvemento dese sector está sendo afectado pola crise e as medidas nacionais e locais, e por último reflexionaremos sobre o papel protagonista que deben desempeñar as administracións locais en tanto que son administracións que tiveron que afrontar en primeiro lugar a adopción de estratexias eficaces nunha situación de emerxencia sanitaria sen precedentes como a que se operou coa COVID-19⁷.

Pois ben, neste contexto, as administracións locais, como actores do campo de batalla na que todas as decisións administrativas independentemente da Administración da que emanen deban proxectarse, deberon afrontar retos derivados da cualificación non só da emerxencia sanitaria, senón da emerxencia climática. Isto é, deberon lidar coas distintas reformas e regulacións tendentes a remediar a situación de desconcerto que ás veces sentiu a poboación cando viu diminuídas as súas facultades e liberdades ambulatorias en pos da salvagarda da saúde pública, o interese xeral, e a atención ás garantías constitucionais do noso estado de dereito.

2 MUÍÑOS DE VENTO, VAIVÉNS POLÍTICOS, INCERTEZAS JURÍDICAS E A SÚA AFECCIÓN Á XESTIÓN LOCAL

Examinar o contido do artigo 25 da Lei de bases de réxime local⁸, en plena pandemia, non deixa de ser un exercicio sorprendente, cando se pon no contexto das actividades que as administracións locais, sempre activas, veñen desenvolvendo para aplicar a lexislación estatal derivada do Estado de Alarma, as limitacións autonómicas, por máis que poidan diverxer de municipio e as propias disposicións locais, que no contexto das Ordenanzas, e se é o caso bandos de alcaldía, veñen complementar un escenario complexo de interacción interadministrativa, onde as administracións locais, acaban sendo as protagonistas.

De feito, a competencia de cumprimento e salvagarda da regulación estatal e autonómica⁹ resultou crucial para garantir o cumprimento das medidas adoptadas para, por exemplo, manter os confinamentos perimetrais, avanzar na seguridade e na salubridade pública, ordenar a mobilidade, e o uso dos espazos públicos¹⁰, parques e xardíns e

a xestión dos equipamentos e provisión de servizos locais, afectados e mediatizados polas limitacións normativas impostas. Por todo o anterior, propoñemos un exame que, se ben non aspira a ser exhaustivo, quere botar algunha luz sobre a relevancia do exercicio das competencias das administracións locais como elementos cruciais para entender a forma en que se puideron conter ou non os contaxios nos distintos espazos e territorios do Estado Español.

Para iso, dividiremos a atención á actuación local en dous elementos: as competencias en materias que foron especialmente relevantes no control da pandemia¹¹, por vincularse á salubridade, mobilidade, control de capacidades e seguridade cidadá, limpeza, xestión de residuos e a xestión (provisión) de servizos turísticos, abastecemento de auga e o seu saneamento, e, como non podía ser doutra maneira, a provisión de servizos mortuorios, e doutro lado, outras competencias locais en materias que, se ben non tiveron unha afección directa no control da pandemia, si presentaron unha afección “indirecta”¹², referímonos ás que afectan á provisión de servizos sociais, ou socio comunitarios e de educación¹³, a xestión urbanística e de política de vivenda, actividades deportivas¹⁴, espectáculos públicos, ou a atención ao medio ambiente urbano ou a paisaxe, ao patrimonio histórico, as feiras, abastos, lonxa, comercio ambulante¹⁵, entre outros.

Discutible como é, en principio, esta clasificación proposta, pois a ninguén se lle escapa que por exemplo o control da calidade do aire¹⁶ resulta de especial importancia no caso das enfermidades que afectan a función pulmonar ou teñen proxección respiratoria, sérvenos non obstante para entender a necesaria imbricación da gobernanza¹⁷ local na cualificación dunha actuación de saúde pública, que ao igual que transformou as nosas actividades diarias durante períodos prolongados vinculados ao Estado de Alarma, tamén puxeron de manifesto a necesidade de melloras reguladoras¹⁸ que afectan á xestión local e, polo tanto, á regulación e capacidade de actuación e xestión das corporacións locais. Vexamos que se quere dicir con iso.

2.1 Exame das competencias locais e a súa xestión en materias afectadas de maneira directa polo Estado de Alarma durante a vixencia do Estado de Alarma

A cronoloxía dos acontecementos que tiveron lugar dende a declaración do primeiro Estado de Alarma en marzo de 2020 marcou tamén a cronoloxía e afección ao exercicio das competencias das administracións locais¹⁹. En primeiro lugar, porque estas se veñen exercer de forma coincidente (xestión dos asuntos ordinarios) coa sorte de recentralización de competencias sanitarias para loitar contra a pandemia que puxo de manifesto a declaración do Estado de Alarma²⁰. En segundo lugar, porque a xestión económica que subxace ao exercicio das competencias en materias diversas como as que teñen atribuídas as administracións locais, víronse afectadas ao mesmo tempo que minoraban as arcas municipais²¹. Con todo, durante a vixencia do Estado de Alarma, ou dos distintos estados de alarma e as súas prórrogas, a afección á xestión local encontrou

como pedra de toque a afección aos dereitos fundamentais na medida en que correspondía aos axentes da autoridade²² manter a orde pública, e velar polo cumprimento das medidas de: toques de recollida, limitación en canto a capacidades, confinamentos perimetrais ou selectivos e, por conseguinte, o exercicio da potestade sancionadora.

A competencia en materia de orde pública entendemos que forma parte das que poderíamos considerar como claves no control da pandemia, pois resulta especialmente importante para a salvagarda das medidas que se adoptan e que nos casos en que supoñan limitación no exercicio de dereitos individuais supón un exercicio de autoridade que fixo recaer nas administracións locais o exercicio non só de potestades sancionadoras vinculadas ao incumprimento das medidas, senón tamén á propia autorización e control *ex ante* de actividades na vía pública, e a salvagarda da orde en operacións de especial significado político como foi a celebración de comicios autonómicos (Madrid²³, Cataluña²⁴, País Vasco²⁵ e Galicia²⁶), co despregamento de medios persoais e materiais para garantir a aplicación dos protocolos sanitarios e evitar gromos en favor do interese xeral da cidadanía. Lémbrese ademais que a Lei orgánica de forzas e corpos de seguridade do estado²⁷ deixara expresada de maneira directa a necesidade de participación das administracións locais na preservación da orde pública. Labor que veñen realizando, con ou sen pandemia, pero cuxo protagonismo resulta que entendemos moi relevante para o aseguramento das condicións de saúde e orde públicas, primeiro durante a vixencia dos sucesivos estados de alarma e, tras a súa finalización, na aplicación de medidas ratificadas e aprobadas que supoñan limitación do exercicio de dereitos.

Así, a previsión contida no artigo 25 da Lei de bases de réxime local respecto da competencia en materia de tráfico e seguridade viaria, tivo que ser modulada en plena pandemia coas limitacións á mobilidade impostas, o que se operou dende a primeira declaración de Estado de Alarma por Real decreto 463/2020, do 14 de marzo²⁸.

2.2 Exame dos condicionantes xurisdicionais derivados da incidencia do exercicio de competencias autonómicas no ámbito local, e a súa xestión en todas as materias afectadas pola pandemia tras o Estado de Alarma

Un elemento clave para entender a xestión realizada polas administracións locais, vinculada á imposición de medidas restritivas da mobilidade e limitativas de dereitos *ex* pandemia, foi a progresiva xudicialización da vida administrativa e a súa repercusión na aplicación das disposicións estatais e autonómicas a elas conexas. É por iso polo que resulta neste punto inevitable o exame dos condicionantes xurisdicionais e a súa proxeción tras o Estado de Alarma. Téñase en conta non obstante que, como tivemos ocasión de examinar²⁹, tras a vixencia do primeiro Estado de Alarma (isto é o que comprendeu dende o 14 de marzo de 2020 ata o 21 de xuño de 2020), a posta en valor dunha “estraña” nova normalidade auspiciada polo Plan de desescalada do 28 de abril de 2020, veu acompañada dunha precisa reforma da Lei da xurisdición contencioso administrativa

operada pola Lei 3/2020, do 18 de setembro de medidas procesais e organizativas para facer fronte á COVID-19, no ámbito da Administración de Xustiza, de tal sorte que viñan ser os Tribunais Superiores de Xustiza das Comunidades Autónomas os que coñezan as medidas de carácter xeral adoptadas con motivo da pandemia e non correspondan estas aos xulgados do Contencioso Administrativo³⁰.

Pois ben, nin sequera transcorrería un ano dende a atención cobrada polas decisións xurisprudenciais nos medios, a raíz do seu papel protagonista tras a finalización do que cualificamos como o primeiro Estado de Alarma da pandemia por COVID-19³¹ cando, unha vez finalizado o terceiro Estado de Alarma o 9 de maio de 2021³², se volven reproducir os mesmos escenarios de protagonismo xurisprudencial e casuística na necesaria adopción de medidas administrativas e o seu necesario control de legalidade ante os Tribunais Superiores de Xustiza das comunidades autónomas, cunha variante derivada da entrada en vigor do Real decreto Lei 8/2021, do 4 de maio³³, polo que se adoptan medidas urxentes na orde sanitaria, social e xurisdicional, para aplicar tras a finalización da vixencia do Estado de Alarma declarado por Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o Estado de Alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2³⁴. Esta variante veu engadir a non desprezable atribución de competencia ao Tribunal Supremo³⁵ ex artigo 87.1.bis, e 87 ter. da Lei 29/98, do 13 de xullo, da xurisdición contencioso-administrativa, respecto dos recursos de casación presentados polas comunidades autónomas fronte ás resolucións emanadas dos Tribunais Superiores de Xustiza das comunidades autónomas, respecto das cuestións suscitadas nos procedementos de autorización e ratificación xudicial das medidas sanitarias restritivas ou limitativas dos dereitos fundamentais³⁶. Isto, ao noso xuízo, lonxe de simplificar complica a dinámica de adopción de medidas restritivas e a súa ratificación pola xustiza ordinaria, introducindo unha xudicialización da vida administrativa³⁷ que se podería evitar³⁸. E iso sen prexuízo de que o leitmotiv que especifica a reforma na súa exposición de motivos, veña auspiciado pola necesidade de uniformar a doutrina, fixando xurisprudencia sobre as cuestións suscitadas³⁹. Non lle escapa ao lector que non só os datos epidemiolóxicos senón a necesidade de reactivación económica pesou na busca dese difícil equilibrio entre a protección da saúde pública e a xeración de riqueza para o país. De tal sorte, que se ben durante o primeiro período *post* Estado de Alarma, nos meses de xuño a outubro de 2020, a reactivación viña marcada pola necesidade de recuperar espazos no sector turístico⁴⁰, no segundo período *post* Estado de Alarma, o que arranca en maio de 2021, a aposta pola reactivación económica apóiase na confianza nos efectos dos protocolos de vacinación⁴¹ e a esperada inmunidade de rabaño⁴². Apóstase, pois, por unha recuperación que poña en valor a resiliencia na xestión e no ámbito local.

2.2.1 A incidencia da regulación autonómica e a súa proxección na xestión local en atención ás limitacións impostas pola pandemia

A entrada en vigor do Estado de Alarma que previra o Real decreto lei 926/2020, do 25 de outubro, e cuxa vixencia, foi prorrogada polo Real decreto 956/2020, do 3 de

novembro, fora prevista ata as 00.00 horas do 9 de maio de 2021, e deixou na xestión administrativa da pandemia e, polo tanto, na economía española, así como no ámbito das medidas administrativas adoptadas, dous escenarios diferenciados. O primeiro que se desenvolve durante a vixencia dos sucesivos estados de alarma e o segundo dende a finalización do Estado de Alarma o 9 de maio e as diferentes actuacións administrativas que teñen lugar para, sen ter procedido unha desescalada a nivel nacional, nin tan sequera unha previsión desta, de maneira homoxénea en todo o país, levar a cabo unha modificación do réxime xurídico aplicable a cuestións esenciais para o control da pandemia, como: a delimitación de capacidades en espazos públicos, a limitación á mobilidade, na delimitación de confinamentos perimetrais ou selectivos, ou a existencia ou non dun toque de recollida que puidese conter a actividade en horas da noite e da madrugada, propiciando incluso o peche de establecementos de hostalería e a prestación de actividade de ocio nocturno.

Pois ben, neste contexto o Real decreto Lei 8/2021, do 4 de maio, polo que se adoptan medidas urxentes na orde sanitaria, social e xurisdiccional, para aplicar tras a finalización da vixencia do Estado de Alarma declarado polo Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o Estado de Alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2⁴³, ao que facíamos referencia, buscaba prover con carácter de urxencia medidas tanto no ámbito sanitario como respecto da atención a colectivos vulnerables, ben por razón de vulnerabilidade económica e social, ou por razón de violencia de xénero, á par que preparaba o terreo para a nova situación derivada da falta de Estado de Alarma na que coexisten diferentes decisións xurisdiccionais, froito da actuación dispar dos órganos xurisdiccionais competentes ao examinar as disposicións administrativas autonómicas que se emanasen co fin de evitar contaxios e, polo tanto, limitar ou restrinxir o exercicio de dereitos individuais⁴⁴.

Desta maneira, a regulación contida na norma oriéntase á atención ás persoas con vulnerabilidade económica e revela unha afección que se proxecta no sistema de servizos sociais e na xestión local da atención sociosanitaria. Neste contexto, pola súa relevancia e proxección en toda a atención que a actuación local veu desenvolvendo neles, debe destacarse, aínda que sexa brevemente, o que afecta á política urbana de medio ambiente urbano, urbanismo e vivenda e o que se refire á integración tecnolóxica na cidade, que manifestou a necesidade de incorporar procesos de dixitalización na actividade administrativa local.

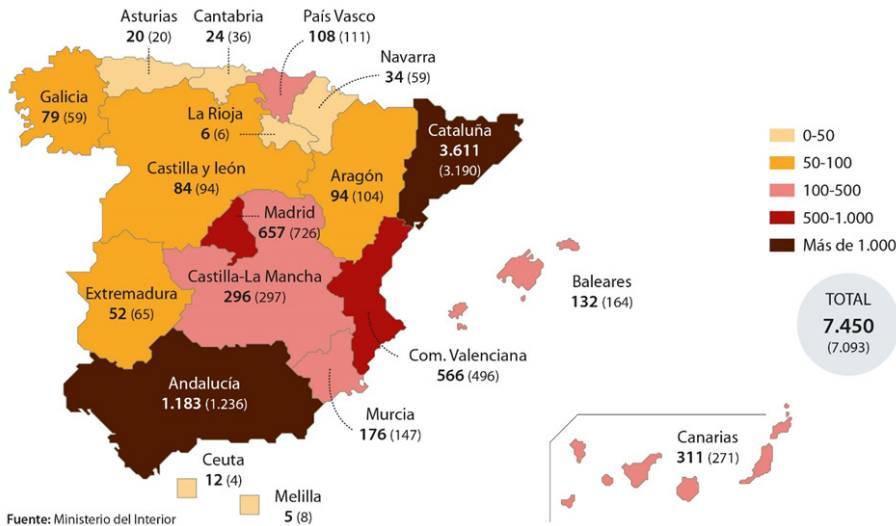
2.2.2 Competencia en materia de vivenda, urbanismo e medio ambiente urbano

A atención á política de vivenda que foi elemento significativo da política local encontrou, a resultas da pandemia, unha especial proxección. Primeiro polos efectos de confinamentos “domiciliarios”, ou a recomendación de que os cidadáns permanecesen nas súas vivendas⁴⁵. Nun segundo lugar pola necesidade de modificar os metros útiles das vivendas para buscar recuperar os balcóns que outrora foran substituídos ou pechados, e en

terceiro lugar, e non menos importante, pola atención que a pandemia revelou respecto das persoas sen fogar, ou os vulnerables que viron incrementada a vulnerabilidade e, polo tanto, os efectos da crise económica derivaron na perda da vivenda en embargos ou lanzamentos que foron demorados pero que viñeron afectar á política local de vivenda. Tanto dende a perspectiva da demanda, ou xestión de promocións inmobiliarias, como dende a orientación ás ofertas de vivendas adaptadas.

Nin que dicir ten que nesta materia, como tivemos ocasión de avanzar, producíronse outras cuestións que afectaron a orde pública, temas tales como as ocupacións de vivenda ou a progresiva “migración” da cidade ao ámbito rural⁴⁶ en busca de espazos máis “seguros”. Cuestión que veu formular outros efectos locais en municipios da España rural, con pouca poboación, e proximidade a grandes aglomeracións urbanas. Pois ben, todas estas cuestións, deron lugar a un tratamento diferenciado, cuxa exhaustividade excedería as liñas do presente traballo⁴⁷, pero que reflicten en certa forma a importancia da política local de vivenda no escenario da crise económica e de emerxencia sanitaria.

Mapa 1. Feitos coñecidos de ocupación ilegal de inmobles.
Xaneiro-xuño de 2020 (Entre parénteses, cifra de 2019)



Outra actuación local que tivo un momento álxido durante o primeiro Estado de Alarma da pandemia e que se mantivo ata a actualidade foi, como apuntabamos, a posta en valor de actuacións tendentes a recuperar os balcóns nas vivendas, cuxo cerramento⁴⁸ se producira de forma xeneralizada en moitos complexos inmobiliarios, co fin de gañar maior superficie útil nas vivendas. Cuestión esta que puidera parecer anecdótica pero que reflicte a necesidade de recuperar os espazos públicos e os pulmóns verdes das cidades.

A iso hai que engadir a problemática derivada do incremento das vivendas turísticas no centro histórico das cidades, cuxa actividade debe axustarse, ademais de a

regulación específica sobre a que tivemos ocasión de reflexionar⁴⁹, á normativa derivada das ordenanzas locais e da planificación urbanística se é o caso⁵⁰. Puidera pensarse que durante a vixencia do Estado de Alarma a actividade destas vivendas tería que reducirse considerablemente, pero a realidade é que simplemente se produciu a constatación da non sempre eficacia das técnicas de control, ou ordenación destas mesmas na súa transformación, en canto ao seu destino para atraer a quen encontraba en España menos restricións de mobilidade e capacidade que as que se esixían nese momento nos seus respectivo países, dando como resultado festas “ilegais” ou reunións non autorizadas coa conseguinte molestia para os veciños residentes no inmovible en que estas se sitúan⁵¹.

Neste contexto, as administracións locais viñeron desenvolver unha política activa, dende a atención a aspectos tales como a protección fronte á contaminación atmosférica, calidade do aire, a paisaxe atmosférica ou a protección do medio ambiente urbano. Ademais, é competencia municipal o tratamento e a depuración das augas residuais, e con iso unha medida de transcendencia na preservación da saúde pública no ámbito urbano, pois a atención á prevención da COVID-19 desvelou a importancia do seguimento ou control das augas residuais para anticipar en que medida se están producindo contaxios ou se espera a produción de contaxios na cidade.

Ademais, un aspecto significado das políticas locais durante a pandemia foi o relativa á preservación das condicións de salubridade pública das vías e mobiliarios urbanos, acceso a espazos públicos e a atención á protección da saúde dende as administracións locais nas competencias que sobre salubridade pública teñen atribuídas. A iso hai que engadir que a atención á morbilidade que a COVID-19 provocou foi unha constante; con ou sen Estado de Alarma, puxo en valor a competencia local na xestión deste espazo como elemento imprescindible para situar a proxección da xestión e gobernanza da pandemia⁵².

3. OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DENDE A RESILIENCIA E A INTELIXENCIA TERRITORIAL⁵³: DA CIDADE INTELIXENTE Á CIDADE RESILIENTE

Se algunha lección deixou a experiencia derivada dos meses de Estado de Alarma e a situación xerada coa pandemia, foi a necesidade de construír cidades e políticas resilientes que saiban adaptarse á cambiante realidade, e que busquen anticipar máis que remediar os efectos de posibles crises sanitarias, económicas e sociais. As pandemias que sufriu a humanidade con anterioridade a esta que nos asedia deixaron tras de si non só consecuencias insalvables no número de decesos, ou de perdas económicas, senón que incorporaron a asunción de novos retos que viñeron para quedar⁵⁴. Así, esta pandemia, ao noso xuízo, operou en dous niveis respecto da actuación administrativa, dun lado serviu *de catalizador necesario* respecto dos procesos que se auspiciaban precisos e que se revelaron imprescindibles. Este é o caso da dixitalización administrativa⁵⁵ e o uso das novas tecnoloxías que non son só para a conexión senón para a detección⁵⁶,

trazabilidade, e seguimento dos casos ou a provisión de servizos sociais aos cidadáns a través da administración electrónica, a *e-health*, a robotización, o uso de drones, ou a atención á información subministrada en redes sociais e en plataformas mediante o uso da Intelixencia Artificial (algúns destes elementos están encontrando directa aplicación a través de técnicas de fomento administrativo electrónico en áreas como o Turismo 4.0⁵⁷).

En segundo lugar, revelaron as carencias do sistema xurídico e *as insuficiencias detectadas na regulación existente* en materia de emerxencias sanitarias, poñendo de manifesto un remuíño regulador de emerxencia no que se veu denominar o dereito da emerxencia ou a excepción⁵⁸, facendo patente a necesidade dunha reforma de calado da regulación que integrou como técnica de xestión a gobernanza⁵⁹, ou se é o caso a co-gobernanza non só do Estado coas comunidades autónomas senón na súa directa proxección coa xestión local.

E, en terceiro lugar, evidenciou a necesidade da posta en valor do *prius* ontolóxico da coordinación administrativa *ex* artigo 103 da Constitución, referímonos á colaboración interadministrativa e os seus efectos na xestión da emerxencia. No caso das cidades como se de apagar un incendio se tratase estas estiveron presentes como colaboradoras, aplicadoras de políticas deseñadas a escala nacional e rexional, pero no último extremo artífices do seu cumprimento. Por iso, cando a situación de emerxencia sanitaria acabe superándose e nos deixe fronte a estas outras ensinanzas (de proxección global e de actuación coordinada, por exemplo, no tema de vacinas), será preciso volver a mirada aos actores locais, aos municipios e provincias que necesitarán medios non só técnicos e materiais, senón económicos⁶⁰ para asegurar que as nosas cidades non só sexan cidades intelixentes⁶¹, senón que pensando nas próximas “sindemias”, acaben sendo tamén cidades resilientes⁶².

