

# 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](mailto:ac.egap@xunta.gal)

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

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

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

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, S.L.

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

### 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 de la Escola Galega de Administración Pública

# administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –





# Sumario / Summary

## \_ ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS

RIVERO ORTEGA, Ricardo (Universidad de Salamanca), «**El papel de las entidades locales en la reactivación de la economía**»  
The role of local entities in the economic recovery

[137-250]

[139-152]

GONZÁLEZ LAXE, Fernando (Universidad de A Coruña), «**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

[153-170]

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**» 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

[171-194]

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**» 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

[195-210]

GARRIDO RUBIA, Antonio (Universidad de Murcia), «**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 [211-230]

PAZOS VIDAL, Serafín (Convención Escocesa de Autoridades Locales - COSLA), «**El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial**» Next Generation EU and Spanish Territorial Governance [231-250]

**\_ RECENSIONES / REVIEWS** [251-260]


BADULES IGLESIAS, Darío (Universidad de Zaragoza), «**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 [253-260]

Proceso de selección e avaliación dos orixinais  
Normas de publicación [263-264]

Proceso de selección y evaluación de los originales  
Normas de publicación [265-266]

Selection of contributions and evaluation process  
Publication requirements [267-268]





# Artículos





Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 139-151  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4750>  
© Ricardo Rivero Ortega  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 Derecho Administrativo  
Universidad 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 El impacto de la crisis sanitaria sobre las empresas y el empleo en el nivel local. 2 ¿Tendrán un mayor papel en 2021 las entidades locales? Las previsiones sobre gobiernos locales en el Real Decreto-ley de modernización de la administración pública. 3 Desarrollos autonómicos del Plan de Recuperación con efectos sobre la Administración local. 4 El Plan de Recuperación y Resiliencia aprobado por el Consejo de Ministros de 27 de abril. 5 Iniciativas destacables de entidades locales. 6 ¿Podrían servir los fondos para la modernización real de las entidades locales? 7 Bibliografía.

## 1 EL IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA SOBRE LAS EMPRESAS Y EL EMPLEO EN EL NIVEL LOCAL

Los primeros meses del año 2021, marcados por la tercera ola pandémica y las medidas de prevención concomitantes, han propiciado una nueva caída del Producto Interior Bruto (un 0'5 % en el primer trimestre). La paralización de muchos negocios (hostelería, turismo, todo lo relacionado con la movilidad y la vida social) amenaza su sostenibilidad financiera y el empleo. Aunque el Estado y las Comunidades Autónomas (también las entidades locales) han convocado ayudas, no compensan en todo su alcance las pérdidas producidas, ni convencen a muchos empresarios para darle continuidad a sus proyectos en un contexto tan difícil. El mensaje de prolongación de los ERTes hasta finales de 2021 es en este sentido revelador, así como su extensión a un mayor número de sectores económicos, pues evidencia la previsión de una recuperación más lenta e incierta de lo inicialmente planificado.

El avance lento de los procesos de vacunación, debido a la escasez de dosis en un comienzo, ralentizó la reapertura de la actividad comercial, agravando la situación de cientos de miles de Pymes y autónomos, perdedores masivos de la crisis económica asociada a la sanitaria. El pronóstico diferido de una inmunidad de grupo hacia el último trimestre del año genera frustración. Aunque a partir del mes de mayo el número de vacunas recibidas se incrementa de manera notable, con la perspectiva de recuperar el turismo estival, al mismo tiempo se abre un debate sobre la prolongación de las medidas limitadoras (cierres perimetrales, toques de queda, restricciones a la hostelería y el ocio, reglas sobre aforos) que afecta a las expectativas de ingresos en muchos negocios.

Un primer paquete de ayudas, convocadas por importe de 7.000 millones de euros, no alcanza a paliar de forma suficiente este daño, por varias razones. En primer lugar, el quebranto es muy superior a lo compensado, en tantos casos; en segundo lugar, un número considerable de sectores quedan excluidos de la lista de beneficiarios, de manera poco explicada; y, en tercer lugar, al no haber concluido el problema, los perjuicios se mantienen y agravan con el paso de los meses.

La llegada de los recursos derivados del Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia es sin duda una esperanza, pero su ejecución plantea también incertidumbres de tiempo y alcance, sobre todo si no se transfieren a las entidades más próximas físicamente al lugar donde se ubican las empresas y los negocios afectados. La legítima reivindicación de alcaldesas y alcaldes en esta línea (gestionar un 15 % de los fondos) merecería ser atendida por el Ministerio de Hacienda, toda vez que los responsables locales conocen mucho mejor la situación real de su tejido, el orden de prioridades para intervenir y el mejor modo de hacerlo con efectividad.