4 BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre i Font, J.M. 2021. «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 15.
- Alonso Ibáñez, M.R. 2020. «Repensar la acción pública local desde nuevos modelos de gestión administrativa», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 14.
- Álvarez García, V. 2020. «La devolución competencial de las Comunidades Autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia por COVID-19», en *Revista General de Derecho Administrativo*, 55.
- Barrero Rodríguez, C. e Socías Camacho, J.M. (coord.). 2020. *La Ciudad del Siglo XXI, Transformaciones y Retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Barnés, J. 1997. «Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución», en T. Font i Llovet (dir.), *Anuario del gobierno local 1997*. Madrid: Diputación de Barcelona-Marcial Pons.
- Blanquer, D. (coord.). 2020. *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández de Gatta, D. 2020. «El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga, ..., de nuevo con problemas constitucionales», en *La Ley*, 9741.
- Font i Llovet, T. (dir.). 1997. *Anuario del gobierno local 1997*. Madrid: Diputación de Barcelona-Marcial Pons.
- García Rubio, F. 2020a. *El Derecho Local tras la Racionalización, Entre la Transparencia, la Administración y el Ajuste presupuestario*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Rubio, F. 2020b. «Breve análisis jurídico de los efectos del COVID19 sobre las Administraciones Públicas», en M. Llorente Sánchez-Arjona e M.A. Martínez-Gijón Machuca (dirs.), *Pandemia y derecho: Una visión multidisciplinar*. Madrid: Laborum.
- Gerpe Landin, M. (coord.). 2008. *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonomico*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos.
- Gómez Jiménez, M.L. 2016. «De la utilidad del sistema de recursos a la litigiosidad ante el Tribunal Federal Administrativo Suizo», en F. López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gómez Jiménez, M.L. 2020a. «Viviendas Domótica adaptada a la Emergencia Sanitaria: ideas preliminares, retos y propuestas normativas para la sociedad post COVID-19», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, junio 2020.
- Gómez Jiménez, M.L. 2020b. «Sostenibilidad urbana local y ciudades saludables en transición en la era COVID-19: un enfoque jurídico sindémico ante el desarrollo azul», en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, diciembre 2020.
- Gómez Jiménez, M.L. 2020c. «Ciudades Saludables en la era post-covid. Lecciones aprendidas: un apunte sobre los efectos de la pandemia en las políticas de urbanismo y vivienda», en M. Llorente Sánchez-Arjona e M.A. Martínez-Gijón Machuca (dirs.), *Pandemia y derecho: Una visión multidisciplinar*. Madrid: Laborum.
- Gómez Jiménez, M.L. 2020d. (dir.) *Inteligencia Territorial y Regulación Económica*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Gómez Jiménez, M.L. 2021a. *Salud pública y emergencias sanitarias: gobernanza y régimen jurídico de las prestaciones a propósito del sistema de derecho comparado autonómico en el contexto de la pandemia por covid-19*. Cizur Menor: Aranzadi (en prensa).
- Gómez Jiménez, M.L. 2021b. «De la reconversión al diseño del nuevo turismo saludable-colaborativo 4.0», en *Revista General de Derecho del Turismo*, 3.
- Lora-Tamayo Vallvé, M. (dir.). 2020. *Manual de Derecho Local*. Madrid: Iustel Publicaciones.

- Martínez Otero, J.M. 2020. «El espacio público urbano como espacio de participación política», en C. Barrero Rodríguez e J.M. Socías Camacho (coord.), *La Ciudad del Siglo XXI, Transformaciones y Retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- McNeill, W. 1976. *Plagues and Peoples*. New York: Garden City.
- Míguez Macho, L. 2020. «La ordenación territorial y urbanística como instrumentos en la lucha contra la despoblación del medio rural. El caso de Galicia», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 164 (Exemplar dedicado a: Aspectos prácticos do urbanismo).
- Muñoz Machado, S. (dir.). 2003. *Tratado de Derecho Municipal*, 2.^a ed. Madrid: Civitas.
- Muñoz Moreno, J.L. 2013. «Educación y municipio: la importancia de los servicios municipales de Educación», en *Ensayos Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, 28.
- Navarro Molines, G. 2021. *Manual de Fondos Europeos: Programación, Gestión, Control y Evaluación*. Madrid: Wolters Kluwer, Bosh.
- Nogueira López, A. 2020. «Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87 (Exemplar dedicado a: Coronavirus e outros problemas).
- Pou-Martí, N. et al. 2021. «La toma de decisiones en salud comunitaria a través del mapeo de activos de salud», en *Gaceta Sanitaria*, marzo 2021. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2021.01.006>
- Rodríguez Míguez, J.A. 2020. «Pandemia, ayudas del Estado y ayudas a los Estados; el reto de la eficiente asignación de recursos públicos en tiempos de crisis», en *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, 60. <https://doi.org/10.36402/regap.v0i60.4646>
- Presno Linera, M.A. 2020. «Teoría y práctica de los derechos fundamentales en tiempos de COVID-19», *Administración y ciudadanía*, 15(2). <https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4643>
- Rivero Ysern, J.L. 2014. *Manual de Derecho Local*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Velasco Caballero, F. 2020. «Derecho Local y COVID», en *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, 59. <https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4405>
- Simou, S. 2021. *Derecho local del Cambio Climático*. Madrid: Marcial Pons.

Documentos de Soft-Law Administrativo consultados:

Plan de Recuperación, 130 medidas frente al reto demográfico, Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto demográfico, 21 de maio de 2021.

España 2050, Fundamentos e Propostas para unha Estratexia Nacional a Longo Prazo.

NOTAS

- 1 Este traballo é froito da investigación desenvolvida no seo da Rede Temática REDIAS, Rede de Intelixencia Artificial aplicada á saúde que converxe coas investigacións realizadas pola autora no seo da Rede URBANRED de desenvolvemento urbano sostible e SUMANET financiada con cargo ao plan propio da Universidade de Málaga. Os resultados son posibles grazas ao financiamento derivado dos fondos FEDER que materializaron o proxecto de investigación do que a autora é IP e que titula: Propostas e Parámetros Innovadores de "Compliance" aplicados á Domótica e acreditación da adecuación das vivendas das persoas maiores en Andalucía (Vivenda Do-

- mótica Adaptada ao Maior), FEDERJA-261, cofinanciada polo Programa Operativo FEDER 2014-2020 e pola Consellería de Economía e Coñecemento da Xunta de Andalucía.
- 2 O papel protagonista das administracións locais foi posto de manifesto en reiterados foros e documentos oficiais. Por todos, merece a pena lembrar a Carta Europea da Autonomía Local, do 15 de outubro de 1985, (BOE do 24 de febreiro de 1989, que entraría en vigor o 1 de marzo de 1989), que na súa redacción oficial sinalaba: “Considerando que o dereito dos cidadáns a participar na xestión dos asuntos públicos forma parte dos principios democráticos comúns a todos os Estados membros do Consello de Europa; Convencidos de que neste nivel local este dereito pode ser exercido máis directamente”. Documento cuxo cumprimento é obxecto de revisión na Comisión de seguimento do Consello de Poderes locais e rexionais do Consello de Europa.
 - 3 A expresión reproduce a idea que fixo popular Einstein, cando na súa teoría da relatividade incorpora a relación entre a busca de solucións para problemas que non existen, facéndoas depender da adopción de enfoques diferentes aos iniciais.
 - 4 A atención á crise económica e á necesidade de xestión de recursos por parte das Administracións Locais centrou o debate político e a crónica da actividade derivada da Federación Española de Municipios e provincias, que reclama participar nos Fondos Europeos para a recuperación que se recibirá por parte das Autonomías desde Europa. A cuestión con ser relevante e actual non está exenta de cuestións xurídicas ás que máis adiante nos referiremos.
 - 5 Esta foi sen dúbida a primeira liña de intervención administrativa, dende as administracións locais nun dereito administrativo de excepción e emerxencia, como nos lembraba recentemente Nogueira López, 2020: 22-31, e puxemos de manifesto en Gómez Jiménez, 2021a.
 - 6 Non se debe esquecer neste sentido a división de afeccións que dende a perspectiva competencia poden extraerse, como nos sinalou con brillantez o Prof. Velasco Caballero, 2020.
 - 7 Blanquer, 2020.
 - 8 Lémbrese que o artigo 25 da Lei de bases de réxime local, incorpora na súa redacción unha relación destas que se debe complementar coas que como sucede no caso de Andalucía e para as entidades locais autónomas sinalou o Decreto 156/21, do 4 de maio (BOJA do 7 de maio de 2021), polo que se regulan as entidades locais menores autónomas de Andalucía, e que responden á noción de regular na Comunidade Autónoma Andaluza estas entidades, en base á competencia asumida por estas en virtude do disposto no artigo 149.1.18 da Constitución, para “atribuír ás entidades locais autónomas existentes en Andalucía a maior marxe de actuación posible para o exercicio das súas competencias, sen menoscabo da autonomía política e da potestade de autoorganización do municipio ao que pertencen”. Neste contexto incorpóranse como competencias propias das entidades locais menores as seguintes: “Concesión de licenzas de obras menores; Pavimentación, conservación e reparación de vías urbanas; Alumeadado público; Limpeza viaria; Feiras e festas locais; Abastos; Servizos funerarios; Abastecemento de auga en baixa, que inclúe a súa distribución, o almacenamento intermedio e a subministración ou repartición de auga de consumo ata as acometidas particulares ou instalacións das persoas usuarias; Rede de sumidoiros; Recollida de residuos e Control de alimentos”. Ademais, como sinalabamos noutro lugar, as administracións locais non teñen atribuída a competencia en materia de emerxencia sanitaria. Así, despréndese o disposto no Artigo 54 da Lei xeral de saúde pública 33/2011, do 4 de outubro. Neste contexto as actuacións con afección no ámbito da emerxencia sanitaria son en canto competencias que inciden ou coaduxvan á execución destas, pero non como propias na materia.
 - 9 Non se debe esquecer a incidencia que no ámbito competencial tivo a Lei 27/2013, de racionalización e sostibilidade da administración local, sobre cuxo exame nos deu conta recentemente o Prof. García Rubio, 2020a, e entre outros as relevantes achegas de Barnés, 1997; Font i Llovet, 1997; Rivero Ysern, 2014.
 - 10 Sobre o uso dos espazos públicos pode verse un interesante traballo de Martínez Otero, 2020: 109- 121.
 - 11 O que o Prof. Velasco Caballero sinalou como a adopción de ou ben medidas de “ordenación e intervención relacionadas co uso dos espazos públicos; medidas de cumprimento das medidas adoptadas pola Administración Autonómica” e en exercicio das súas competencias sanitarias de “saúde pública e protección civil” (Velasco Caballero, 2020: 240).
 - 12 Isto é, non dependeron da cualificación ou non dun confinamento perimetral ou limitación de mobilidade e, polo tanto, a súa afección derivou indirectamente da toma de decisións económicas ou sociais que afectaron ao funcionamento da xestión local. No ben entendido de que as administracións locais non exerceron competencias propias en materia sanitaria, por... ou ben carecer destas, no sentido no que demandaba a Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública (artigo 54.1).
 - 13 Muñoz Moreno, 2013.
 - 14 Artigo 25.2.1 LBRL.
 - 15 Actividades moitas delas vinculadas á actividade económica e comercial desenvolvida no ámbito local e que sufriu o impacto directo derivado dos peches perimetrais e dos confinamentos.
 - 16 Expresado como protección da contaminación atmosférica en zonas urbanas, ex artigo 25. 2 b) da LBRL.
 - 17 A noción de Gobernanza Administrativa foi incluída nas políticas sanitarias da pandemia, e a medida na que se buscou a participación de institucións e gobernos rexionais co fin de eliminar as asimetrías derivadas da falta de coordinación, nunha actuación pública que debe realizar un uso eficiente dos seus recursos e redirixilos ao interese xeral. Sobre a Gobernanza precisa no ámbito local tivo ocasión de ilustrarnos Alonso Ibáñez, 2020.
 - 18 Lémbrese que a normativa sobre réxime local non foi modificada de forma substantiva pola normativa aprobada durante a vivencia do Estado de Alarma nos seus sucesivos momentos. Así, a modificación operada na Lei 7/85 de bases de réxime local, foino respecto de cuestións puntuais sobre a posibilidade de permitir a celebración das sesións dos órganos colexiados de medios electrónicos segundo sinala o artigo 46 da Lei de bases de réxime local, pola disposición final segunda do Real decreto lei 11/2020, do 31 de marzo pola que se adoptan medidas urxentes complementarias no ámbito social e económico para facer fronte á COVID-19 (BOE do 1 de abril de 2020). Sobre esta cuestión ou tras relacionalas coas modificacións vinculadas á parte xeral do dereito administrativo reflexionou García Rubio, 2020b: 141-160.
 - 19 Lora-Tamayo Vallvé, 2020.
 - 20 Neste sentido poden verse as reflexións de Álvarez García, 2020.
 - 21 Así, se ben a competencia para a Coordinación xeral da actividade económica corresponde ao Estado, ex artigo 149.1.13 da Constitución, conforme se sucedían os meses da pandemia, e en pleno confinamento, a polémica que trouxo a aprobación do Real decreto lei 27/2020, do 4 de agosto, de medidas financeiras, de carácter extraordinario e urxente, aplicables ás entidades locais, finalmente derogado por Resolución do 10 de setembro de 2020, pola que se ordena a publicación ou acordo de derogación (BOE do 11 de setembro de 2020), deu lugar a pronunciamentos como os da Federación Española de Municipios e Provincias que nas súas medidas económicas extraordinarias para paliar os efectos económicos do coronavirus chegaba a afirmar:
«Non podemos esquecer que para os Gobernos Locais tamén a crise vai ser daniña. Xa hai custos que estamos asumindo e outros que se derivan dos Reais decretos que se están aprobando estes días. É importante ser conscientes de que as entidades locais verán reducir notablemente os seus ingresos nos próximos meses, porque as circunstancias da crise afectan a servizos tan importantes como o transporte urbano, e ao cobramento de taxas e impostos como o IBI, o imposto de circulación de vehículos (IVTM), o IAE, a plusvalía, a ORA, etc., que retrasarán previsiblemente o seu calendario de pagamentos e, polo tanto, producirán un desequilibrio orzamentario. Por esta mesma razón, vai ser imposible cumprir a Lei orgánica de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira. Dende o noso

- compromiso, os gobernos locais defendemos o concepto da autonomía local para que se respecten as decisións que adopten os concellos con respecto aos impostos municipais. Indubidablemente, a FEMP, como representante das entidades locais comprometidas coa súa cidadanía, é e será copartícipe da solución a esta crise tan disruptiva que estamos vivindo e da que aínda non sabemos a súas consecuencias finais. Pero, dende o noso compromiso coa cidadanía e por respecto á autonomía local, formulamos que calquera medida que requira esforzos adicionais debe ser pactada, debe ser reflexionada e non ser froito das presións, e debe servir, sobre todo, para saír desta situación da mellor maneira posible» (sic. p. 5).
- 22 Merece neste sentido lembrar a consulta realizada á Avogacía do Estado e o seu criterio exposto o 2 de abril de 2020, en pleno primeiro Estado de Alarma, para solucionar o conflito de disparidades de criterios existente entre varias Avogacías do Estado respecto da tipificación e determinación da competencia administrativa para tramitar e resolver os procedementos sancionadores que se incoan por presuntos incumprimentos das limitacións impostas durante o Estado de Alarma declarado polo RD 463/2020, que dá resposta ás interrogantes formuladas. Así, nesta sinálase que: "Son axentes da autoridade, para os efectos do RD 463/2020, os membros das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado, os membros dos corpos policiais autonómicos e locais, e os membros das Forzas Armadas que, durante o Estado de Alarma, puidesen ser requiridos para o efecto conforme ao art. 5.6 RD 463/2020".
 - 23 Que tivo lugar o pasado 4 de maio que supuxo un esforzo significativo para facer cumprir non só os protocolos e medidas sanitarias senón para coordinar e organizar os medios que fixeran posible a súa celebración (Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2021/05/04/largas-colas-en-los-colegios-electorales-de-madrid-para-votar-a-primera-hora-elecciones-madrid-1489474.html>, consultado o 15 de maio de 2021).
 - 24 Ou no caso catalán véxase: <https://es.euronews.com/2021/02/11/por-que-cataluna-celebra-elecciones-en-plena-pandemia-la-accidentada-convocatoria-do-14-f> (consultado o 15 de maio de 2021).
 - 25 No caso do País Vasco, a prensa facíase eco dos preparativos: <https://elpais.com/espana/2020-05-18/asi-se-votara-en-las-elecciones-vascas-tras-la-pandemia.html> (consultado o 15 de maio de 2021).
 - 26 Disponible en: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/elecciones/2020/07/16/generalitat-envio-tecnicos-galicia-estudiar-organizar-elecciones-pandemia/00031594907900893655248.htm> (consultado o 15 de maio de 2021).
 - 27 Artigo 1 da Lei orgánica de Forzas e Corpos de Seguridade do Estado, en relación co disposto no artigo 53 desta norma.
 - 28 Artigo 7.
 - 29 Gómez Jiménez, 2020b (o traballo foi pechado en outubro de 2020, días antes da declaración de Estado de Alarma que se aprobaría o 25 de outubro de 2020 e polo tanto recolle a casuística e xurisprudencia máis relevante ata esa data).
 - 30 Gómez Jiménez, 2020b, na explicación da devandita reforma p. 12.
 - 31 Respecto dunha precisa cronoloxía dos estados de alarma e as medidas adoptadas pode verse, entre outros: Gómez Jiménez, 2020a. Así, e de maneira simplificada, España enfrontou o primeiro Estado de Alarma dende o 14 de marzo de 2020 ao 21 de xuño de 2020. No período comprendido entre o 21 de xuño de 2020 ao 9 de outubro de 2020, vivimos instalados nunha pretendida, "nova normalidade non exenta de problemas xurídicos. Posteriormente foi por Real decreto 900/2020, do 9 de outubro, polo que se volveu declarar Estado de Alarma ata o 24 de outubro de 2020, motivando a prórroga que chegou ata o 9 de maio de 2021. No momento en que estas liñas se redactan sen vixencia de novo Estado de Alarma está presente a aplicación do Real decreto lei 8/2021, do 4 de maio, polo que se adoptan medidas urxentes na orde sanitario, social e xurisdiccional, para aplicar tras a vixencia do Estado de Alarma".
 - 32 Lémbrese que o segundo e terceiro Estado de Alarma, e o máis prolongado da democracia foi consecuencia da aplicación do Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o Estado de Alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2, que finalizou ás 00.00 horas do 9 de novembro de 2020, e que foi prorrogado polo Real decreto 956/2020, do 3 de novembro de 2020, ata o 9 de maio de 2021.
 - 33 BOE do 5 de maio de 2021.
 - 34 Sobre a norma e algunhas reflexións que suscitaría esta pode verse: Fernández de Gatta, 2020.
 - 35 A necesidade de resituar a posición do Tribunal Supremo na complexidade do Estado Autonómico fora xa algo obxecto de atención en estudos previos e foros, por todos: Gerpe Landín, 2008.
 - 36 Presno Linera, 2020.
 - 37 Noutro contexto xeográfico e xurisdiccional tivemos ocasión de pronunciarnos respecto da xudicialización da vía administrativa, en sede de recursos administrativos ao respecto do caso suízo, como pode verse en Gómez Jiménez, 2016.
 - 38 Os medios de comunicación recolleron tras a reforma operada polo Real decreto lei 8/2021, a elaboración dende o Gabinete Técnico do Tribunal Supremo dun informe de urxencia que poñía en entredito a forma xurídica utilizada e o contido desta. Non obstante, aclarábase apenas un día máis tarde que o devandito informe era provisional e non vinculante obedecendo a un carácter interno.
 - 39 Cando estas liñas se redactan xa se produciron os primeiros pronunciamentos do Tribunal Supremo en casación por causa do recurso interposto polas comunidades autónomas fronte ás decisións adoptadas polos respectivos Tribunais Superiores de Xustiza. Este é o caso da Sentencia do TS que desestima a casación que trae causa no auto do Tribunal Superior de Xustiza de Canarias do 9 de maio de 2021, 113/2021, Relator: Ilmo. Sr. D. Pedro Manuel Hernández Cordobés.
 - 40 Así o poñían de manifesto as previsións comunitarias en Europa, tales como a comunicación da Comisión Europea ao Parlamento Europeo e ao Consello, ao comité económico e social da UE, así como ao comité das rexións, do 13 de maio de 2020, denominada "Turismo e Transporte en 2020" e con posterioridade "Recomendación do Consello sobre un enfoque coordinado da restrición da libre circulación en resposta á pandemia da COVID-19", do 4 de setembro de 2020 Comunicación da Comisión Orientacións da UE para a recuperación progresiva dos servizos turísticos e para os protocolos sanitarios nos establecementos de hostelería-COVID19, entre outros.
 - 41 Neste sentido, o uso de equipamentos e infraestruturas para a vacinación e a aplicación da Estratexia de Vacinación, nas súas distintas actualizacións, entre outras pode verse: https://ieepbjpkhaiioojkepfniodjmjjihl/data/pdf/s/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.mscbs.gob.es%2Fprofesionales%2FsaludPublica%2FprevPromocion%2Fvacunaciones%2Fcovid19%2Fdocs%2FCOVID-19_Actualizacion6_EstrategiaVacunacion.pdf.
 - 42 Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2021-05-10/pedro-sanchez-asegura-que-espana-esta-a-100-dias-de-lograr-la-inmunidad-de-grupo.html> (consultado o 21 de maio de 2021).
 - 43 BOE do 5 de maio de 2021.
 - 44 Neste sentido resulta de interese o exame das medidas extraordinarias que se ditan respecto da orde xurisdiccional contencioso-administrativo, en relación coa modificación do artigo 87 bis da Lei da xurisdicción contenciosa administrativa, ao dicir: "Serán susceptibles de recurso de casación, en todo caso, os autos ditados en aplicación do artigo 10.8 e do artigo 11.1.i) desta lei".
 - 45 Dende a entrada en vigor do primeiro Estado de Alarma, sucedéronse –con ou sen Estado de Alarma– confinamentos selectivos cando se detectaron gromos, e prevíronse medidas para atender as consecuencias derivadas destes como sinalara na súa exposición de motivos o Real decreto-lei 11/2020, do 31 de marzo, polo que se adoptan medidas urxentes complementarias no ámbito social e económico para facer fronte á COVID-19 (BOE do 1 de abril de 2020).
 - 46 O que motivou, non só a recuperación de espazos e atención aos concellos de áreas rurais, senón dende a proxección dunha atención específica vinculada ao despoboamento, a elaboración do Informe Plan de Recuperación 130 medidas fronte ao reto demográfico,

- que foi presentado o 21 de maio de 2021, e que pode verse en : https://ieeepbjnkhaiioojkepfniodymjjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.miteco.gob.é%2Fes%2Freto-demografico%2Ftemas%2Fmedidas-reto-demografico%2Fplan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf (consultado o 22 de maio de 2021).
- 47 Pode verse por todos: Miguez Macho, 2020 (Exemplar dedicado a: Aspectos prácticos do urbanismo).
- 48 Lembrese a frondosa xurisprudencia sobre os peches ilegais que puxeron de manifesto unha tendencia por recuperar espazo nas vivendas, a costa nalgun caso de diminuír elementos de accesibilidade na edificación, (STS de 11 de febreiro de 2019, RCJ 2019/419).
- 49 Gómez Jiménez, 2020c.
- 50 Sobre o exame desta cuestión pode verse a achega de Aguirre i Font, 2021.
- 51 Sobre esta cuestión, puido seguirse en medios de comunicación, por todos: Sobre esta cuestión cuxa polémica e efecto social é significativo pode verse o seu reflexo nos medios de comunicación: <https://elpais.com/espana/2021-03-30/la-policia-se-ampara-en-una-orden-interna-para-entrar-en-domicilios-con-fiestas-ilegales.html?rel=lom> (consultado o 10 de maio de 2021), e os apuntamentos realizados en Gómez Jiménez, 2021b.
- 52 A Organización Cruz Vermella aprobou, en outubro de 2020, un documento que servise de guía para a xestión dos cemiterios titulado: planificación, preparación e xestión de cemiterios durante a pandemia da COVID-19: breve guía sobre documentación adecuada e disposición de cadáveres, que pode verse en: <https://ieeepbjnkhaiioojkepfniodymjjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fshop.icrc.org%2Fdownload%2Febook%3Fsku%3D4483%2F003-ebook> (consultado o 22 de maio de 2021)
- 53 Sobre esta noción pode verse o texto que tiveron o luxo de coordinar: Gómez Jiménez, 2020d.
- 54 Como no seu día nos lembrara McNeill, 1976.
- 55 Hai consenso na doutrina e na normativa respecto da importancia da dixitalización administrativa, e da aceleración desta a resultados da pandemia. O labor das administracións locais suxeitas ás previsións da Lei de procedemento administrativo común, e o efecto disruptivo da tecnoloxía e a intelixencia artificial no ámbito local merece non obstante un exame detido, pois implica tomar en consideración, non só as previsións normativas sobre a materia no ordenamento xurídico español no seu conxunto senón no ámbito do dereito autonómico local e a súa necesaria proxección na orde local, vía disposicións regulamentarias.
- 56 En Girona, por exemplo, preséntase un certificado dixital COVID-free polo móbil que emitiron as farmacias que participan no ensaio clínico. O certificado habilita para entrar a espazos comerciais e establecementos de hostalería. Vid. Pou-Martí *et al.*, 2021.
- 57 A afección á política turística derivada da pandemia, cos seus efectos económicos, deu lugar á aplicación dunha política de fomento administrativo e de axudas ao sector co fin de propiciar a súa recuperación. Sector que ao noso entender precisa dunha reconversión, auspiciada pola integración tecnolóxica e impulsada pola necesidade de adaptarse a novos mercados, con outras carencias e características diferenciadas. Así, como se dunha válvula de osíxeno se tratase, tras a finalización do Estado de Alarma máis prolongado da democracia española, o día 9 de maio produciuse unha reactivación da mobilidade, e das expectativas de recuperación do sector turístico, ante a proximidade das datas do verán de 2021. A afección á nova realidade, aínda afectada polo cumprimento do calendario de vacinación, e o progresivo levantamento do peche perimetral entre territorios antes confinados ou con peche perimetral, está permitindo formular a noción dun Protocolo do Municipio (espazo) seguro para incentivar a mobilidade turística. Analizamos con maior profundidade esta e outras conexas no ámbito do turismo en: Gómez Jiménez, 2021b.
- 58 Nogueira López, 2020: 22-31.
- 59 Interesantes as reflexións sobre este particular por Alonso Ibáñez, 2020.
- 60 Loable e precisa a reivindicación neste sentido derivada da Federación de Municipios e Provincias en atención ás medidas económicas extraordinarias para paliar os efectos económicos do coronavirus, e a súa proxección na estratexia 2020, presentada dende a Oficina Nacional de Prospectiva e Estratexia, poden verse algunhas das medidas previstas cuxo exame non podemos realizar aquí en: <https://www.espana2050.com/> (consultado o 21 de maio de 2021). Sobre a asignación de recursos económicos e a súa importancia respecto dos fondos provenientes da UE pode verse entre outros: Rodríguez Míguez, 2020.
- 61 Barrero Rodríguez e Socías Camacho, 2020.
- 62 Pois a seguinte crise, que se vén anticipando, non será só sanitaria senón climática e necesitamos estar preparados para afrontala.



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 81-100
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4778>
© Antonio Garrido Rubia
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-287
Recibido: 25/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Comunicación política e comunicación de crises sanitarias: A COVID-19 en España en perspectiva comparada



Comunicación política y comunicación de crisis sanitarias: La COVID-19 en España en perspectiva comparada

Political communication and health crisis communication: A comparative view of the COVID-19 in Spain

ANTONIO GARRIDO RUBIA

Profesor Titular de Ciencia Política
Universidade de Murcia

<https://orcid.org/0000-0002-5327-9784>

agarrido@um.es

Resumo: Este traballo aborda a comunicación política do Goberno de España durante a crise do coronavirus nunha perspectiva comparada. En primeiro lugar, este estudo identifica os aspectos singulares das crises sanitarias dentro das crises políticas e os seus aspectos específicos no ámbito da política de comunicación e desenvólvese o conxunto de aspectos implicados nesta nas distintas fases da crise: latencia, aparición, explosión e síntese. En segundo lugar, analízase o formato das comparecencias públicas, o papel dos expertos e os debates políticos abertos durante a crise. O estudo tamén avalía o efecto sobre a valoración e popularidade do Executivo da xestión e da comunicación da crise, analizando o impacto do “efecto peche de filas” e a evolución do apoio cara ao goberno no contexto da crise da COVID-19.

Palabras clave: comunicación política, comunicación de crises, xestión de crises, confianza política, efecto peche de filas, COVID-19.

Resumen: Este trabajo aborda la comunicación política del Gobierno de España durante la crisis del coronavirus en una perspectiva comparada. En primer lugar, este estudio identifica los aspectos singulares de las crisis sanitarias dentro de las crisis políticas y sus aspectos específicos en el ámbito de la política de comunicación y se desarrolla el conjunto de aspectos implicados en la misma en las distintas fases de la crisis: latencia, aparición, explosión y síntesis. En segundo lugar, se analiza el formato de las comparecencias públicas, el papel

de los expertos y los debates políticos abiertos durante la crisis. El estudio también evalúa el efecto sobre la valoración y popularidad del Ejecutivo de la gestión y la comunicación de la crisis, analizando el impacto del “efecto cierre de filas” y la evolución del apoyo hacia el gobierno en el contexto de la crisis de la COVID-19.

Palabras clave: comunicación política, comunicación de crisis, gestión de crisis, confianza política, efecto cierre de filas, COVID-19.

Abstract: This work addresses the political communication of the Spanish government during the COVID-19 crisis in a comparative perspective. In the first place, this study identifies the unique aspects of health crises within political crises and their specific aspects in the field of political communication and develops the “checklist” of aspects involved in it in the different phases of the crisis: latency, appearance, explosion and synthesis. The format of public appearances, the role of experts and open political debates during the crisis are analyzed. The study also evaluates the effect of the management and communication of the crisis on the popularity of the Executive, analyzing the impact of the “rally round the flag” effect in Spain and the evolution of support for the government in the context of the COVID-19 crisis.

Key words: political communication, crisis communication, crisis management, political trust, rally round the flag effect, COVID-19.

SUMARIO: 1 Comunicación política e comunicación de crises. 2 Comunicación de crises sanitarias 2.1 Crises intratables. 2.2 Crises de sombra alongada (*Long shadow crisis*). 3 O ciclo e as fases da comunicación de crises sanitarias. 3.1 Estratexias preventivas na fase de latencia. 3.2 Estratexias narrativas na fase de eclosión. 3.3 Estratexias comunicativas na fase de explosión, desenvolvemento ou perversión. 3.4 O “*blame game*” da crise. 4 O efecto «*Rally round the flag*»: impacto da xestión e da comunicación de crises sobre os líderes políticos. 5 A comunicación na fase de síntese ou peche da crise. 5.1 Desescalada, crises laterais e crises en ferverza. 5.2 Peche político e peche operativo. 6 Conclusións. 7 Bibliografía.

1 COMUNICACIÓN POLÍTICA E COMUNICACIÓN DE CRISIS

A comunicación de crises non é unha comunicación governamental que ten por obxecto tratar calquera problema ou imprevisto, senón fenómenos moi graves, como catástrofes naturais, atentados terroristas, accidentes aéreos ou ferroviarios, pandemias, etc.¹ O seu principal obxectivo é limitar os efectos destes e unha escalada destes procesos.² Por iso se trata dunha forma de comunicación política singular: de carácter temporal e de curto prazo, moi autónoma, respecto ao resto dos tipos de comunicación política, e cun público destinatario determinado, ao que segmentar as mensaxes, pese a que, en ocasións, poida verse afectada o conxunto da poboación, como sucede coas pandemias.³

No caso da pandemia actual, aínda non hai estudos comparados que analicen a evidencia da percepción dos cidadáns sobre a xestión da crise nin o impacto que a xestión e a comunicación desta tivo, aínda que hai estudos parciais.⁴ Os primeiros estudos dispoñibles mostran un apoio cidadán aos liderados fortes e aos gobernos de expertos, incluso sacrificando as liberdades civís.⁵ Tamén sosteñen que a crise sanitaria beneficiou os partidos dominantes.⁶ Isto confirmase nos estudos que apuntan a que aumentou a intención de voto cara aos partidos dos presidentes ou primeiros ministros en exercicio ata un 4 % e un 3 % a confianza nos gobernos.⁷

Ante unha sensación colectiva de crise ou de ataque externo, os cidadáns tenden a agruparse arredor do goberno en exercicio nunha sorte de efecto denominado “*rally*

round the flag”, unha especie de patriotismo nacional, que implica xeralmente un aumento sostido nos índices de aprobación e popularidade dos dirixentes en exercicio e os líderes políticos do momento.⁸ Este efecto “*rally round the flag*” é máis forte e evidente, por suposto, no caso de agresións externas directas como os atentados terrorista (con preto de corenta puntos de aumento na aprobación de George Bush, tras os atentados do 11-S en 2001), pero tamén pode observarse nun gran número de situacións nas que a percepción da poboación é similar: conflitos bélicos, desastres ou catástrofes naturais, graves accidentes, epidemias ou pandemias, etc.⁹ Este efecto flutúa e é variable, en función da crise e do liderado presidencial. Oscila dende un impacto débil, nun rango de aumento entre 5 e 10 puntos, como Obama en 2011, tras o anuncio da morte de Bin Laden, a un efecto forte, cando é superior aos 10 puntos, como nos casos de Kennedy, durante a crise dos mísiles en 1962, e Bush en 2001.¹⁰ Como adoitaba repetir Hillary Clinton, “*never waste a good crisis*”: nunca hai que desperdiciar unha boa crise para reforzar o liderado.

Investigacións previas confirmaron esta pauta, pero son poucos os estudos que comezaron a indagar o efecto da pandemia actual sobre a valoración dos líderes políticos e trátase dunha oportunidade excelente para este tipo de análises, ao igual que para explorar os problemas e dilemas da comunicación de crises a grande escala, como se fai neste traballo.

Aínda que o contraste de hipóteses é máis axeitado con moitos casos, exploraremos algunhas hipóteses interesantes a partir dun estudo de caso, como o español:

- Hipóteses 1a: Os cidadáns reforzan a súa valoración dos gobernantes nunha situación de crise sanitaria grave.
- Hipótese 1b: Os cidadáns aumentan a súa confianza nos gobernantes sen que se produza un rumbo partidista na súa valoración.

Outro aspecto interesante é se o crecemento na confianza e na valoración dos dirixentes gobernamentais en crises destas características produce un “efecto de peche de filas”. Para que este efecto se produza o apoio cidadán tamén debe proceder dos votantes dos partidos opositores ata un nivel que supere o 50 % de apoio. Nos países bipartidistas, como Estados Unidos, alcanzar este limiar é máis fácil, pero non sucede o mesmo nos sistemas multipartidistas. Neste sentido, o noso traballo parte dunha conceptualización máis estrita e esixente do efecto “*rally round the flag*” que un simple aumento na popularidade e na confianza no Goberno, dado que un certo consenso implica un apoio amplo que exceda á maioría da poboación. Esta operacionalización xera unha hipótese adicional:

- Hipótese 2: Politicamente, unha crise aguda, como a pandemia actual, é unha situación propicia para producir un efecto de “peche de filas” ao redor do presidente ou do primeiro ministro.

2 AS CRISES SANITARIAS E OS TIPOS DE CRISES: UN MARCO DE ANÁLISE

2.1 Crises intratables

Antes de analizar os efectos da xestión e da comunicación de crises sobre a valoración dos líderes políticos é preciso analizar, dun xeito máis descritivo, os dilemas comunicativos que unha crise sanitaria como a actual implica para os *decision-makers*.

As crises sanitarias, polos seus devastadores efectos, non ofrecen dúbidas acerca de se nos enfrontamos a unha auténtica situación de crise. As crises convencionais (*conventional crises*), como a crise dos controladores aéreos de 2010 en España, son previsibles e simples de manexar, xa que as decisións dos gobernantes poden influír rapidamente sobre elas. Non obstante, as crises sanitarias (como a crise do Ébola ou a do coronavirus) adoitan ser crises intratables (*intractable crises*), e, ao igual que as crises convencionais, son facilmente previsibles, aínda que dificilmente xestionables.

Pode ser un paradoxo, pero son as crises máis difíciles de prever as que permiten un mellor manexo e unha xestión máis fácil, ben sexan crises inesperadas (*unexpected crises*), como un terremoto, unha inundación ou un furacán, ou crises esenciais ou fundamentais (*fundamental crises*), como os atentados terroristas.

Táboa 1. Tipos de crises segundo a súa previsibilidade e a súa influenciabilidade

		Influenciable	
		Fácil	Difícil
Previsible	Fácil	CRISES CONVENCIONAIS Crise de controladores aéreos	CRISES INTRATABLES Ébola Gripe A
	Difícil	CRISES INESPERADAS Terremoto de Lorca	CRISES FUNDAMENTAIS Atentados do 11-M / 11-S

Fonte: Adaptada de Gundel, 2005: 112.

2.2 Crises de sombra alongada (*Long shadow crisis*)

O tipo de crise condiciona os aspectos comunicativos desta, segundo a súa traxectoria, aínda que non hai análises sobre o impacto das distintas crises sobre valoración e a confianza nos gobernos. As crises de combustión rápida (*Fast burning crisis*), son abruptas, breves e intensas, e prodúcense como consecuencia de catástrofes e desastres naturais: sismos, furacáns, maremotos, etc.¹¹ O terremoto de Lorca en 2011 é un exemplo

característico deste tipo de crise de combustión rápida, ao igual que a nevarada Filomena, en Madrid e outras comunidades autónomas, ou as inundacións da DANA que asolou o Levante español en setembro de 2019.¹²

As crises de sombra alongada (*Long shadow crisis*) teñen unha traxectoria ben distinta e prolónganse na area política e social, incluso despois de que a situación de crise cesase ou de que a ameaza se diluíse ou esvaece. En España, a catástrofe da vertedura do Prestige en 2003 ou os atentados terroristas do 11-M en 2004 son exemplos deste tipo de traxectoria, e é a actual pandemia do coronavirus a crise de sombra alongada máis importante da historia recente.¹³ Crises similares producíronse, recentemente, durante os graves disturbios raciais en protesta pola morte de George Floyd en Mineápolis en maio de 2020.¹⁴

As crises de sombra alongada, ademais de aflorar desaxustes ou problemas máis profundos, esixen un tratamento informativo e unha política de comunicación que debe despregarse ao longo dun extenso período de tempo. Isto obriga a deseñar unha estratexia que contemple distintas fases e períodos con necesidades comunicativas diferenciadas que deben ter resposta por parte dos gobernantes, como se analiza, con máis detemento, nos seguintes apartados.¹⁵

Por suposto, estes dous tipos de crises nada teñen que ver con outras crises, como as catárticas ou as de combustión lenta (Táboa 2).¹⁶ As crises de combustión lenta supoñen “ameazas a longo prazo”: o cambio climático e o quentamento global, o envellecemento ou a obesidade da poboación.¹⁷ En cambio, as crises catárticas xorden e desenvólvense lentamente e teñen un final abrupto.

Táboa 2. Tipos de traxectorias de crises e exemplos

		Velocidade de desenvolvemento	
		Rápida: instantánea	Lenta: silenciosa
Velocidade de terminación	Rápida: abrupta	Crise de combustión rápida Exs. Terremoto de Lorca, folga controladores aéreos	Crise catártica Exs. Asasino da baralla e outras crises de asasinados seriais
	Lenta: gradual	Crise de sombra alongada Exs. Covid-19, Prestige, atentado terrorista 11-M, accidente Metro de Valencia	Crise de combustión lenta Exs. Quecemento global, envellecemento

Fonte: Adaptada de Boin e t'Hart, 2001: 32.

3 O CICLO E AS FASES DA COMUNICACIÓN DE CRISES SANITARIAS

Os directores de comunicación dos gobernos, no caso das crises de sombra alongada, como a do coronavirus, adoitan traballar con modelos dinámicos de crises. Estes son algo máis complexos e realistas que os esquemas básicos de fases das crises estruturados en tres grandes etapas (precrise, crise e peche da crise), característicos de moitos estudos teóricos. Por exemplo, Alistair Campbell describe a seguinte pauta de evolución como típica das crises: “a crise propia; o momento de incompreensión do pánico; os primeiros intentos para resolver as cousas; problemas subsidiarios, entrando e exacerbando esta; a crise empeorando antes de mellorar; resolución final, logo (ás veces) leccións aprendidas”.¹⁸

En cada unha destas fases do ciclo dunha crise, que imos utilizar na nosa análise (latencia, eclosión, explosión e síntese), hai que atender aspectos distintos. É sintomático da falta de previsión e preparación, ou da ausencia dun manual de comunicación, que se cometa unha cadea de erros en cada unha das etapas mencionadas porque non se previu un determinado “*checklist*” de tarefas para desenvolver en cada momento, a medida que avanza a crise.

3.1 Estratexias preventivas na fase de latencia

Nas fases de latencia, se os gobernantes non queren verse desbordados nas fases posteriores da crise, é conveniente orientar todos os esforzos á preparación e á planificación da resposta, orientando os esforzos cara á previsión e á realización de simulacións das actuacións que hai que desenvolver durante as etapas máis severas. Por iso, nesta primeira fase da crise, o máis importante para os comunicadores é poñer a énfase na proactividade. Hai que enviar aos cidadáns a mensaxe de que se están realizando todas as actuacións necesarias para conseguir os medios cos que facer fronte ao problema, para estar ben preparados e para contemplar as diferentes opcións de resposta. Hai que informar da formación, constitución ou reactivación, se é que fosen células de crises dormentes, dos comités técnicos e especializados.

Non hai que esquecer, nestes momentos iniciais, que a situación se tornará, paulatina ou abruptamente, máis difícil, a medida que se estenda a crise; a capacidade de resposta pode verse superada se non se toman medidas nestas etapas temperás do problema.

Nas crises do Ébola ou do coronavirus, a alarma e a alerta sanitaria sobrepasa as fronteiras nacionais e actúa como detonante para comezar a adoptar medidas a nivel interno. Nestes casos, son as autoridades sanitarias a nivel internacional e europeo as que ditan as instrucións que deben observar os diferentes países para identificar e detectar posibles gromos e actuar ante a aparición de casos.

Escenarios probables e un repertorio de actuacións previstas para cada un destes escenarios é o obxectivo primordial da acción nesta fase, tendo en conta que non sempre se disporá do tempo necesario para preparar adecuadamente un manual de crise.

No caso da crise do coronavirus, a fase de latencia iniciouse a comezos de decembro de 2019 en Wuhan, China, onde se localizaron os primeiros casos e onde as autoridades se viron sorprendidas e obrigadas a confinar a millóns de persoas para conter o avance do virus.

3.2 Estratexias narrativas na fase de eclosión

Unha axeitada planificación dos escenarios probables e da evolución posible do problema pode contribuír a unha xestión máis controlada deste durante a fase de eclosión ou emerxencia da crise, onde o prioritario, dende o punto de vista comunicativo, é xestionar a sorpresa da opinión pública e gañar tempo.

En termos do Ministerio de Sanidade, o escenario que nos permite confirmar que se entrou na fase de eclosión é o cambio a un escenario de contención, ao igual que o cambio do escenario de contención polo de contención reforzada mostra que se avanzou á terceira fase da crise, a máis grave, a fase de explosión.

A fase de eclosión en España estendeuse dende a aparición do primeiro paciente coñecido no noso territorio o 31 de xaneiro, en Canarias, e a súa propagación a Madrid, Valencia e Cataluña na última semana de febreiro. O final desta fase produciuse na semana do 9 ao 14 de marzo, cando o Ministerio de Sanidade cambiou o escenario de contención polo de contención reforzada, que implicou a adopción da drástica medida de suspender a actividade docente na Comunidade de Madrid e outras zonas identificadas como de “transmisión alta”. Esta fase pechouse, definitivamente, o 14 de marzo, coa aprobación do decreto que declaraba en todo o territorio o estado de alarma (RD 463/2020).

Nesta fase, dende o punto de vista da comunicación política da crise hai que centrar o obxectivo en dúas cuestións: en primeiro lugar, na elaboración dunha axeitada narrativa ou relato da crise; en segundo lugar, en buscar un adecuado equilibrio entre minimizar ou ignorar o alcance da crise e provocar alarma entre a poboación.

Primeiro, os gobernos deben controlar o relato ou a narrativa da situación¹⁹. Para iso, os expertos en comunicación política usan determinados marcos sobre a orixe ou o responsable da crise. Este proceso de enmarcado (“*framing*”) é importante para empezar a construír unhas determinadas ideas, crenzas e expectativas na opinión pública sobre o que está sucedendo. Ante a pandemia, o marco foi moi diverso: Macron ou Sánchez utilizaron a metáfora da “guerra”²⁰; Merkel, pola súa parte, alertou aos cidadáns da difícil situación que se aproximaba considerándoa como “o maior desafío para Alemaña dende a Segunda Guerra Mundial”; Trump apuntou directamente aos seus responsables, falando do “virus chino”, etc.

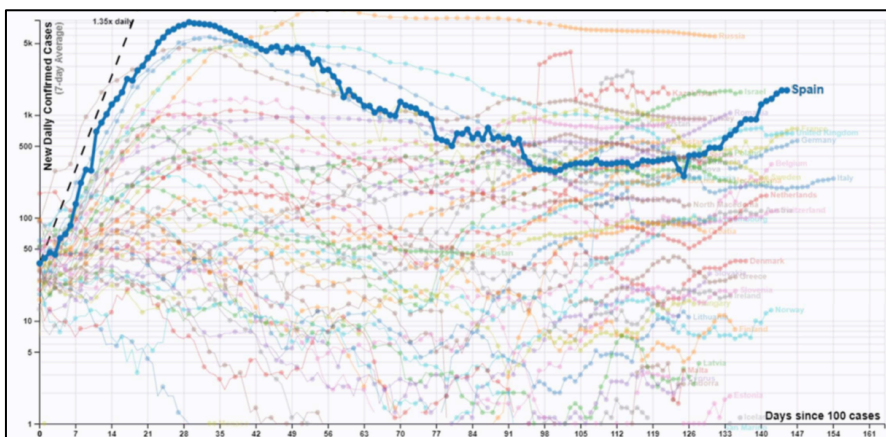
Segundo, non hai que esquecer que, en comunicación de crises, minimizar o alcance ou a gravidade das crises, aínda que pode resultar unha tentación para os gobernantes, co propósito de non causar alarma ou pánico entre a poboación, adoita ser sempre unha estratexia equivocada. Neste sentido, a actitude prudente de Merkel advertíndolles aos cidadáns de que existía “a posibilidade de que o sistema sanitario alemán,

que é excelente, un dos mellores do mundo, se vexa completamente desbordado pola COVID” parece o máis axeitado ante o carácter imprevisible e evolución dunha situación completamente inédita.

A cautela debe dominar as intervencións dos portavoces políticos nestes contextos. Por iso, resulta arriscado durante a fase de eclosión mostrar un excesivo optimismo, aínda que o obxectivo sexa non causar alarma social, e efectuar manifestacións como as de Fernando Simón, epidemiólogo e xefe do Centro de Coordinación de Alertas e Emerxencias Sanitarias do Ministerio de Sanidade: “España non vai ter máis alá dalgún caso diagnosticado” (31 de xaneiro); “Nestes momentos, o nivel de risco de España é relativamente baixo” (3 e 9 de febreiro); “Non debería ser un problema grave celebrar eventos multitudinarios” (2 de marzo). Máis prudentes, pero igualmente arriscadas, foron as declaracións do ministro de Sanidade, Salvador Illa, quen sinalaba o 13 de febreiro que “España ten suficientes subministracións e equipos persoais de emerxencia neste momento”. Por suposto, sempre o responsable político, como fixo Illa, semanas máis tarde, pode alegar que “predicir o pasado é moi sinxelo e, a quiniela, o luns acertámola todos”.

Por iso, é aconsellable que os portavoces non sexan moi precisos na previsión de afectados nin mencionen cifras de contaxio. Por exemplo, no seu anuncio da inminente aprobación do estado de alarma, o 13 de marzo, o presidente Sánchez indicou que “nos esperan semanas moi duras. Non podemos descartar que nos próximos días alcancemos a cifra de 10.000 afectados.” Menos dun mes despois, o 12 de abril, en plena fase de explosión ou apoxeo da crise, a cifra oficial de afectados era de 166.019 e de 16.972 falecidos, con España sendo un dos países máis afectados do mundo en termos relativos, de acordo á súa poboación (Gráfico 1).

Gráfico 1. Casos confirmados de COVID-19, normalizados segundo poboación (escala logarítmica) en fases de eclosión e explosión, 2020



Fonte: Johns Hopkins CSSE. Actualizado o 27/7/2020.

3.3 Estratexias comunicativas na fase de explosión, desenvolvemento ou perversión

Na terceira fase da crise, a de explosión ou desenvolvemento, a situación vólvese máis difícil e máis complexa; resulta complicado manter o control dos acontecementos e soste a posición con certa solvencia, xa que as autoridades sanitarias, como sucedeu na actual pandemia, poden verse superadas pola escaseza de medios humanos e materiais e pola saturación e o colapso de moitos hospitais.²¹ En casos extremos, os xestores vense forzados a crear, con gran rapidez, unidades de intermedios, para pacientes non tan graves, e a levantar, talvez, hospitais de campaña, así como a instalar grandes depósitos de cadáveres, como sucedeu en España.

Ademais de ter en conta este tipo de escenarios máis graves, cando se planifica a resposta á crise, nos períodos previos, hai que ter preparadas decisións sobre varios aspectos clave, que poden chegar a ser decisivas no impacto da comunicación da crise segundo o país: o formato das conferencias de prensa ou comparecencias públicas, o control das preguntas realizadas ao Goberno, o tipo de portavoces e o papel dos expertos.

En primeiro lugar, como mostra calquera manual de crise, hai que tomar as decisións respecto aos portavoces gobernamentais que van comparecer publicamente. En xeral, o adecuado é que os presidentes e primeiros ministros só interveñan para realizar anuncios ou declaracións de grande alcance. Por exemplo, Macron dirixía mensaxes á nación e o seu primeiro ministro, Édouard Philippe, efectuaba declaracións gobernamentais e concedía diversas entrevistas, ao igual que os seus ministros, pero non participaba en conferencias de prensa diarias. Giuseppe Conte, o presidente do consello de ministros italiano, tamén se limitaba a realizar declaracións gravadas, informando da adopción das medidas máis relevantes. Só Trump, ao inicio da crise, comparecía diariamente, acompañado de numerosos membros do seu equipo e de expertos sanitarios.

Nestes casos, parece máis prudente trasladar a responsables técnicos esta responsabilidade. En Italia, por exemplo, Angelo Borrelli, o director de Protección Civil, membro do comité técnico asesor do Goberno, comparecía xunto a médicos ou expertos. En Francia, informaba o director xeral de Sanidade, acompañado puntualmente polo ministro.

Nos manuais de crises aconséllase que se escolla un portavoz único, para evitar as contradicións nas declaracións públicas de varios portavoces, que poden estar pouco coordinados entre si en situacións de gran tensión.²² En España, este papel desempeñábo o ministro de Sanidade, Salvador Illa, e non se produciu ningún cambio ao respecto. En crises sanitarias anteriores, como a do Ébola, o desgaste da ministra de Sanidade, Ana Mato, provocou a súa substitución pola vicepresidenta do Goberno.²³ No caso de Salvador Illa, en ningún momento se optou pola súa substitución.

Pese a que o foco das intervencións públicas se concentre no responsable da área en crise, en ocasións, os gobernos inclínanse por unha portavocía máis plural e por un sistema máis coral, cun formato de comparecencias rotatorias dos ministros pertencentes

aos comités de crises, como aconteceu en España, cos ministros de Sanidade, (33 comparecencias), Facenda (16), Interior (14) e Transportes (12).²⁴

En segundo lugar, hai que determinar o formato das comparecencias dos responsables públicos. Co argumento de que as conferencias de prensa non poden ser presenciais por razóns sanitarias, en España, por exemplo, produciuse unha ampla protesta de moitos medios de comunicación, que denunciaron o control das preguntas dos xornalistas aos membros do comité técnico, que filtraba a Secretaría de Estado de Comunicación. O rexeitamento deste formato por parte das asociacións da prensa e a retirada de varios diarios nacionais destas comparecencias forzou ao Goberno a rectificar e a modificar o procedemento, utilizando a videoconferencia, que permitía formular preguntas sen filtros e a posibilidade de réplicas ou repreguntas.

En terceiro lugar, nestas crises, é importante o papel dos expertos, que dado o seu nivel de exposición pública, acaban por converterse en auténticas celebridades, como sucedeu, en Estados Unidos, co epidemiólogo Anthony Fauci (*National Institute of Allergy and Infectious Diseases*) e a experta en enfermidades infecciosas Deborah Birx (coordinadora do Grupo de traballo contra a pandemia na Casa Branca).²⁵ En España, Fernando Simón, un epidemiólogo, representou este colectivo, e o seu caso mostra que, aínda que os expertos gozan dun maior predicamento e respecto público, en ocasións, a súa actuación pode tamén poñerse en dúbida en diversos sectores e medios de comunicación, incluíndo, no caso de Simón, a solicitude da súa dimisión por parte dalgúns epidemiólogos e de Vox, o terceiro partido en representación parlamentaria.²⁶

Por último, débese prestar especial atención á comunicación de crises por medios dixitais²⁷. As redes sociais permítenlles ampliar os contidos aos dirixentes políticos a través de vídeos con discursos ou vídeos en directo, a resposta en liña a preguntas en directo, etc. Os exemplos de Mario Cuomo, Gretchen Whitmer, Bill de Blasio ou Erna Solberg, así o mostran. O mesmo é posible sinalar das *apps* para sintomatoloxía, as webs informativas sobre datos ou con consellos e infografías e para a creación de redes de voluntariado e solidariedade, etc.

3.4 O “*blame game*” da crise

As estratexias na comunicación política nesta fase varían dependendo da perspectiva, xa que os actores políticos se ven envoltos no típico “*blame game*” ou xogo da culpa acerca das responsabilidades políticas pola crise. A oposición apunta, inevitablemente, á imprevisión do goberno e tende a poñer énfase en episodios, como o dos test falsos procedentes de China en España, que reforzan o discurso da ineficacia do Executivo. Os gobernos, en cambio, intentan introducir novos eixes discursivos. Por exemplo, en España, asumindo a defensa da sanidade pública e atribuíndo as responsabilidades polos seus déficits a determinados gobernos rexionais, dirixidos pola oposición, por determinadas políticas de recortes orzamentarios na sanidade pública que minorou os seus recursos humanos e materiais ata o punto de dificultar a súa resposta ante estes desafíos críticos. Neste debate, esgrímíronse as carencias estruturais en materia de

saúde pública en Italia ou España, que dedican menos dun 9 % do PIB a políticas sanitarias fronte a Francia ou Alemaña, que destinan case o 12 % do PIB a estas políticas, e onde o gasto sanitario por habitante é moi superior ao dos dos países do sur de Europa.

Dous debates de carácter político-institucional superpóñense a este debate do “*blame game*” polas responsabilidades na xestión da crise.²⁸ Por un lado, o debate sobre os instrumentos xurídicos para facer fronte á situación e o recurso extremo á declaración dos estados de alarma.²⁹ Nesta crise, a gravidade e extensión da pandemia debilitou este debate, pero non a discusión sobre se esta medida ampara a suspensión xeral do dereito de liberdade de circulación e residencia ou se esas medidas só poden adoptarse baixo o estado de excepción. Por outro lado, aparece o debate sobre o exercicio do control ao Goberno baixo o estado de alarma debido á suspensión da normal actividade parlamentaria. A disputa pública tamén adoita estenderse ás decisións gobernamentais sobre o cesamento de actividades económicas.

Táboa 3. Apoio na votación sobre os decretos do estado de alarma en España, 2020

	Primeiro 28 marzo	Segundo 12 abril	Terceiro 26 abril	Cuarto 10 maio	Quinto 24 maio	Sexto 7 xuño
SI	321	270	269	178	177	177
NON	-	CUP VOX	JxCat CUP VOX	VOX ERC JxCat CUP FA	PP VOX Compromis JxCat CUP ERC	PP VOX JxCat CUP UPN Compromis
ABSTENCIÓN	ERC JxCat Bildu CUP BNG	ERC JxCat Bildu	Bildu ERC BNG	PP Bildu BNG ERC	Bildu BNG UPN NC	ERC Bildu BNG

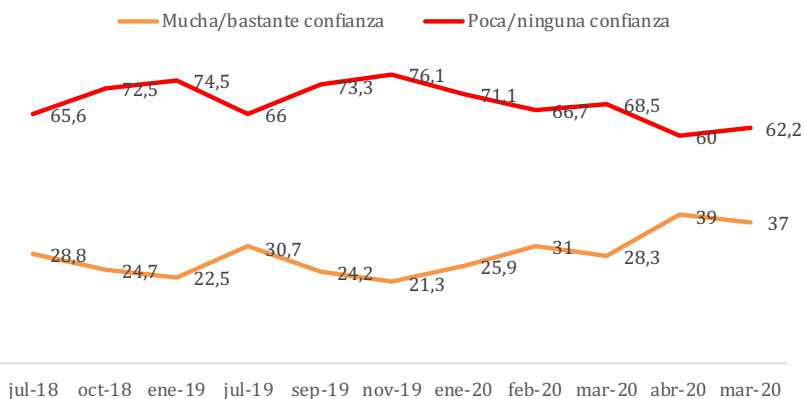
Fonte: elaboración propia.

Estes debates xeran un certo dilema comunicativo e discursivo ao que deben facer fronte os grupos da oposición, que oscilan no seu apoio ás medidas do Goberno.³⁰ O dilema supón, ou ben apoiar ao goberno e mostrar unha actitude responsable e “patriótica”, ou ben distanciarse del e utilizar a xestión da pandemia como un elemento máis na estratexia opositora. Como pode apreciarse na Táboa 3, o apoio aos decretos de estado de alarma foi progresiva e paulatinamente diminuindo entre o conxunto das forzas políticas.

4. O EFECTO «RALLY ROUND THE FLAG»: IMPACTO DA XESTIÓN E DA COMUNICACIÓN DE CRISES SOBRE OS LÍDERES POLÍTICOS

Coa crise do coronavirus, os principais mandatarios viron aumentar considerablemente a súa popularidade.³¹ A chanceler Angela Merkel incrementou a súa aprobación ata o 63 % (Trend Deutschland). A popularidade do primeiro ministro italiano, Conte, foi crecendo ata o 61 %, subindo 13 puntos en apenas un mes, mentres o seu goberno alcanzou unha aprobación do 56 %, con 14 puntos de aumento no seu apoio (Ipsos). Boris Johnson conseguiu que as opinións positivas, que se reducían só ao 33 % dos británicos, se incrementasen ata o 55 % coa crise do coronavirus, obtendo os mellores rexistros de calquera *premier* na última década e recibindo un importante apoio, incluso dos votantes laboristas (o 24 % opinaban favorablemente da actuación do primeiro ministro conservador).

Gráfico 2. Evolución da confianza no Presidente do Goberno de España, 2018-2020



Fonte: Garrido et al., 2020: 536.

En España, nos meses críticos da crise, xusto ao inicio da fase de explosión, a confianza no Presidente do Goberno incrementouse arredor dos dez puntos, confirmando a nosa Hipótese 1a (Gráfico 2). Esta Hipótese 1a parece que se confirmou para a maior parte dos países sometidos á pandemia do coronavirus.

Incluso, a popularidade de Donald Trump en Estados Unidos alcanzou as súas cotas máximas con motivo da crise, cunha aprobación case do 48 %, subindo 5 puntos nun mes, mentres que a avaliación da súa reacción ante a crise tamén suscitaba unha ampla aprobación: o 60 % aprobábaa e o 38 % rexeitábaa (Gallup).

O caso español tamén parece confirmar a Hipótese 1b, como mostra a Táboa 4. A confianza na xestión do Goberno experimentou un incremento constante entre os votantes dos partidos que formaron o Executivo de coalición (PSOE e Podemos), incluso con crecementos de máis de trinta puntos entre marzo e abril de 2020, nos votantes

socialistas. Este aumento na confianza tamén se produce entre os grupos da oposición, aínda que en menor medida: 15 puntos no caso dos electores do PP e máis de 20 no dos votantes de Ciudadanos; incluso, case 10 puntos no do electorado de Vox.

Táboa 4. Confianza na xestión do Goberno, segundo votantes (% moita + bastante confianza)

	Xul 2018	Ago 2018	Out 2018	Nov 2018	Dec 2018	Xan 2019	Feb 2019	Xul 2019	Sep 2019	Nov 2019	Xan 2020	Mar 2020	Abr 2020	Mai 2020
CONXUNTO	19,1	15,1	13,2	15,2	12	13,4	14,1	21,4	12,2	11,1	16,0	22,8	46,5	45,7
PSOE											35,4	39,2	74,6	76
PODEMOS											31,7	60,5	77,1	79,9
C's											2,7	5,3	27,4	20
PP											2,2	2,3	17,1	11,3
VOX											2,1	0,6	9,5	8,1

Fonte: Garrido, Martínez e Mora, 2020: 537. Elaboración a partir de barómetros do CIS.

Nota: Dende xullo de 2018 ata abril de 2020 refírese á evolución da valoración da xestión “boa + moi boa” do Goberno.

Non obstante, en relación coa Hipótese 2, os datos mostran que, en certos casos, o “efecto de peche de filas” non se produce, nin sequera nun contexto de crise destas dimensións. En Estados Unidos, Francia e España, o efecto “*rally round the flag*” viuse bloqueado. En Estados Unidos, dende o 47,4 % que alcanzou en abril, a aprobación de Trump caeu a comezos de xullo ao 41,5 %.³² En Francia, Macron viu aumentar a súa popularidade 13 puntos nun mes, ata o 46 %, unha cifra que non alcanzaba dende había dous anos; a mesma mellora na súa imaxe experimentou o seu primeiro ministro, Édouard Philippe, que subiu 7 puntos, ata o 43 % (Ifop). Non obstante, a finais de marzo, a xestión de Macron suscitaba un amplo rexeitamento, o 59 % desaprobaba a súa xestión e só o 36 % mostraba o seu apoio a esta.

Ao igual que en Francia ou Estados Unidos, cuxos mandatarios non superaron o 50 % de apoio, típico límite deste tipo de impacto sobre a popularidade dos gobernantes; en España, incluso, nin sequera alcanzou en ningún momento o 40 % (Gráfico 2).³³

Por que en España esta crise non produciu un efecto de “peche de filas” ao redor do Goberno, rexeitando a Hipótese 2, pese a producirse un incremento na valoración do Executivo? Distintos factores parecen explicar estes límites á popularidade na xestión governamental.³⁴ En primeiro lugar, algúns dos problemas ou erros comunicativos do goberno nas fases de eclosión e explosión, que se mencionaron, poderían afectar á percepción cidadá. Como a comunicación política da crise por parte do Executivo foi analizada, en extenso, nos apartados anteriores, non parece necesario desenvolver máis esta explicación.

En segundo lugar, o baixo teito de aprobación inicial do xefe do Executivo podería ser outra das causas, xa que un baixo teito de aprobación inicial fai difícil que sexa superado, incluso, en presenza dunha grave crise nacional ou internacional posterior. En Estados Unidos, argumentouse que unha das razóns que impediu o efecto de peche de filas na crise da COVID-19 foi o baixo teito de aprobación de Trump, pois só nos dous

meses seguintes á súa inauguración superou o 44 %.³⁵ Este baixo teito tamén puido ser un límite para Sánchez, considerando que, durante 2018 e 2019, os niveis de pouca ou ningunha confianza cara a el e cara ao seu Goberno foron moi altos, situándose entre o 65,6 % (xullo 2018) e o 73,3 % (xullo 2019). Se se compara co primeiro ministro italiano, por exemplo, Conte recibiu no seu momento inicial, incluso, un 62 % de aprobación.

Un elemento que podería limitar o impacto deste factor é o momento do ciclo electoral no que se produce a fase de explosión da crise, xa que o primeiro Goberno español de coalición acababa de ser constituído semanas antes, o que implicaba que os seus niveis de partida, en termos de popularidade, se incrementaran respecto aos que gozara Pedro Sánchez no seu primeiro goberno unipartidista minoritario, nunha fase típica de “lúa de mel”, ao igual que no Reino Unido, onde tamén Boris Johnson acababa de iniciar o seu mandato; a diferenza de Francia, cun presidente que xa acusaba un certo desgaste no exercicio do seu cargo.

En terceiro lugar, o tipo de goberno e a fórmula de coalición deste pode contribuír á explicación deste fenómeno. Os gobernos minoritarios adoitan ser os gobernos parlamentarios máis débiles, especialmente cando están afastados do límite da maioría absoluta, como sucede co goberno español, que necesita un amplo apoio dos partidos de ámbito non estatal, algúns independentistas e secesionistas, o que fai máis complexos os cálculos e os acordos no parlamento.

En cuarto lugar, nos países onde se abriu unha brecha ou unha “greta” política e social e onde a polarización ideolóxica e a polarización afectiva é elevada, prodúcese unha lóxica barreira para o crecemento da valoración positiva dos líderes dos partidos rivais, o que pode explicar este límite ao efecto “*rally round the flag*”, como indica a Táboa 4, na que a confianza na xestión do Goberno descansa exclusivamente nos seus votantes. En Estados Unidos, por exemplo, algúns estudos formulan a hipótese de que a polarización partidista extrema que viviu o país coa presidencia de Trump impediu este aumento da popularidade presidencial e evitou que obtivese un apoio bipartidista.³⁶

España tamén é un dos países onde a polarización ideolóxica alcanzou uns niveis máis altos comparativamente e é un dos países con maior polarización afectiva do mundo, incluso superior á de Estados Unidos.³⁷ A polarización afectiva en España cristalizou en bloques ideolóxicos, máis que en relación ás trincheiras partidistas tradicionais, o que limita calquera posible efecto “peche de filas” durante as crises.³⁸

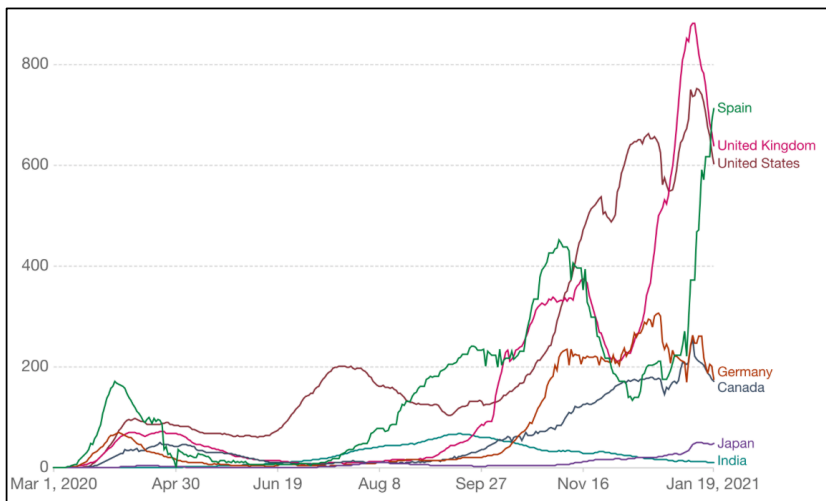
5. A COMUNICACIÓN NA FASE DE SÍNTESE OU PECHE DA CRISE

5.1 Desescalada, crises laterais e crises en ferverza

Nas crises de sombra alongada, como a crise sanitaria do coronavirus, é moi probable que a fase de explosión se estenda durante sucesivas ondas de contaxios, que prolonguen a situación varios meses (en España, concretamente, en abril, xullo e novembro de 2020 e en febreiro de 2021), o que fai moi complexa a desescalada (Gráfico 3). Nestas ondas, o papel dos gobernos rexionais ou dos estados (nos países federais) pode adquirir un

maior relevo, cun papel determinante nas decisións operativas sobre toques de recollida, peches perimetrais de rexións ou municipios ou áreas de saúde, etc.³⁹ O amparo das declaracións de alarma ou os estados de excepción a este tipo de medidas e a súa extensión pode tamén abrir, en ocasións, confrontacións entre niveis de goberno, formulando o debate internacional sobre a capacidade de resposta dos países unitarios ou federais a este tipo de crises.⁴⁰

Gráfico 3. Casos confirmados de COVID-19, normalizados segundo poboación por millón de habitantes



Fonte: *Financial Times* con datos de Johns Hopkins CSSE. Actualizado o 20/1/2020.

En crises de sombra alongada, as traxectorias destas poden rexistrar variacións por países, por rexións e, incluso, por cidades, e os picos críticos na fase de explosión poden ser, incluso, tardíos, debido á aparición de novas e máis perigosas cepas do virus, como se comprobou en 2021 na India.

As crises de sombra alongada, ademais, poden suscitar crebas institucionais e xerar dinámicas de “agenda-setting”, proporcionando unha “policy window” ou ventá de oportunidade, para certas políticas públicas.⁴¹ Así mesmo, non debe esquecerse que crises centrais ou primarias tan devastadoras, a nivel social e económico, adoitan desencadear crises laterais ou secundarias.⁴² Esta dinámica tamén pode estar presente nas crises de combustión rápida.⁴³

5.2 Peche político e peche operativo

O inicio do proceso de vacinación da poboación e o fin dos estados de excepción ou alarma constitúen os fitos simbólicos principais para o inicio da fase final da crise, a fase de síntese ou peche. Esta fase, en termos comunicativos, esténdese ata que conclúe cos

peches políticos e operativos das crises, que poden ou non coincidir, e nela avalíase a xestión e a comunicación que se realizou ao longo da crise e a súa valoración por parte da opinión pública.

Adóitase distinguir entre peche operativo e peche político e o final da crise prodúcese cando se consegue concluír ambos os dous procesos. En termos operativos, o proceso conclúe cando o estado de emerxencia ou alarma, a infraestrutura de resposta e a mobilización de recursos que se despregaron xa non se consideran necesarios. O peche político, en cambio, esixe ou implica un final simbólico e público da crise, expresado ante os medios de comunicación e aceptado pola opinión pública.

Esta dualidade, ademais, permite a posibilidade de desaxustes entre ambos os dous tipos de peches, posto que se pode producir unha simultaneidade entre eles, como é frecuente nas crises de combustión rápida, nun terremoto ou nunha catástrofe natural, pero noutro tipo de crises, como nas crises de sombra alongada, ambos os dous poden diferir.

Nun tipo de crise de sombra alongada, as crises sanitarias, como o Ébola ou a gripe A, o peche político precedeu ao peche operativo, posto que, unha vez dada por clausurada a alerta sanitaria correspondente, os protocolos de saúde esixían esperar determinados períodos de tempo para descartar a reprodución da enfermidade.⁴⁴ Noutros tipos de crises de sombra alongada, como a do Prestige, a do metro de Valencia e a do Madrid Arena, o peche operativo antecedeu ao peche político, na medida en que a protesta organizada dos afectados e a esixencia de responsabilidades xudiciais mantivo abertos os procesos políticos derivados da depuración de responsabilidades por estas crises. Este segundo subtipo de crises de sombra alongada adoitan ser “mal xestionadas”, e “os grupos de vítimas senten que non foron atendidos suficientemente e emprenden accións políticas e legais contra as autoridades. Isto dá lugar a loitas legais prolongadas e publicidade negativa, que pode durar facilmente unha década ou máis.”⁴⁵

Táboa 5. Catro estados típico-ideais de peche de crise

		Peche político	
		Sí	No
Peche operativo	Sí	Terremoto de Lorca Crise de controladores aéreos	Crise do <i>Prestige</i> Metro de Valencia Madrid Arena
	No	Gripe A Ébola Covid-19	Atentados terroristas do 11-S, 11-M, etc.

Fonte: Adaptada de Boin, Hart, Stern, Sundelius, 2007: 123

Os “decisores” públicos deben, por último, ter en conta que, dos desaxustes entre o peche político e o peche operativo das crises poden xurdir, ademais, dous “déficits de manexo do tempo”: por un lado, a clausura prematura das crises, cando os gobernantes

“subestiman a complexidade e a tenacidade dos problemas en cuestión, ou malinterpretan o nivel de tensión residual existente na comunidade afectada”; por outro lado, unha extensión excesiva das crises, cando os líderes políticos se centran “tanto na dimensión operacional da crise que perden de vista o concepto xeral”, o que se denominou a miopía do “síndrome do búnker”, unha situación de certo illamento de decisión onde os funcionarios e directivos “se sintan nun centro de mando durante semanas enteiras, dende onde xestionan a crise e se ensimesman en fluxos de comunicación aparentemente urxentes” mentres “o mundo exterior segue adiante cara a outras preocupacións”.⁴⁶

6 CONCLUSIÓNS

Este traballo preliminar explora o impacto que tivo a crise sanitaria sobre a valoración e a confianza no Goberno. Os datos analizados confirmaron tanto a Hipótese 1a como a Hipótese 1b, mostran un aumento da valoración e da confianza no Goberno, incluso entre votantes doutros partidos. Non obstante, tamén rexeitaron, para España, a Hipótese 2, subliñando as dificultades para un peche de filas en determinados contextos. As causas que explican estes límites para o crecemento da popularidade presidencial en España exploráronse analizando os problemas comunicativos nas distintas fases da pandemia, aínda que outros aspectos poden ter relación con este fenómeno: o teito de popularidade do Executivo, o momento do ciclo político do Goberno, o grao de polarización ideolóxica e afectiva, etc.

Outras investigacións futuras deberán analizar o impacto da crise sobre os líderes da oposición. Ao mesmo tempo, sería oportuno coñecer como flutúa a valoración dos cidadáns cara aos seus gobernos en función da percepción acerca da actuación doutros líderes internacionais, que fan fronte a unha crise similar nos seus respectivos países e se hai algún tipo de interacción entre as valoracións entre distintos países, polo menos a nivel dos países da mesma área xeográfica.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Amat, F., Arenas, A., Falcó-Gimeno, A. e Muñoz, J. 2020. «*Pandemics Meet Democracy: Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain*», en *SocArXiv Papers*.
Dispoñible en: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>.
- Añel Rodríguez, R.M e Rodríguez Bilbao, E. 2020. «La comunicación en la crisis del Covid-19: relato único, marco épico y relatos ausentes», en *Revista Española de Comunicación en Salud*, sup. 1: 293-303.
- Atkeson, L.R. e Maestas, C.D. 2012. *Catastrophic Politics. How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bartolomé, E., Coromina, L. e Dülmer, H. 2021. «Valores bajo presión: estudio preliminar sobre el cambio de valores ante la crisis de la COVID-19 en España», en *Revista Española de Ciencia Política*, 55: 143-165.

- Benton, J.E. 2020. «Challenges to Federalism and Intergovernmental Relations and Takeaways Amid the COVID-19 Experience», en *American Review of Public Administration*, 50(6-7): 536-542. <https://doi.org/10.1177/0275074020941698>
- Bohn, M.K. 2015. *Presidents in Crisis: Tough Decisions inside the White House from Truman to Obama*. Nueva York: Arcade Pub.
- Boin, A. e Hart, P. 2001. «Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics», en U. Rosenthal, A. Boin e L.K. Comfort (eds.), *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Boin, A., Hart, P.T., Stern, E. e Sundelius, B. 2007. *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: INAP.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A. e Loewen, P.J. 2020. «The Effect of COVID-19 Lockdowns on Political Support: Some Good News for Democracy?», en *European Journal of Political Research*, 60(2): 497-505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- Campbell, A. 2015. *Winners: And How They Succeed*. Londres: Hutchinson.
- Castillo-Esparcia, A., Fernández-Souto, A.B. e Puentes-Rivera, I. 2020. «Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España», en *Profesional de la Información*, 29(4).
- Crespo, I. e Garrido, A. 2020. «La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis», en *Más Poder Local*, 41: 12-19.
- Crespo, I., Garrido, A. e Medina, R.M. 2017. «La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18: 110-134.
- Crespo, I., Medina, R.M., Garrido, A. et al. 2017. *¿Estamos preparados? La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española*. Madrid: INAP.
- Drennan, L.T. e McConnell, A. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Nueva York: Routledge.
- Ferguson, N. 2021. *Doom: The Politics of Catastrophe*. Londres: Allen Lane.
- Garrido, A. 2016. «Comunicación política y opinión pública», en M. Barrera Díez e L.M. Ruiz Rodríguez (coords.), *Análisis de la política*. Barcelona: Huygens.
- Garrido, A., Martínez, A. e Mora, A. 2020. «El gobierno de España y el coronavirus: «rally round the flag» y sus efectos», en *Iberian Journal of Information Systems and Technologies*, 35: 531-545.
- Gidron, N., Adams, J. e Horne, W. 2020. *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gozgor, G. 2020. «Global Evidence on the Determinants of Public Trust in Governments during the COVID-19», en *CESifo Working Paper*, 8313.
- Gundel, S. 2005. «Towards a New Typology of Crises», en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3): 106-115.
- Heat, R.L. e O'Hair, H.D. (ed.). 2009. *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge.

- Hetherington, M.J. e Nelson, M. 2003. «Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism», en *PS: Political Science & Politics* 36(1): 37–42.
- Kavakli, K.C. 2020. «Did Populist Leaders Respond to the COVID-19 Pandemic More Slowly? Evidence from a Global Sample», en *Paper, Bocconi University*. Disponible en: <https://www.covidcrisislab.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/861fb424-a490-46a6-ba1e-f871867aa40d/Kerim+Can+Kavakli.pdf?MOD=AJPERES&CVID=naYayF6>
- Markowitz, S. 2020. «Why Trump has received a much smaller approval bump than other world leaders during the pandemic», en *The Washington Post*, 8 de abril.
- Merkley, E., Bridgeman, A., Loewen, P.J. et al. 2020. «A Rare Moment of Cross-Partisan Consensus: Elite and Public Response to the COVID-19 Pandemic in Canada», en *Canadian Journal of Political Science*, 53(2). <https://doi.org/10.1017/0008423920000311>
- Minder, R. 2020. «Spain's Coronavirus Crisis Accelerated as Warning Went Unheeded», en *The New York Times*, 7 de abril.
- Mora, A. e Melero, I. 2021. «Seguimiento informativo y percepción del riesgo ante la Covid-19 en España», en *Comunicar*, 66. <https://doi.org/10.3916/C66-2021-01>.
- Mueller, J.E. 1970. «Presidential Popularity from Truman to Johnson», en *American Political Science Review*, 64(1): 18-34.
- Orriols, L. e León, S. 2021. «Looking for Affective Polarisation in Spain: PSOE and Podemos from Conflict to Coalition», en *South European Society and Politics*. <https://doi.org/10.1080/13608746.2021.1911440>
- Peytibi, X. 2020. «En momentos de incertidumbre, es la hora de los gobiernos: 10 necesidades en comunicación de crisis», en A. Gutiérrez-Rubí e C. Pont (eds.), *Comunicación política en tiempos de coronavirus*. Barcelona: Cátedra Ideograma-UPF.
- Rozell, M.J., e Wilcox, C. 2020. «Federalism in a Time of Plague: How Federal Systems Cope With Pandemic», en *American Review of Public Administration*, 50(6-7): 519-525. <https://doi.org/10.1177/0275074020941695>
- Schraft, D. 2020. «Political Trust During the COVID-19 Pandemic: Rally Around the Flag or Lockdown Effects?», en *SocArXiv Papers*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/pu47c>
- Simón, P. 2020. *Corona. Política en tiempos de pandemia*. Barcelona: Debate.
- Tremlet, G. 2020. «How Did Spain Get Its Coronavirus Response So Wrong?», en *The Guardian*, 26 de marzo.
- Zakaria, F. 2020a. This Is Just the First in a Series of Cascading Crises. *The Washington Post*, 3 de abril.
- Zakaria, F. 2020b. *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*. Nueva York: Norton.

NOTAS

- 1 Campbell, 2015: 319-321.
- 2 Crespo et al., 2017; Crespo et al., 2017.
- 3 Garrido, 2016: 304-305.
- 4 Merkley et al., 2020; Schraft, 2020.
- 5 Amat et al., 2020; Bartolomé et al., 2021.

- 6 Leininger e Shaub, 2020.
- 7 Bol *et al.*, 2020.
- 8 Atkeson e Maestas, 2012; Bohn, 2015.
- 9 Simón, 2020: 107-112.
- 10 Hetherington e Nelson, 2003; Mueller, 1970.
- 11 Boin, Hart, Stern e Sundelius, 2007: 117-122.
- 12 Crespo *et al.*, 2017: 117-134.
- 13 Crespo *et al.*, 2017: 199-203.
- 14 Drennan e McConnell, 2007: 19.
- 15 Crespo e Garrido, 2020.
- 16 Boin e t'Hart, 2001: 32.
- 17 Drennan e McConnell, 2007: 19.
- 18 Campbell, 2015: 343.
- 19 Añel Rodríguez e Rodríguez Bilbao, 2020.
- 20 Castillo-Esparcia, Fernández-Souto e Puentes-Rivera, 2020: 5.
- 21 Minder, 2020; Tremlet, 2020.
- 22 Heat e O'Hair, 2009.
- 23 Crespo *et al.*, 2017: 154-173.
- 24 Castillo-Esparcia, Fernández-Souto e Puentes-Rivera, 2020: 8.
- 25 Zakaria, 2020b: 80; Ferguson, 2021: 319-343.
- 26 Crespo e Garrido, 2020: 16.
- 27 Peytibi, 2020.
- 28 Crespo e Garrido, 2020: 16-17.
- 29 Crespo *et al.*, 2017: 96-116.
- 30 Garrido, Martínez e Mora, 2020: 539.
- 31 Gozgor, 2020; Kavakli, 2020.
- 32 Algúns recentes estudos (Kavakli, 2020) formularon que os gobernantes populistas (Trump, Bolsonaro, López Obrador ou Modi) tiveron un peor rendemento na xestión da pandemia. Tamén se debateron as supostas vantaxes do autoritarismo sobre as democracias na xestión de pandemias (Zakaria, 2020b: 31-36).
- 33 Garrido, Martínez e Mora, 2020.
- 34 Por suposto, a análise comparada sobre a xestión de crises abriu varios debates, acerca de se os líderes máis novos (Justin Trudeau, Sebastian Kurtz, Jacinda Ardern, Sanna Marin, etc.) foron máis eficaces na xestión e na comunicación de crises durante a pandemia, ou se as presidentas ou primeiras ministras (Angela Merkel, Jacinda Ardern, Sanna Marin, Katrin Jakobsdottir ou Tsai Ing-wen) tiveron máis éxito que os seus homólogos masculinos, etc.
- 35 Markowitz, 2020.
- 36 Markowitz, 2020.
- 37 Gidron, Adams e Horne, 2020: 24.
- 38 Orriols e León, 2021.
- 39 Simón, 2020: 146-153.
- 40 Benton, 2020; Rozell e Wilcox, 2020.
- 41 Boin, Hart, Stern e Sundelius, 2007: 120.
- 42 Zakaria, 2020a.
- 43 Campbell, 2015: 335-336.
- 44 Crespo *et al.*, 2017: 198-199.
- 45 Boin, Hart, Stern e Sundelius, 2007: 121.
- 46 Boin, Hart, Stern e Sundelius, 2007: 123-124.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 101-119
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4762>
© Serafín Pazos Vidal
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 15/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License



O Plan “España Puede” e a gobernanza territorial

El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial

Next Generation EU and Spanish Territorial Governance

SERAFÍN PAZOS VIDAL

Doutor en Ciencias Políticas
Responsable da Política Europea da
Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA
<https://orcid.org/0000-0002-3878-6008>
serafin@cosla.gov.uk

Resumo: O Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia “España Puede” busca gastar ata 70.000 millóns en subvencións ata 2026 do novo fondo “Next Generation EU”. O seu proceso de xestión, ata a súa presentación á Comisión a finais de abril de 2021 xerou unhas enormes expectativas sobre o seu potencial como instrumento anticrisis e para afrontar as reformas estruturais pendentes pero tamén controversias sobre a súa posible xestión territorial. O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia tende a unha xestión centralizada para realizar investimentos non moi diferentes aos dos fondos tradicionais. Isto significa unha crítica conceptual á Política Rexional da UE. Este artigo fai unha primeira aproximación aos 110 investimentos do “Plan España Puede” e ás súas consecuencias para a gobernanza territorial española.

Palabras clave: Next Generation EU, cohesión territorial, gobernanza multinivel, plan de Recuperación, COVID-19.

Resumen: El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España puede” pretende gastar hasta 70.000 millones en subvenciones hasta 2026 del nuevo fondo “Next Generation EU”. Su proceso de gestión, hasta su presentación a la Comisión a finales de abril de 2021 ha generado grandes expectativas sobre su potencial como instrumento anticrisis y para afrontar las reformas estructurales pendientes pero también las controversias sobre la gestión

territorial. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tiende a una gestión centralizada para realizar inversiones no muy diferentes a los de los fondos tradicionales. Esto significa una crítica conceptual a la Política Regional de la UE. Este artículo hace una primera aproximación a las 110 inversiones del “Plan España Puede” y sus consecuencias para la gobernanza territorial española.

Palabras clave: Next Generation EU, cohesión territorial, gobernanza multinivel, plan de recuperación, COVID-19.

Abstract: The “España Puede” Recovery, Transformation and Resilience Plan seeks to spend up to 70 billion in grants by 2026 from the new “Next Generation EU” fund. Its development until its presentation to the Commission at the end of April 2020 generated huge expectations about its potential as an anti-crisis instrument and to face the pending structural reforms, but also controversy about its possible territorial management. The Recovery and Resilience Mechanism tends to centralise management but makes investments not very different from those of traditional EU funds, making it a conceptual critique of EU Regional Policy. In this article, a first approach is made to the 110 Investments of the “Plan España Puede” and its consequences for Spanish territorial governance.

Key words: Next Generation EU, territorial cohesion, multilevel governance, recovery plan, COVID-19.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 O Mecanismo de Recuperación e Resiliencia e os Fondos Estruturais. 3 O “Plan España Puede”. 4 O Real Decreto-lei 36/2020, do 30 de decembro. 5 Análise da gobernanza territorial dos Investimentos do Plan de Recuperación. 5.1 O Exemplo do Reto Demográfico no Plan de Recuperación. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Neste artigo, de carácter interdisciplinario, pois combina a análise xurídica coa de políticas públicas europeas, preténdese examinar a gobernanza territorial do chamado Plan de Recuperación (“Plan España Puede”), financiado co novo Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR) contrastándoo cos Fondos Estruturais da Unión Europea (UE), fondos cos que comparte moitos elementos pero verbo dos que o MRR pretende separarse e solucionar varias das súas deficiencias na execución e á hora de afrontar reformas estruturais.

Procederáse á análise da gobernanza territorial no Regulamento comunitario polo que se establece o MRR así como do “Plan España Puede” (que é o plan de investimentos enviado polo Goberno de España á Comisión Europea para a súa aprobación) e do Real Decreto-lei, 36/2020 do 30 de decembro que constitúe a súa base xurídica en Dereito interno español. A parte fundamental deste artigo é a análise da gobernanza territorial dos 110 Investimentos nos que se organiza o “Plan España Puede” examinando a súa coherencia co conxunto do plan e o papel das Comunidades Autónomas e administracións locais. Os investimentos previstos para unha cuestión de grande actualidade como é a do reto demográfico úsanse como exemplo ilustrativo do potencial e limitacións da gobernanza territorial deste Plan, para rematar extraendo unhas breves conclusións sobre a capacidade transformadora do “Plan España Puede”, en particular na capacidade de artellar colaborativamente os diferentes niveis de goberno (é dicir, a gobernanza multinivel) dun Estado complexo coma o español.

2 O MECANISMO DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA E OS FONDOS ESTRUTURAIS

A crise do coronavirus que comezou na primavera de 2020 levou a que a UE superase antigos tabús. Ante o medo dunha nova década perdida, acórdase no espazo de poucos meses ata o Consello Europeo de xullo dese ano a mutualización a grande escala de débeda pública, financiada potencialmente con impostos europeos para crear un paquete de investimentos, denominado *Next Generation EU* (NGEU) por un valor 750.000 millóns de euros (a prezos de 2018) a comprometer en 2021-2023 e a gastar ata 2026¹. NGEU é un programa adicional ao orzamento ordinario da UE 2021-2027, dotado duns 1.074.300 millóns de euros e financiado fundamentalmente polos orzamentos dos Estados Membros (EEMM).

A compoñente principal é un novo fondo, chamado Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), dotado de 672.000 millóns (312.000 en subvencións e 360.000 en empréstitos) que supón de lonxe o fondo máis grande creado pola UE, maior ca a Política de Cohesión e a Política Agrícola Común xuntas, que seguen a ser máis de dous terzos do orzamento tradicional da UE 2021-2027².

Preténdese co MRR dotar aos EEMM de medios adicionais para cumprir as reformas estruturais de carácter macroeconómico pero tamén de calidade institucional e mellora dos servizos públicos³ ás que os EEMM se comprometen anualmente no seu Programa Nacional de Reformas negociado coa Comisión Europea⁴.

Os Fondos Estruturais (FFEE) da Política de Cohesión foron anteriormente o medio polo cal se tentou vencellar o pagamento deses fondos ao cumprimento das condicións *ex ante* e macroeconómicas acordadas no Semestre⁵.

Malia estes esforzos, a Comisión Juncker, consciente da dificultade dos EEMM para afrontar esas reformas estruturais acordadas por eles no contexto do chamado Semestre Europeo⁶ creou en 2014 un Servizo de Apoio á Reforma Estrutural dos EEMM que pasou de cero en 2016, xa que este programa non existía, a proporse para 2021-2027 un fondo de case 20.000 millóns euros. A crise da COVID-19 levou a que este fose substituído polo MRR, cun orzamento trinta veces maior⁷.

A pandemia foi a oportunidade que certa parte da Comisión Europea precisaba para crear un novo instrumento liberado das inercias dos fondos tradicionais, nomeadamente nos FFEE e centrado nas reformas macroeconómicas. Parecéndose á política de Cohesión, non deixa de ser unha crítica desta⁸.

Táboa 1. Comparación entre Política de Cohesión e Mecanismo de Recuperación. O caso español

	Política de Cohesión	Mecanismo de Recuperación e Resiliencia
Programación estratéxica	Acordo de Asociación España-UE (o novo Plan Estratéxico PAC) Principio de Partenariado	Programa de Recuperación e Resiliencia Consulta
Mecanismo de xestión	Programas Operativos (38 Autonómicos, 9 Plurirrexionais)	110 Investimentos (xestionados por Ministerios)
Territorialización	Xestión PO maiormente autonómica EDUSI 8% FEDER para cidades. ITI (p.ex. ITI Teruel, ITI Azul) Convenio Transición Xusta Opcionalmente: delegación de fondos a Deputacións ou Concellos	Convenios con CC. AA. (reparto Conferencia Sectorial) Concorrenza competitiva Autoridades Locais (cando proceda) PERTEs (sen territorialización) Subvencións directas a cidadáns e empresas
Xestión financeira	Precisa cofinanciamento	Sen cofinanciamento
	Regra N+3	Compromiso en 2021-2023, gasto ata 2026
	Gastos reembolsables pola Comisión tras a verificación deste	Transferencias Comisión en función de cumprimento de fíto/reformas estruturais

Partindo da gobernanza multinivel, como elemento definitorio da Política Rexional da UE e de onde de feito xurdiu este concepto,⁹ neste artigo contrastarémola coa gobernanza territorial do MRR e en concreto no caso español, o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (“Plan España Puede”).

O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello do 12 de febreiro de 2021 polo que se establece o MMR ten como base legal o art. 174 do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), é dicir, a da Cohesión Territorial e redución dos niveis de desenvolvemento así como coordinar políticas económicas dos EEMM (art. 175 do TFUE). Tendo o dobre de orzamento, o seu Regulamento é notablemente menos detallado ca o Regulamento de Disposicións Comúns (RDC) dos FFEE¹⁰ e os Regulamentos de cada un dos fondos.

O art. 2.4 MRR define como criterio de execución fundamental «fitos e obxectivos». A Comisión, que segundo o art. 8 executa o MRR en réxime de xestión directa¹¹, baséase neles para efectuar os pagamentos aos EEMM (ao 100 %, non esixíndose cofinanciamento coma nos FFEE). Os obxectivos deben ser cuantificables en base a indicadores predeterminados e vencellados a reformas estruturais, namentres que os fitos son logros cualitativo verificables (lexislación adoptada, política pública iniciada)¹².

Isto permítelle á Comisión unha maior discrecionalidade á hora de avaliar o progreso dos fondos. Na realidade, a Comisión hai tempo que decidiu que non tiña a capacidade para xestionar directamente fondos no terreo¹³ polo que o fundamental do deseño e xestión do MRR será a nivel doméstico, coa Comisión quedando como avaliador e pagador, igual que cos fondos de xestión compartida coma os FFEE. Polo tanto, terá que fiarse da boa xestión dos EEMM e a información que estes transmitan para ir autorizando os pagamentos.

Nese senso, o MRR utiliza un marco de rendemento moito máis aberto á avaliación cualitativa do que é o caso do sistema de avaliacións FFEE, que é moito máis cuantitativo e rixido. Esta diferenza é, á primeira vista, unha vantaxe para Estados coma o español que presentan no seu Plan unha serie de fitos moi xerais. En senso contrario, se o clima político cambia na UE, a marxe de discrecionalidade da Comisión (apertada polos contribuíntes netos)¹⁴ é moito maior ca cos FFEE se sospeitase que os fondos están a ser investidos de xeito pouco rigoroso.

Verbo da gobernanza territorial, o art. 18.q MRR fala dun “mecanismo de consulta” para a preparación en cada EM do seu *Plan de Recuperación y Resiliencia* das “autoridades locais e rexionais, os interlocutores sociais, as organizacións da sociedade civil, as organización xuvenís e outras partes interesadas”.

Isto dista moito do Principio de Asociación (ou Partenariado) que é unha característica fundamental dos FFEE (art. 6 RDC), e que implica enfoque de gobernanza multinivel e asegurando a participación –é dicir, non só a simple consulta–, en todas as fases de deseño, xestión e avaliación dos FFEE polas autoridades públicas rexionais, locais e urbanas (tamén da sociedade civil) e que ten unha metodoloxía moi precisa establecida nun Código de Conduta de carácter vinculante¹⁵. De feito, a Política de Cohesión non é tanto un mecanismo redistributivo senón un mecanismo de distribución do poder valorizando os poderes territoriais fronte a políticas públicas impostas desde o centro: o concepto de Gobernanza Multinivel nace da Política de Cohesión¹⁶. No caso do MRR, malia financiar investimentos case idénticos ós FFEE, isto non é prioritario.

3 O “PLAN ESPAÑA PUEDE”

O presidente do Goberno presentou o 7 de setembro de 2020 as liñas xerais do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (“Plan España Puede”)¹⁷ que foi obxecto de detalladas discusións a porta pechada coa Comisión. Antes do seu envío formal o 30 de abril de 2020 presentáronse tres borradores, sendo obxecto de varios procesos de

consulta e quince manifestacións de interese desde os ministerios¹⁸. O 26 de outubro a Presidenta da Comisión, Ursula von der Leyen, reunírase coa Conferencia de Presidentes para discutir sobre o plan e quedaron patentes as enormes diferenzas de interpretación sobre a dimensión territorial deste.

Este Plan, e os seus equivalentes nos outros 27 EEMM, é o principal instrumento para a programación das prioridades e definir xestión do MRR. No caso do Estado Español, coas cifras actualizadas (Anexo IV do Regulamento MRR) correspóndelle un máximo de 69.528.050 millóns¹⁹ en subvencións a programar en 2021-2023-2023 e a gastar ata 2026.

Táboa 2. Fondos Europeos para España 2021-2026/27 (datos actualizados en xaneiro de 2021, millóns de euros)

Fondos Estructurais 2021-2027					Plan de Recuperación 2021-2023 / 2026		
Subvencións, cofinanciábeis, maiormente xestionados por Programas Operativos das CC.AA.					Subvencións -xestionadas como FF.EE-CC.AA. e Mº Sanidade	Subvencións Ministerios, Axencias e PERTES (opción de Convenios CC.AA./ALL)	Créditos NGEU (4.2% RNB)
7.800	9.896	452 +	606	20.886	10.000 (CC.AA.) + 2.436(MºSan.)	40.000 + 20.000 (2023)	52.248
		339					

Fonte: Comisión Europea, Ministerio de Facenda e elaboración propia.

A gobernanza dos fondos é un desafío central no Plan de Recuperación. A finais do período 2014-2020 aínda non se gastaran a metade dos 40.000 millóns de FFEE (Rexional, Social, Desenvolvemento Rural) asignados a España e xestionados maiormente polas Comunidades Autónomas (CC. AA.)²⁰. Para o próximo período 2021-2027 estímase unha cantidade similar dos fondos tradicionais (sumando o Desenvolvemento Rural, que agora se programarán separadamente dos FFEE) que as CC. AA. xestionarán directamente, a maiores das transferencias do MRR desde os Ministerios dentro do Plan de Recuperación.

De feito o “Libro Amarelo” dos Orzamentos Xerais do Estado 2021²¹ estima que se “preasignarán” 10.793 millóns dos “fondos de recuperación” (entendemos o MRR) para as CC. AA. e 1.489 millóns ás Entidades Locais (EELL) para investimentos no seu eido competencial. Os Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico (MITECO) con 2.873 millóns en 2021 e o Ministerio de Transporte, Mobilidade e Axenda Urbana (MITMA) con 1.380 millóns son as principais fontes de financiamento dende o MRR para as administracións territoriais. Dado que estas son as partidas para 2021, e

que o MRR se orzamenta en tres anos (2021, 2022 e 2023) resulta razoable pensar que tralas negociación entre ministerios e CC. AA. nas diferentes Conferencias Sectoriais o total da participación –potencial, como veremos– das autoridades territoriais no MRR sexa tres veces maior. O PXE 2021 tamén confirma que se distribuirían 8.000 millóns do REACT UE ás CC. AA. (2.000 máis en 2023)²².

Táboa 3. Comparación das prioridades do MRR español cos Obxectivos Prioritarios dos FFE

Plan de Recuperación eixos prioritarios (% do total asignado, se é o caso)	Fondos Estruturais 5 Obxectivos prioritarios (% do total asignado, se é o caso)
Agenda urbana e rural e loita contra a despoboación (16%)	Obxectivo Político 5 “Unha Europa máis próxima ao Cidadán”
Coidado dos ecosistemas naturais. Fondo de investimentos verdes (12% dos recursos)	Obxectivo Político 2 “Unha Europa máis verde” 30% FEDER Obxectivo Político 3 “Unha Europa máis Conectada”
Transición enerxética (9%)	Obxectivo Político 2 “Unha Europa máis verde” 30% FEDER
Modernización das administracións públicas (5%)	Obxectivo Político 5 “Unha Europa máis próxima ao Cidadán”
Modernización da industria e o turismo (17%).	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 3 “Unha Europa máis Conectada” Obxectivo Político 5 “Una Europa máis próxima ao Cidadán”
Pacto pola Ciencia (17%).	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Educación ; incluída a formación continua (18%)	Obxectivo Político 1 “Unha Europa máis Intelixente” 25%-55% FEDER, segundo CC. AA. Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Servizos de atención a maiores (6%).	Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE
Desenvolvemento do deporte e da cultura (1%).	Obxectivo Político 4 “Unha Europa máis social” FSE

Fonte: Comisión europea, Ministerio de Facenda e elaboración propia.

Todo isto supón que nos próximos tres anos as CC. AA. terán que xestionar ou programar ata uns 80.000 millóns de euros, entre os fondos tradicionais (entre pendentes de gasto e os novos programas 2021-2027) parte do MRR. O lóxico sería que houbo un marco común que asegurase a complementariedade deste enorme paquete de investimentos.

4 O REAL DECRETO-LEI 36/2020, DO 30 DE DECEMBRO

A base legal pola que se vai xestionar o MRR é o Real decreto-lei (RDL) 36/2020, do 30 de decembro, polo que se aproban medidas urxentes para a modernización da Administración pública e para a execución do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia. O RDL introduce procedemento *ad hoc* para acelerar o gasto do MRR, un tema criticado polo correspondente ditame do Consello de Estado²³, e que reflicte o medo a que se repita a moi lenta execución dos FFEE²⁴. De feito o art. 2.2 do RDL permite que parte das medidas de simplificación de xestión previstas no MRR se poidan aplicar aos FFEE, se ben a redacción é moi confusa porque as partes do RDL susceptibles de beneficiar tamén aos FFEE refírense explicitamente ao MRR e ao Plan de Recuperación, do que os FFEE non forman parte.

En lugar dunha asignación por Programas Operativos como no caso dos FFEE (é dicir, unha asignación global dunha parte do fondo, normalmente a unha comunidade autónoma para o seu uso nunha serie de eixes de varios tipos de accións supostamente coordinadas entre si), o Plan de recuperación e este RDL priorizan o uso de convenios (art. 59), simplificando a súa tramitación a través do título II. Nin o Plan de Recuperación nin o RDL 36/2020 apenas detalla como serán os convenios dos ministerios correspondentes coas CC. AA. e AALL²⁵, de xeito que, a diferenza dos FFEE que teñen unha estrutura moi taxada, arriscámonos ao extremo contrario, os acordos *ad hoc*, as duplicidades e as incoherencias, os silos departamentais nos niveis de goberno e entre eles multiplícanse aínda máis²⁶.

Tamén se recupera a figura das axencias estatais e no Capítulo III do Título II crease unha nova figura de colaboración público-privada para proxectos a grande escala, os Proxectos Estratégicos para a Recuperación e Transformación Económica (PERTE) pero que alén do anuncio dun para o sector do automóbil²⁷, nin o RDL nin o Plan establecen a metodoloxía para seleccionalos ou os probables eixos de dita colaboración público-privada²⁸.

O RDL detalla un pouco máis a estrutura de gobernanza anunciada xa no primeiro borrador do Plan. Así no Capítulo III Título III créase a Comisión para a Recuperación, Transformación e Resiliencia, que presidirá o Presidente do Goberno, apoiada por un Comité Técnico para o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia, e o Departamento de Asuntos Económicos e G20 do Gabinete da Presidencia do Goberno que realizará o seguimento do *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Isto confirmaría a hipótese de Buti e Polli²⁹ pola cal, nos EEMM con coalicións febles e inestable pluripartidismo, a coordinación do MRR non recaería nun departamento ou axencia senón na propia Presidencia do Goberno.

O art. 20 RDL, confirma ao Ministerio de Facenda como a autoridade responsable ante as institucións europeas tamén para o MRR, como xa o é para os FFEE a través da Dirección Xeral de Fondos Europeos, á que agora se suma unha nova Dirección Xeral do Plan e MRR. Isto suxire un modelo de coordinación demasiado lixeiro para evitar os

silos que existirán polas inercias que se crearán dado o tamaño dos fondos e o feito de que dependen de distintas Direccións Xerais da Comisión Europea. Como sinala Enrique Feás, a cultura de Facenda é a do Corpo Superior de Auditores e Auditoras do Estado, centrada en garantir a regularidade e legalidade do gasto e non necesariamente na súa eficacia á hora de afrontar reformas estruturais³⁰.

A gobernanza territorial baséase nunha nova Conferencia Sectorial sobre o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (art. 19 RDL) presidida polo ministro de Facenda e os conselleiros competentes e onde se “poderá convocar” os representantes designados pola Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP, art. 19.2 RDL). Ademais, os ministerios poden crear foros de participación e grupos de alto nivel (art. 17) e outros foros específicos para organizacións de diálogo social (art. 19)³¹.

5 ANÁLISE DA GOBERNANZA TERRITORIAL DOS INVESTIMENTOS DO PLAN DE RECUPERACIÓN

O Plan organízase en 10 políticas Panca que teñen cada unha varios Compoñentes (30 en total) que, á súa vez, se dividen en 110 Investimentos e 102 Reformas para o período 2021-2023³². Dun punto de vista programático as políticas Panca non son outra cousa que grandes eixos temáticos. Pola súa banda, os chamados Compoñentes son paquetes de proxectos (Investimentos) xeralmente a responsabilidade dun ou, nalgúns casos, varios ministerios.

O realmente importante desde o punto operativo son os 110 Investimentos. A inclusión das 102 reformas na listaxe de cada Compoñente ten a súa explicación na lóxica de intervención do MRR e no vencellamento dos pagamentos deste ao cumprimento de fitos, pero non no plano operativo; de feito catro dos Compoñentes, do 27 ao 30, son só reformas sen investimento.

Usando a terminoloxía xa coñecida dos FFEE, eses Investimentos serían o equivalente aos Programas Operativos. As diferenzas fundamentais son dúas: por unha banda a administración executora son sempre os ministerios, non as CC. AA, como nos FFEE³³, onde teñen o financiamento territorializado de antemán. En segundo lugar, os Programas Operativos son conxuntos multidisciplinares de políticas públicas e investimentos deseñadas desde o territorio, en ocasións subdelegados a nivel municipal e provincial vía Investimentos Territoriais Integrados *infra*-autonómicos (p.ex. ITI Teruel) ou *inter*-autonómicos (ITI Azul), e cos Grupos de Acción Local LEADER/CLLD³⁴.

Pola contra, os Investimentos son fundamentalmente intervencións illadas deseñadas desde os ministerios. De feito resulta salientable a falta dun criterio editorial unificado entre os anexos dos Compoñentes redactadas polos respectivos departamentos.

Todos os Investimentos teñen a mesma estrutura xeral (dado que a iso obriga o modelo remitida pola Comisión Europea) onde se xustifica a necesidade do investimento, o seu vencellamento a unha das reformas estruturais concretas, unha explicación da necesidade e xustificación dos montantes solicitados e, o aspecto fundamental que

nos interesa neste artigo: “c) Colectivo obxectivo do investimento” “d) Aplicación do Investimento”, “e) Administración executora”, así coma compatibilidade con outros fondos, nomeadamente os FFEE.

Esta información non vén nas 348 páxinas do terceiro borrador do Plan que foi enviado á Comisión Europea o 30 de abril de 2020, senón no milleiro de páxinas nos 30 anexos, un por Compoñente, publicados o 5 de maio, un día despois das polémicas eleccións madrileñas. Boa parte da análise nesta sección refírese a eses anexos, onde explica claramente quen é a autoridade responsable da xestión (un ministerio ou ministerios) e quen a executora ou beneficiarias (frecuentemente as CC. AA. e en moita menor medida AALL, así coma entidades privadas ou cidadáns en xeral) así coma os prazos previstos.

Os 110 Investimentos responden, por unha banda, ás recomendacións da Comisión nos sucesivos Informe País e prometidas en sucesivos Programa Nacional de Reformas,³⁵ pero, por outra banda, son en realidade deconstrucións de programas e estratexias pre-existentes, que aproveitan a fiestra de oportunidade do NGEU para obter financiamento. A Táboa 12 do Plan (p. 34) enumera eses 20 “Programas Tractores” nos que se agrupan os 110 Investimentos. Se ben esta forma alternativa de contar os Investimentos pode ter senso na lóxica interna de programación do ministerio correspondente, este xeito de presentar os investimentos non deixa de engadir confusión aos cidadáns e ás outras administracións. Emporiso, a forma máis eficaz para analizar as prioridades específicas do Plan e a súa gobernanza é examinando os 110 Investimentos.

As Comunidades Autónomas teñen un rol directo na maioría dos 110 Investimentos, só en 26 non teñen as CC. AA. (ou os concellos) algún rol, ben porque nesa minoría de casos o destinatario é a Administración Xeral do Estado (AXE) ben porque o son outros organismos: conferencias hidrográficas, organismos públicos dos ministerios (axencias, museos de titularidade do Estado, etc.), centros tecnolóxicos, Cámara de Comercio de España ou universidades.

Agora ben, o rol das CC. AA. nos Investimentos que as citan é moi variable, non só no tipo de rol que se lle asigna (xestor do investimento, autoridade de xestión delegada, asesor na metodoloxía de repartición e deseño do Investimento ou simple beneficiario) senón tamén no grao de concreción das súas funcións. En 30 dos Investimentos menciónanse explicitamente os convenios como mecanismo principal de xestión multinivel dos fondos. En media ducia doutros casos recórrase a fórmulas máis vagas como os “mecanismos ou instrumentos de cooperación”. Isto non ten só que ver coa natureza do Investimento ou que nivel de goberno deteña a competencia concreta nese tipo de investimentos, senón que a dita variabilidade reflicte moi ben a *path dependency* e cultura institucional de cada ministerio.

Os Convenios coas CC. AA. poden ter, segundo sexa o caso, un rol esencial na execución. Por exemplo o Investimento C02.I01 para a rehabilitación residencial con 3.420 millóns de euros, o Programa de “Rexeneración Demográfica” C02.I04 dotado de 1.000 millóns, ou de Transición Xusta con 300 millóns. Noutros casos é só unha opción para considerar polo Ministerio, coma por exemplo o de Asuntos Económicos e Transformación Dixital

na despregadura da 5G (C15.I6) dotado con 1.405 millóns de euros, e onde “se traballará en coordinación e cooperación coas CC. AA. e EELL, mediante o establecemento dun marco de colaboración previo (convenio ou outro).”, unha formulación recollida tamén no Investimento C15.I4 Renovación e sostibilidade de infraestruturas.

A formulación específica déixase para a Orde Ministerial que é o instrumento xurídico co que se dará carta de natureza aos diferentes Investimentos.

Hai que destacar o Investimento C14.I3 “Estratexias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares” do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo porque é un caso excepcional xa que prevé a transferencia directa de fondos así como o método de repartición (300 millóns mediante convenio) ás dúas autonomías insulares e as cidades autónomas, sen ter que pasar pola Conferencia Sectorial correspondente. Á parte dalgún caso concreto de investimento ligado a unha instalación específica nunha localidade determinada (por exemplo o Investimento C17.I7 “Medio ambiente, cambio climático e enerxía” do Ministerio de Ciencia e Innovación executado pola AXE e Extremadura por 98 millóns) a tónica xeral é que o método e modalidade de repartición non figure nos anexos do Plan. Déixase en mans da Conferencia Sectorial sobre o Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia ou, sobre todo, nas Conferencias Sectoriais xa existentes liderada polo ministerio do ramo correspondente.

Se ben esta metodoloxía pode entenderse por razóns de calendario o certo é que supón unha grande vulnerabilidade para a execución do MRR no prazo previsto, así como de politización. Dado que a participación na elaboración do plan polas Comunidades e concellos só foi mediante a resposta ás 15 Manifestacións de Interese de varios ministerios, isto favoreceu a inflación de propostas. Por exemplo, no caso da Xunta de Galicia enviáronse propostas para 354 proxectos por un valor de 20.000 millóns, equivalente a cuarta parte do total do orzamento de subvencións do MRR³⁶. Por outro lado, ao non participar as autoridades territoriais na elaboración do plan nin dos Investimentos (consulta en vez de principio de Asociación ou partenariado) todo se fía a que poida acadarse un consenso nas prioridades anunciadas por cada ministerio na Conferencia Sectorial correspondente.

Finalmente, se se examina o contido dos 110 Investimentos a maioría deles teñen un contido e finalidade semellante, cando non idéntico, dos FFEE que si xestionan directamente as CC. AA. A afirmación repetidamente feita polo goberno central de que o MRR “non é política de cohesión e non hai repartición previa a través de programas operativos como o caso do FEDER” xa que “é un instrumento finalista onde o obxectivo é o conxunto do Estado e onde hai que acadar uns obxectivos xerais” é pouco defendible.³⁷ A política de Cohesión tamén ten uns obxectivos xerais para todo o Estado, incluída boa parte das condicións macroeconómicas e condicionalidades *ex ante* que se esixen no Plan de Recuperación. Non resulta ousado afirmar que estaríamos a ver no razoamento do goberno un criterio de oportunidade política e unha lóxica máis recentralizadora do MRR respecto á existente na Política de Cohesión.

En certa medida con aqueles Investimentos destinados a CC. AA. e AALL o goberno semella querer exportar ao MRR metodoloxía das Estratexias de Desenvolvemento Urbano Sostible (EDUSI) financiadas con FFEE que están a cargo do MITMA e na práctica xestionan as cidades, pero que ten demostrado problemas de xestión tanto a nivel central como local³⁸.

Dada a potencial politización por parte de autonomías e goberno central na xestión do MRR, por falta de consenso previos na elaboración do Plan, resulta moi relevante a centralidade das Conferencias Sectoriais como mecanismos de consenso (e de repartición dos fondos). Os antecedentes non son moi prometedores, como foi no caso da moi publicitada disputa entre a Ministra de Facenda e as Comunidades cando esta quixo aprobar na reunión constitutiva da Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación un Regulamento interno que, imitando o art. 10 do Consello de Política Fiscal e Financeira, que tamén preside, o Ministerio disporía do mesmo número de votos ca as comunidades e cidades autónomas. Ante a polémica suscitada, xa que co voto de calidade da Ministra suporía que o goberno impuxese sempre o seu criterio, a Ministra presentou unha nova proposta de Regulamento na que as autonomías e cidades autónomas terían un voto cada unha (19), a Ministra e as catro Secretarías de Estado cadanseu mais o representante da FEMP, polo que para acadar a maioría na toma de decisións existirían varias combinacións, pero que en todo caso permitirían ao goberno sacar maioría en función dos aliñamentos partidarios existentes na actualidade, podendo en último caso facer uso o titular do Ministerio do voto de calidade no caso de empate³⁹.

Aínda que este recuamento do goberno central podería entenderse como un avance na gobernanza multinivel, vista a escasa concertación interautonómica, a nivel horizontal e sen a mediación do goberno central, practicamente inexistente en España (a diferenza de Italia ou Austria, por non falar de Alemaña), un exame dos anexos do Plan pode levarnos á conclusión contraria. Os devanditos anexos confirman que non será a Conferencia Sectorial do Plan de Recuperación a que se encargue de definir a repartición dos fondos senón as outras Conferencias Sectoriais de cada ramo, onde existe unha gran variabilidade á hora de tomar decisións pero que en xeral permiten ao goberno impor o seu criterio⁴⁰.

Polo tanto, o éxito do plan non só dependerá da capacidade de mobilizar e xestionar os fondos senón de algo máis fundamental: a máis que probable falta de consenso entre niveis de goberno e o comportamento oportunista das administracións territoriais pode supor un lastre para a boa xestión dos fondos⁴¹.

Respecto ao rol dos concellos, figuran dun xeito significativo en 29 Investimentos, maiormente coma beneficiarios, mais existe unha gran variabilidade de roles previstos. Por exemplo, no Investimento C02.I05 “Programa de impulso á rehabilitación de edificios públicos (PIREP)” dotado de 1.080 millóns as autoridades locais serían beneficiarias de dúas convocatorias por concorrencia competitiva por parte do Ministerio de Transportes e Axenda Urbana por valor de 600 millóns (outros 480 para as CC. AA.). No Investimento C11.I3 “Transformación Dixital das AAPP”, o Ministerio de Política

Territorial e Función Pública destinará 578,6 millóns ás CC. AA. e 391,4 millóns ás EELL pero cunha “modalidade repartición por definir”. No Investimento C24.I2 “Dinamización da cultura ao longo do territorio” é dos poucos casos onde se cita como administración executora o Ministerio (Cultura e Deporte), CC. AA. e EELL, mais sen detallar o mecanismo de repartición dos 141 millóns previstos.

Non obstante, o máis corrente é unha definición máis xeral, cando non incerta ou opcional, do posible rol das EELL, coma no caso do Investimento C5.I2 “Seguimento e restauración de ecosistemas fluviais, recuperación de acuíferos e mitigación do risco de inundación” onde a Secretaría de Estado de Medio Ambiente promoverá subvencións por valor de 800 millóns dirixidas “preferentemente” ás EELL. Tamén o caso do “Programa de construción de vivendas en alugueiro social en edificios enerxeticamente eficientes” (C02.I02) dotado de 1.000 millóns e executado polo Ministerio de Transportes “podendo realizarse a través de transferencias á Comunidades Autónomas ou Entidades Locais”.

Nalgúns casos si se identifica explicitamente que as metodoloxías de priorización e repartición serán obxecto dunha concertación entre os tres niveis de goberno, coma no caso do Investimento C5.I1 “Materialización de actuacións de depuración, saneamento, eficiencia, aforro, reutilización e seguridade de infraestruturas (DSEAR)” xestionado polo Ministerio para a Transición Ecolóxica e Reto Demográfico no que “as CC. AA. serán as encargadas de seleccionar as accións para subvencionar segundo as bases e criterios establecidos na Conferencia sectorial e estas materializaranse polas comunidades autónomas, coas bases e criterios establecidos pola Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA) na conferencia, e estas serán materializadas polas CC. AA. ou AALL segundo a súa competencia” por un valor de 642 millóns de euros.

No caso das Deputacións Provinciais, se ben o Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico si aclarou que contaba con elas para as actuacións en concellos de menos de 5.000 habitantes (municipios que se benefician especificamente do “Programa de rexeneración e reto demográfico C02.I04” e teñen un rol noutros coma o da extensión da 5G), nin no texto do Plan propiamente dito, nin nos Anexos dos Compoñentes se mencionan as Deputacións explicitamente. De feito nos 110 Investimentos só se mencionan as Deputacións no investimento C14.I4 “Actuacións especiais no ámbito da competitividade” do Ministerio de Industria, Comercio e Turismo no eido turístico “convenios con EELL (especialmente Deputacións que estean en disposición de achegar orzamento no desenvolvemento desta actuación)” e no Investimento C02.I06 “Programa de axudas para a elaboración de proxectos piloto de plans de acción local da Axenda Urbana Española”, dotado de 20 millóns en concorrencia competitiva.

Isto indica o carácter *ad hoc* do deseño da gobernanza territorial dos fondos sobre todo cando por parte das propias Deputacións, segundo a lóxica anunciada polo goberno na presentación do primeiro borrador do Plan en outubro de 2020, artellaron nos meses seguintes proxectos colaboradores conxuntos entre as propias Deputacións que permiten a sinerxía, a colaboración, o traspaso de coñecementos e compartir capacidades de xestión entre as Deputacións para elaborar proxectos “de país” como

solicitaba o goberno.⁴² Pola contra, os anexos do Plan indican que a inmensa maioría de Investimentos abertos á participación das EELL serán en concorrencia competitiva a nivel estatal, o cal supón unha desvantaxe a aqueles concellos e deputacións que teñan menos recursos de xestión ou proxectos menos maduros dispoñibles no breve prazo (tres anos, con convocatorias anuais) dispoñible.

Respecto ao rol agregado das administracións locais na gobernanza do Plan, encarnada fundamentalmente pola Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP), á parte da súa participación (opcional) na Comisión Sectorial do Plan de Recuperación, os Investimentos só lle outorgan un rol específico no Investimento C1.I1 “Zonas de Baixas Emisións e Transformación Dixital e Sostible do Transporte Urbano”, que con 1.500 millóns (convocatorias anuais por concorrencia competitiva) é a maior partida de todo o Plan destinada especificamente ás AALL, e onde se establecerá un grupo de traballo entre o MITMA e a FEMP para establecer os criterios de repartición. Tamén terá un rol de apoio no Investimento C18.I2 “Accións para reforzar a prevención e promoción da Saúde” do Ministerio de Sanidade e CC. AA. e no Investimento C23.I1 “Emprego Xuvenil” (765 millóns) no que a FEMP asesorará á Conferencia Sectorial de Emprego e Asuntos Laborais. Finalmente a propia FEMP será beneficiaria de varios investimentos, sobre todo no eido de campañas de sensibilización coma o Investimento C22.I4 “Plan España protéxete contra a violencia machista” do Ministerio de Igualdade. Dito doutro xeito, o rol explícito da FEMP, como representante agregado de todos os concellos, é inferior ao número de Investimentos do Plan nos que polo menos unha parte dos fondos se destinarán ás autoridades locais. Se ben a FEMP esixe unha participación activa e sen intermediación das CC. AA.⁴³ esta falta de concreción do rol dos representantes municipais no deseño dos Investimentos dos que si serán corresponsables constitúe unha eiva obvia da gobernanza do Plan.

Por último, malia as existencia de estruturas de coordinación dos Investimentos a nivel estratéxico (Comisión Delegada, Comisións Sectoriais) unha análise detallada dos diferentes Anexos revela unha grande existencia de inercias ministeriais á hora de definir a gobernanza territorial dos investimentos. Isto pode resultar na creación de silos que resulten en descoordinación ou captura de recursos por comunidades de políticas asociadas a cada ministerio. Esta é unha tensión constante no eido das políticas públicas europeas, á que a Política de Cohesión tampouco escapa, malia a existencia, no período 2014-2020, dun Marco Estratéxico Común para todos os FFEE. Cos Investimentos do MRR arriscámonos a ver multiplicada a proliferación de silos ministeriais. Malia que como esixe o art. 22 MRR e a Guía da Comisión os Investimentos si que se especifican as posibles complementariedades ou duplicidades cos FFEE, na maioría dos Investimentos só existe un compromiso xeral de coordinarse cos FFEE (e outros fondos relevantes, no seu caso) e a non investir nos mesmos proxectos financiados con outros fondos. Agora ben, se esa coordinación xa é máis teórica que real no caso dos FFEE a inexistencia dun marco integrado común no contexto español que delimite os investimentos do Plan

de Recuperación entre eles e respecto dos FFEE, a nivel de Estado e administracións territoriais, fai máis que probable a existencia de duplicidades e inconsistencias.

5.1 O exemplo do reto demográfico no plan de recuperación

Unha excepción a esa feble planificación estratéxica prodúcese no eido do reto demográfico. O Plan de 130 medidas do goberno, financiadas en boa medida polo Plan de Recuperación⁴⁴ presenta unha contabilidade diferente para resaltar intervencións do Plan na loita contra o despoboamento e busca dar unha coherencia e complementariedade ás actuacións da maioría de ministerios no uso dos fondos, particularmente para os concellos de menos de 5.000 habitantes. A diferenza doutro tipo de investimentos do MRR, para evitar a existencia de silos ministeriais e compensar o feble artellamento a nivel estratéxico, a creación da Secretaría Xeral para o Reto Demográfico (dentro do Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico e non coma o precedente Comisionado que malia ser un posto dun rango inferior estaba residenciado na Presidencia do Goberno) busca coordinar as actividades de todos os ministerios contra o reto demográfico e no uso do MRR para esa finalidade.

Aínda así o seu potencial é relativo, alén dos Investimentos xestionados polo propio Ministerio do que depende. Na nova Comisión Delegada para o Reto Demográfico (que agrupa aos ministros máis relevantes nese eido) por razóns de xerarquía o secretariado correspóndelle ao Secretario de Estado de Medio Ambiente, podendo, iso si, o Secretario Xeral asistir ás reunións.⁴⁵ O seu rol é, non obstante, máis claro fóra do goberno e respecto ás relacións coas Comunidades Autónomas, xa que como establece o regulamento da Conferencia Sectorial para o Reto Demográfico⁴⁶ no seu artigo 5.2, o Secretario Xeral exerce a Vicepresidencia desta podendo substituír a presidencia ordinaria detida polo Ministro/a de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, e sobre todo na preparación técnica das reunións, xa que o Secretario Xeral preside⁴⁷ a Comisión Sectorial de Reto Demográfico da que forman partes os Directores Xerais correspondentes das CC. AA., Cidades Autónomas (ou os seus Comisionados, de existiren) e a FEMP. En teoría, isto permitiría identificar problemas de falta de coordinación e eivas na xestión do MRR susceptibles logo de ser elevados ao goberno e ás Conferencias Sectoriais respectivas. Sendo este un caso bastante único no que si existen mecanismos de coordinación interdepartamental multinivel, non deixa de ser tamén bastante relativo, á falta dun marco normativo que delimite claramente os diferentes investimentos do MRR e respecto dos FFEE.

En definitiva, como sinalan a AIReF, Jiménez Asensio e Vázquez Matilla, a estrutura prevista polo Plan e polo RDL 36/2020 pode ser demasiado feble para articular procesos verdadeiramente transformadores, cun alto risco de descoordinación e politización⁴⁸ sobre todo cando o Plan español ten unha dimensión territorial superior á de EEMM semellantes⁴⁹.

6 CONCLUSIÓN

É esencial concibir os fondos europeos como ferramentas para a transformación. Os volumes de gasto previsto tanto do MRR coma dos FFEE son unha oportunidade única cunha enorme dificultade de xestión e coordinación. A gobernanza do “Plan España Puede”, ten, como vimos, de momento grandes eivas e incertezas. É polo tanto necesario un Marco Estratéxico Común dos 110 Investimentos do MRR e dos Programas Operativos dos FFEE que asegure a complementariedade e a corresponsabilidade no deseño e a execución dos fondos por parte do goberno, Comunidades e autoridades locais. Non precisamos inventar a cogobernanza, simplemente aplicar a gobernanza multinivel propia das políticas públicas europeas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2021. «Aval de las previsiones macroeconómicas del programa de estabilidad 2021-2024», 1/21.
- Avogacía do Estado. 2021. «Informe de la abogacía general del estado en relación con los convenios suscritos para la ejecución de proyectos con cargo a fondos europeos», 158.
- Bachtler, J. e Mendez, C. 2007. «Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds», en *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 535-564.
- Batet, M.P. 2021. «La urgencia y la emergencia en la tramitación de los fondos de recuperación», en *Blog La parte contratante*, 21 de marzo. Disponible en: <https://lapartecontratante.blog/2021/03/21/la-urgencia-y-la-emergencia-en-la-tramitacion-de-los-fondos-de-recuperacion-por-m-p-batet/>
- Buti M. e Polli, O. 2021. «Veto player theory and the governance of the Recovery and Resilience Facility», en *VOXEU*, 11 de febreiro. Disponible en: <https://voxeu.org/article/veto-player-theory-and-governance-recovery-and-resilience-facility>
- Calvo López, S. 2020. «Impacto do programa *Next Generation EU* en España: condicionalidade, retos e oportunidades dun acordo histórico», en *Revista Administración & Cidadanía*, 15(2): 439-474
- Campos Acuña, C. (ed.). 2021. *La gestión de los Fondos Next Generation Claves de la revolución administrativa*. Madrid: WoltersKluwer.
- Consello de Estado. 2020. «Dictamen n. 783», 21 de decembro.
- Comisión Europea. 2019. *Annual Activity Report*, SRSS Structural Reform Support Service.
- Comisión Europea. 2021. «Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans SWD(2021) 12 final», 33-34.
- Comité de las Regiones – Consejo de Municipios y Regiones de Europa. 2021. *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE*.

- García Perea, P, Millaruelo, A., Mora Bajén, V.M. e Sánchez Carretero, C. 2020. «El semestre europeo 2020 y las recomendaciones específicas para España», en *Boletín económico - Banco de España*, 3: 129-147.
- De Gregorio Hurtado, S. e González Medina, M. 2017. «Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018)», en *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 6: 54-80.
- Feás, E. 2020. «Las cifras del Plan de Recuperación para Europa», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 86.
- Feás, E. 2021. «Lo que sabemos, y lo que no, del Plan de Recuperación», en *Vozpopuli*, 2 de febreiro. Disponible en: https://www.vozpopuli.com/opinion/bruselas-recuperacion-sanchez_0_1432656938.html
- Featherstone, K. 2016. «Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: the Euro-crisis Trilemma», en *Journal of Common Market Studies*, 54(9): 48-64.
- FEMP. 2021. «No queremos intermediación en la gestión de Fondos Europeos para turismo, comercio e industria en el ámbito local», 19 de abril.
- Ferry, M., Kah, S. e Bachtler, J. 2018. «Integrated territorial development: new instruments – new results?», en *IQ-Net Thematic Paper*, 42(2).
- Francesca, F. e Sylvain, G. 2010. *Local economic and employment development (LEED) breaking out of policy silos doing more with less: Doing more with less*. Paris: OECD publishing.
- Gobierno de España. 2020. *España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*.
- Gobierno de España. 2021. *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía*.
- González, Y. 2021. «El nuevo reglamento de Hacienda para los fondos europeos permite que un frente autonómico plante cara al Gobierno», en *InfoLibre*, 5 de febreiro.
- Hall, R. 2015. «The Development of Regional Policy in the Process of European Integration: An Overview», en G. Bischof (ed.), *Regional Economic Development Compared: EU-Europe and the American South*. Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Hooghe, L. e Marks, G. 2003. «Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance», en *American Political Science Review*, 97(2).
- Jiménez Asensio, R. 2021. «De la “poesía” a la “prosa”: el Plan de Recuperación», en *La Mirada Institucional*, 9 de maio. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/02/15/el-reglamento-ue-de-recuperacion-y-resiliencia-7-lineas-fuerza-y-una-apostilla/>
- Jiménez Asensio, R. e Vázquez Matilla, F.J. 2021. «La carrera por los fondos europeos», en *El Confidencial*, 26 de enero de 2021.
- Kölling, M. 2020. «El Consejo Europeo extraordinario del 17 al 20 de julio de 2020: mucho ruido, muchas nueces y algunas sombras», en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 100.
- Ministerio de Facenda. 2020. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. Madrid: Ministerio de Hacienda.

- Ministerio de Facenda. 2021. «La ministra de Hacienda preside la constitución de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», en *Nota de prensa*, 21 de xaneiro.
- Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico. 2021. *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*.
- Molica, F. e Lleal Fontás, E. 2020. «Next Generation EU: a threat to Cohesion Policy?», en *Conference of Peripheral Maritime Regions, Technical note*, decembro 2020.
- Pazos-Vidal, S. 2014. «The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020 Breaking New Ground in Multi-Level Governance?», en *European Structural and Investment Funds Journal*, 2(4): 277-288.
- Pazos-Vidal, S. 2019. *Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas*. Londres y New York: Routledge.
- Pazos-Vidal, S. 2020a. «El coronavirus como test de resistencia de la integración europea: límites del diálogo constitucional», en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 19: 154-183.
- Pazos-Vidal, S., 2020b. «REACT EU and Reality», en *Agenda Pública*, 17 de junio de 2020. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/react-eu-and-reality/>
- Pazos-Vidal, S. 2021a. «Rethinking governance after the Covid19 crisis: challenges and opportunities for power devolution and self-government», en *Rethinking governance after the Covid19 crisis – Post-Covid Europe*. Bruselas: Coppieters Foundation.
- Pazos-Vidal, S. 2021b. «El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales», en *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 14: 49-87.
- Sánchez, P. 2021. «El primer PERTE de España: el coche eléctrico», en *El País*, 7 de marzo.
- Secretaría Xeral do Consello. 2021. *Common Provisions Regulation - Analysis of the final compromise text with a view to agreement COM(2018) 375 final*. 25 de febreiro, 6180/21.
- Segovia, C. 2021. «La pregunta de Bruselas: “¿Cómo van a ejecutar bien los fondos en España si el Gobierno y un tercio de las CC. AA. no dialogan?”», en *El Mundo*, 25 de abril.
- Xunta de Galicia. 2021. «Feijóo incide en que a candidatura galega aos Next Generation conta con 354 proxectos “viables, solventes e non políticos” e pide ao Goberno obxectividade e concorrencia competitiva no reparto», *Nota de prensa*, 13 de abril.
- Zeitlin, J. e Vanhercke, B. 2018. «Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond», en *Journal of European Public Policy*, 25(2): 149-174.

NOTAS

- 1 Kölling, 2020.
- 2 Feás, 2020; Pazos-Vidal, 2020a.
- 3 Calvo López, 2020.
- 4 Zeitlin e Vanhercke, 2018; Pazos-Vidal, 2021a; Pazos-Vidal, 2021b.
- 5 Hall, 2015.
- 6 Featherstone, 2016.
- 7 Un servizo, agora mutado en DG REFORM, que conta 162 persoas en maio de 2020 e que financiou ata finais de 2019 763 reformas nos EEMM. Vid. Comisión Europea, 2019.

- 8 Molica e Lleal Fontás, 2020.
- 9 Pazos-Vidal, 2019.
- 10 Secretaría Xeral do Consello, 2021.
- 11 Art. 322 do TFUE.
- 12 Comisión Europea, 2021: 33-34.
- 13 Bachtler e Méndez, 2007.
- 14 A fiscalización e mesmo suspensión dos Plans polo Consello está prevista no art. 9 MRR.
- 15 Pazos-Vidal, 2014. Regulamento Delegado (UE) N. 240/2014 de 7 de xaneiro de 2014.
- 16 Hooghe e Marks, 2003.
- 17 Gobierno de España, 2020.
- 18 Gobierno de España, 2021: 195-199.
- 19 Ao longo destes artigo cítanse diferentes cifras para as asignación do MRR, REACT ou Fondos Estruturais. En todos os casos úsanse as cifras que corresponden ao documento oficial de referencia que se estea a citar en cada caso. A discrepancia débese a que o acordo do Consello Europeo de xullo de 2020 fíxose en base a presos de 2018, namentres que aos documentos máis recentes aplicóuselle xa o deflactor a prezos máis recentes.
- 20 Pazos-Vidal, 2020b.
- 21 Ministerio de Facenda, 2020: 420-421
- 22 REACT UE forma parte do NGEU pero a diferenza do MRR non é máis ca un complemento financeiro aos programas de Fondos Estruturais 2014-2020.
- 23 Consello de Estado, 2020; Batet, 2021.
- 24 Para unha primeira aproximación en profundidade a este RDL, vid. Campos Acuña, 2021.
- 25 A simplificación buscada cos Convenios do RDL foi criticada, inter alia, pola Avogacía do Estado, 2021.
- 26 De aí o esforzo por crear enfoques integrados. P.ex. Francesca e Sylvain, 2010.
- 27 Sánchez, 2021.
- 28 Gobierno de España, 2021: 115-116.
- 29 Buti e Polli, 2021.
- 30 Feás, 2021.
- 31 O feito de que o art. 44 RDL sobre distribución dos fondos ás CC. AA. se vencelle ao art.86 Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria, parece ser fundamentalmente un mecanismo para asegurar a constitucionalidade do RDL, xa que se ben as CC. AA. non foron involucradas no deseño dos Investimentos nos eidos da súa competencias, elas participan da Conferencia Sectorial que decide a repartición e vixía a súa execución. Para unha discusión máis ampla sobre este tema vid. Jiménez Asensio, 2021.
- 32 Gobierno de España, 2021: 31.
- 33 Se ben as CC. AA., a diferenza de rexións doutros Estados Membros, formalmente son só autoridades delegadas sendo a autoridade de xestión o Ministerio de Facenda, na realidade gozan dunha ampla autonomía de xestión.
- 34 Ferry, Kah e Bachtler, 2018.
- 35 Para unha análise recente vid. García Perea *et al.*, 2020.
- 36 Xunta de Galicia, 2021.
- 37 Ministerio de Facenda, 2021.
- 38 De Gregorio Hurtado e González Medina, 2017.
- 39 González, 2021.
- 40 O art. 10 do regulamento do Consello de Política Fiscal e Financeira outórgalle igual número de votos a Gobierno e CC. AA., o Consello Territorial de Servizos Sociais e SAAD estipula no seu artigo 17.1 que se aplicaría a maioría absoluta dos membros presentes, como tamén o fai o art. 17.1 do Consello Nacional de Transportes, por pór algúns exemplos.
- 41 Segovia, 2021.
- 42 Pazos-Vidal, 2021b.
- 43 FEMP, 2021.
- 44 Ministerio de Transición Ecolóxica e Reto Demográfico, 2021.
- 45 Real Decreto 399/2020, do 25 de febreiro, polo que se establecen as Comisións Delegadas do Goberno.
- 46 Ministerio para a Transición Ecolóxica e o Reto Demográfico “Reglamento Interno de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico”, 2020.
- 47 Art. 8.2
- 48 Jiménez Asensio e Vázquez Matilla, 2021; AIREF, 2021.
- 49 CdR-CMRE, 2021.



Recensiones



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 123-129
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4735>
© Darío Badules Iglesias
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 12/04/2021 | Aceptado: 26/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

O Estado David. Suprimir, substituír, simplificar. Saída de emerxencia do Estado do benestar



El Estado David. Suprimir, sustituir, simplificar. Salida de emergencia del Estado del bienestar

The David State. Suppress, substitute, simplify. Emergency exit from the welfare State

DARÍO BADULES IGLESIAS

Persoal Investigador FPU en Dereito Administrativo
Universidade de Zaragoza

<https://orcid.org/0000-0003-4907-5911>

dbadules@unizar.es

Agustín García Inda
Unión Editorial, Madrid, 2020
473 pp.
ISBN: 978-84-7209-786-5

1. En abril de 2019, o director da RAE –Muñoz Machado– e os outros dous vogais do tribunal de tese do Dr. Agustín García Inda –Administrador Civil do Estado e exalto cargo na Administración estatal e dun goberno autonómico– deixaron patente que non estabamos en presenza dunha tese doutoral típica, pois máis que unha investigación doutoral aquela obra era, máis ben, un ensaio político. Calquera persoa que chegue ata o libro aquí comentado terá dificultades para saber que se trata, en efecto, da tese doutoral lida polo autor naquela data, pois en ningún lugar da obra fai mención diso: nin da tese en si, nin do seu tribunal, nin dos seus directores. Isto non é, en absoluto,

obxectable. Pero si é indicativo de que o que se defendeu en Zaragoza daquela non é, como dixo o seu tribunal, unha investigación doutoral típica senón un ensaio.

2. O *Estado David* é unha obra provocadora cunha liña ideolóxica non só manifesta, senón expresamente manifestada. Dende a mesma presentación, pasando polo prólogo de Miguel Ángel Belloso –á súa vez, exdirector do xornal *Expansión* e cuxo nome de usuario de Twitter é clarificador: @ChicoDeDerechas–, e ao longo de todo o ensaio, o autor deixa patente a súa postura amplamente liberal e promercado, aspecto que debe aplaudirse dado que a honestidade no método, na teoría e na aproximación á cuestión obxecto de análise é fundamental e facilita o entendemento de todo o exposto. Adicionalmente, o feito de que sexa o propio escritor quen manifeste a súa cosmovisión libera a quen le –ou quen comenta– de ter que realizar hipóteses ao respecto.

O libro do que aquí se fai recensión ten por obxecto a exposición da súa tese acerca da necesaria superación do actual *Estado do benestar* para unha transición cara a unha *sociedade do benestar* onde o papel dos poderes públicos ceda o protagonismo fronte ao da sociedade e, en xeral, ao ámbito privado. Dito noutros termos, pretende o mantemento e a consecución dun Estado social, pero reducindo a dependencia do propio Estado para o seu pleno desenvolvemento.

Esta obra insírese nun debate non especialmente maioritario –nin na doutrina, nin na sociedade, ni na propia política– e que trae causa da última crise económica –refírome á anterior, á orixinada a partir de 2008, non á actual provocada polo coronavirus–. Adicionalmente, bebe de numerosas fontes clásicas –Smith, Keynes, Hayek...– e de non poucos especialistas da Ciencia Política e da Economía, e mostra unha especial influencia de posicións doutrinarias como as de Esteve Pardo, en particular, das súas formulacións sobre o Estado garante, solución esta que parece ser a propugnada polo autor para o obxectivo formulado.

3. O ensaio, estruturado en catro partes, segue dúas metáforas para a súa explicación: a da hamburguesa e a do método médico para o diagnóstico, tratamento e seguimento da situación do *presunto* enfermo: o Estado social –ao que habería que substituír, como se dun órgano se tratase, o *Estado do benestar* por unha *sociedade do benestar*–. As dúas primeiras partes virían desenvolver o diagnóstico, unha dende un punto de vista pretendidamente obxectivo e outro reflexivo. A terceira, ao meu xuízo a máis interesante de toda a obra, desenvolve a «Teoría dos 3S»; mentres que a cuarta explicaría as posibles *complicacións* ou resistencias ao cambio de sistema proposto neste ensaio, moi ligadas ao exposto nas dúas primeiras partes.

Comeza o ensaio tratando a presunta ineficiencia crónica e incorruxible do sector público e avogando pola súa substitución polo sector privado facendo unha apelación directa á teoría da *man invisible* do mercado de Smith: «solucionaría este problema» (p. 51).

Ao longo de toda a obra analiza –non con excesivo detalle, pois iso requiriría de estudos de caso independentes– situacións que, na súa opinión, poden ser ineficientes e auténticas rémoras tales como o mantemento do vixente sistema de pensións, de prezos públicos universitarios, das viaxes para persoas maiores do IMSERSO, das

Escolas Oficiais de Idiomas, os trens deficitarios, o actual modelo de emprego público, a corrupción e as elites extractivas, por poñer só algúns exemplos. Non obstante, para el, exemplos como as prestacións sanitarias ou educativas en réxime de concerto (MUFACE e a escola concertada, respectivamente) son casos de éxito.

Ocupa especialmente a súa atención a situación do emprego público no noso país. Aposta por un modelo restrinxido de emprego público onde só as funcións estritamente de exercicio do poder deban ser desempeñadas por funcionarios, podendo o resto de empregados públicos depender do réxime laboral. E aínda que podería compartirse esta postura, creo que non é posible no actual marco constitucional sen unha reforma ou, polo menos, unha reconsideración da súa postura por parte do Tribunal Constitucional, en contraste co que se dirá deseguida. Si creo, en todo caso, que acerta a reflexionar sobre o papel dos grupos de presión do emprego público e, moi en particular, dos sindicatos que, en ocasións, impiden reformas estruturais necesarias dada a súa importante posición de poder no sistema, capturando, así, o regulador (algunhas das súas conclusións van na liña, por exemplo, das evidencias científicas que Dahlström e Lapuente ofrecen en *Organizando el Leviatán*, Deusto: 2018).

E fala tamén dos que el denomina «progresores», o profesorado que considera –sen evidencia científica, polo menos para o caso español ou europeo– netamente a favor dun discurso progresista e prosector público e que favorecen unha socialización das novas xeracións a favor do público.

Comparto co autor que, en ocasións, temos «xestores coas mans atadas pola regulación» e que necesitamos políticos e xestores «exploradores» que busquen alternativas de xestión, de regulación e, en fin, de solución para os problemas públicos (pp. 80 e 89). O que non creo é que esteamos de acordo en canto ao alcance de tales límites e alternativas.

Critica, nestas dúas primeiras partes da obra, que na decisión de asignación de recursos primen sobre a eficacia e o grao de cumprimento, en ocasións, outras cuestións como os obxectivos políticos ou sociais, «asumíndose a inevitable ineficiencia» (p. 93). O problema aquí é que creo que non ten en conta que existen análises económicas que tamén teñen en conta tales factores e ata os cuantifican na análise. E non me cabe dúbida de que o autor coñece tales posicións, pero preferiu omitilas.

Así mesmo, fala dunha *ideoloxización* da decisión pública. Pero, acaso a súa postura non é ideolóxica? Ou é que só lle preocupa a ideoloxía proEstado e prosector público? É que as ideoloxías son malas *per se*? Dende logo, sabe o autor que as súas posicións non son en absoluto maioritarias, como el mesmo se encarga de repetir ao longo de toda a obra.

Hai resistencias ao *statu quo*. É obvio. Repíteo tamén na última parte da obra. Apunta, iso si, a unha idea interesante: é moi complicado que o propio sector público, e en especial moitos entes e organismos que –estou de acordo– son inútiles se preguntan pola súa propia existencia (p. 150). De aí a necesidade, na miña opinión, de que existan acordos interpartidistas e de amplo espectro político a favor de reformas estruturais con obxectivos compartidos. É a única opción de favorecer o cambio.

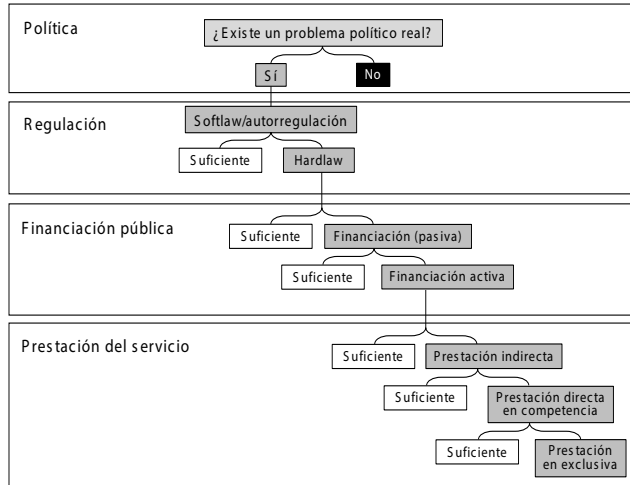
En fin, avoga pola extensión da regulación como forma de ordenar a vida social para garantir os dereitos sociais e todo iso porque lle preocupa a sostibilidade do sistema: quere reducir o Estado para aumentar o benestar. E presenta o *Estado Benidorm* como a caricatura dos excesos deste sistema. Considera que vivimos nun Estado social fráxil, en especial como consecuencia do que denomina a «burbulla das pensións». E é certo que estamos ante unha situación insostible, en especial cando cada vez a pirámide demográfica se inverte máis e os soldos e a estabilidade laboral das xeracións máis novas son menores. Por iso, aposta por unha cultura de planificación e aforro privado. E avoga, máis ou menos veladamente, pola supresión da obrigatoriedade da cotización á Seguridade Social (p. 196).

Aposta, en definitiva, por un *adelgazamento* (*sic*), un redimensionamento do público non só subxectivo (orgánico, organizativo), senón tamén obxectivo (sobre materias e competencias). Estas dúas primeiras partes lembran o que se veu en denominar a *linguaxe da crise económica* (Embid Irujo). E creo que acerta en chamar a atención sobre unha cuestión importante: importa establecer un mínimo máis que reducir a desigualdade sen máis. Pois pódese ser tremendamente iguais na miseria. E iso non é o que persegue un Estado social (p. 405).

4. A terceira parte da obra, como adiantei, vén expoñer a «Teoría dos 3S: Suprimir, Substituír, Simplificar». Esta teoría –eminentemente liberal en canto que considera a acción do Estado como subsidiaria– trata de dotar de certa racionalidade o proceso de intervención pública en calquera aspecto da vida social e económica.

Advértense claras influencias do sistema de racionalización da produción normativa introducidas polas Leis administrativas de 2015 no caso español. En particular, todo o proceso pretende, en fin, dende a concepción da política pública en cuestión –ou, en xeral, de calquera intervención dos poderes públicos, incluídas as normativas– garantir a necesidade e idoneidade da acción pública. Vai na liña do defendido polo autor na súa obra. El aposta pola calidade das políticas públicas pero, sobre todo e, ante todo, pola avaliación previa da súa necesidade. Porque unha política pública, di, pode ser de gran calidade e, á vez, innecesaria e, polo tanto, intrinsecamente ineficiente.

Diagrama dos 3S. Fases e freos da intervención pública



Fonte: Adaptado de García Inda, A. (2020). *El Estado David*. Madrid: Unión Editorial (p. 362)

Paréceme sumamente interesante o método que propón, en distintas etapas, e creo que un axeitado desenvolvemento das previsións actuais da Lei do procedemento administrativo común, no referido ao exercicio das potestades normativas e na liña da súa proposta, permitiría contar con mellores normas. Por exemplo, o proceso participativo previo á elaboración dun anteproxecto de norma por parte do poder executivo debería formular, de verdade, opcións reguladoras e non reguladoras, como propón o autor. A experiencia dínos, non obstante, que cando un proceso de participación deste estilo se inicia, a decisión de crear normas está bastante arraigada.

Si aprecio, non obstante, algúns inconvenientes no esquema formulado por García Inda. É que, para el, o valor fundamental é o da liberdade. Polo que todo o seu esquema, dicotómico, céntrase nel. E, ante a dúbida, sempre avoga por primar as opcións que favorecen unha liberdade económica, como se a liberdade real e efectiva (non económica) ou a igualdade fosen menos importantes. En todo caso, é de aplaudir que esta teoría avogue, en definitiva, por unha análise racional de calquera acción pública. Demostra que a plena operatividade das reformas de 2015 sobre potestades normativas está aínda por desenvolver.

En fin, non é ata o último capítulo, o 13, cando se formula a posible adecuación da súa teoría ao modelo constitucional español actualmente vixente, cando trae a colación outros valores superiores do ordenamento como a igualdade ou a xustiza (social). Concordo con el en que a súa postura liberal e de Estado mínimo –pero, en fin, dun Estado social caracterizado por unha sociedade do benestar e un Estado garante dos dereitos sociais a el implícitos– é plenamente compatible coa nosa actual configuración constitucional. Proba diso é que non son poucos os esforzos liberalizadores que, pola vía do art. 93 CE,

se dedicaron dende a entrada de España na Unión Europea. Cuestión distinta é que sexa desexable, a máis axeitada ou a querida democraticamente polos españois.

5. Conclúo, en fin, con algunhas reflexións. Estamos en presenza dun ensaio e como tal debe ser analizado. Creo, non obstante, que esta obra peca de certa predisposición cara ao resultado, cara á análise e cara ás propostas que formula. Non parece admitir dúbida ningunha sobre o que propón, tampouco parece querer acudir ás evidencias científicas que, en sentido contrario, poden existir –e de feito existen–. É certo que a maior parte das afirmacións que desenvolve ao longo do libro veñen apoiadas por datos empíricos e, como digo, investigacións científicas. Non obstante, obvia as evidencias en sentido contrario e non as discute apropiadamente. Por iso tales referencias resultan máis autocompracentes que verdadeiramente discursivas.

Cae tamén, en ocasións, nalgunhas trampas elaboradas por el mesmo. Por exemplo, mentres que en ocasións avoga –e podo estar de acordo– por non sacralizar determinadas porcentaxes, como as de gasto público en determinadas materias (pois é certo que se pode facer máis con menos), noutras si parece importarlle o feito de acudir a determinados índices comparativos entre Estados –en especial, aqueles que sitúan España en posicións menos prolibre mercado–, o que resulta incoherente. Ademais, parece incorrer, ao longo de toda a obra, nunha liña favorable cara a posicións macroeconómicas, descoidando visións micro que tamén son imprescindibles: poden ir as contas nacionais estupendamente e existir variadas inxustizas sociais e económicas. Por outra parte, mostra a maior parte das súas posturas en termos dicotómicos, cando, sen dúbida, existen termos intermedios.

Si creo, con el, que resulta positivo facer unha alegación a favor do privado, que non considero que teña por que opoñerse ao público. De feito, debemos incentivar a iniciativa privada non só no económico ou comercial, senón tamén no social, político e cultural. Parece que, sen iniciativa do sector público, non se pode facer nada. Así, concordo plenamente no seu argumento a favor de que o *público* non pode nin debe reducirse *ao estatal* (ou ao pertencente ou relativo ao sector público). Hai vida máis alá do Estado. O mesmo pode suceder co caso das pensións, o sistema sanitario ou o educativo: é evidente que o sistema será insostible se se mantén como está! Pero de aí a avogar pola práctica supresión deste hai un treito. Disparar alegremente é moi fácil. Claro que hai políticas públicas que non deberían existir, pero pretender suprimilas practicamente todas porque algunhas sexan innecesarias non creo que sexa a solución.

Para el o importante parece ser suprimir. Suprimir por suprimir. Adelgazar, aínda que o Índice de Masa Corporal –segundo o seu símil médico– sexa o adecuado. Porque o que lle importa é que haxa canto menos Estado mellor, porque o Estado é intrinsecamente inapropiado. Non sorprende esta postura, pois, como se dixo xa ao principio, a cosmovisión liberal do autor é abertamente manifestada. Ante a dúbida, el aposta sempre por primar a liberdade. Pero, e por que non ponderar os distintos principios? Por que non ter en conta tamén a igualdade e a xustiza á hora de elixir? A resposta, no seu caso, é obvia: como liberal, para el sen liberdade non hai nada máis.

Aínda que formula en ocasións a súa postura como aséptica, case por enriba do ben e do mal –e, por ende, das ideoloxías (pois así parece velas, como parte dese *mal*)–, creo que se esquece, en ocasións, de que a súa visión é minoritaria, que o democrático é manter o *statu quo*, pois así se expresa a sociedade de maneira reiterada nas urnas. Iso si, non convén esquecer todas as advertencias que formula o libro. O seu alarmismo pode estar xustificado e ata ser moi oportuno: o desexo democrático de manter o Estado social e do benestar actual pode tornarse nunha quimera e, case literalmente, explotar, se non se acometen reformas de calado que acaben coas ineficiencias sistémicas –moitas delas adecuadamente identificadas polo autor–.

Non dubido, en fin, de que as súas intencións son boas. Estou convencido de que, firmemente, desexa o ben social, pero creo que a súa solución, aínda que innovadora nalgúns aspectos concretos, non ofrece, en xeral, nada novo nin non intentado xa, con non tanto éxito como el pretende, noutras latitudes.