El drama del desempleo, unido al dolor y la tensión acumulada por la situación sanitaria, generarán situaciones de conflictividad social. Los gobiernos locales percibirán ese riesgo antes de ninguna otra Administración, así que podrán identificar los focos principales y las demandas concretas que requieren intervenciones de emergencia. La atribución de recursos y competencias a municipios y diputaciones no parece pues una mala idea. Se puede y debe confiar en los gobiernos locales para la recuperación económica<sup>1</sup>.

La reivindicación de dar más protagonismo a los gobiernos locales obedece a la ventaja de su capilaridad, conocimiento directo de las necesidades y las implicaciones sobre la microeconomía de cada tipo de intervención. El impacto detallado de la crisis sanitaria en cada sector, casi sobre cada negocio, es más visible para los responsables que se encuentran en una posición próxima, manteniendo además una relación constante, en tiempo real, con quienes han sufrido realmente las consecuencias de las medidas de limitación. Las medidas adoptadas por un gran número de ayuntamientos sobre los sectores afectados (así, por ejemplo, la pronta adaptación de la normativa sobre terrazas y ocupación de espacios públicos) ponen de manifiesto su auténtica capacidad para gestionar esta situación, aunque (lamentablemente) apenas han tenido voz ni poder de decisión sobre las drásticas intervenciones sanitarias.

## **2 ¿TENDRÁN UN MAYOR PAPEL EN 2021 LAS ENTIDADES LOCALES? LAS PREVISIONES SOBRE GOBIERNOS LOCALES EN EL REAL DECRETO-LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El papel decisivo que podrían desempeñar las entidades locales en la recuperación económica parece difícilmente rebatible, pero el esquema institucional previsto para la ejecución de los fondos europeos no parte de tal presupuesto. Su diseño ha optado

por realzar como principal protagonista al Gobierno de España, aun reconociendo una participación relevante al nivel autonómico y, en mucha menor medida, al local.

Ya he señalado que esta ha sido la tendencia desde que se inició la crisis COVID-19. Apenas se ha contado con la opinión ni se ha concedido verdadera capacidad de decisión a ayuntamientos o diputaciones provinciales al adoptar medidas que repercutían directamente sobre sus servicios y actividades reguladas. Aunque los gobiernos locales conocen bien sus entornos de referencia, garantizan prestaciones sociales y de otro orden imprescindibles (abastecimiento, transporte) se han limitado a funcionar como receptores y ejecutores de las limitaciones acordadas por el nivel central (Gobierno de España) y las Comunidades Autónomas, sin ningún margen para modular en su respectivo ámbito de referencia conforme a las competencias que les corresponden constitucionalmente.

La FEMP no se ha expresado en este sentido, sin embargo, y en general, los alcaldes y alcaldesas han actuado con total responsabilidad en su posición de piezas de un sistema institucional que había de estar más coordinado que nunca antes. Los enfrentamientos y disparidad de posiciones que sí se han observado entre los gobiernos autonómicos y el central no se han percibido en el nivel local, lo que demuestra (aunque pase desapercibida esta circunstancia) el grado de compromiso con la resolución de los problemas, que no con la generación de otros nuevos. Tal vez esta ausencia de polémica, más allá de la provocada por la gestión de sus remanentes (y el Real Decreto-ley sobre este asunto, no aprobado en el Congreso de los Diputados), explique el escaso protagonismo que se atribuye en el momento de la reactivación a diputaciones y ayuntamientos.

El Real Decreto-ley 36/2020 sí hace algunas referencias a las entidades locales, pero su repaso demuestra que siguen considerándose “comparsas” o “actores secundarios” en este proceso, toda vez que las posibilidades ofrecidas por su proximidad a las necesidades concretas no se resaltan en modo alguno, aunque por supuesto sí se respeten formalmente las competencias que les corresponden.

En tal sentido, la Exposición de motivos del Real Decreto-ley, afirma: “...no condiciona la forma en que, en el ejercicio de sus competencias de autoorganización, las comunidades autónomas y las entidades locales decidan configurar sus respectivos procedimientos de tramitación normativa, con la misma finalidad de agilizar la ejecución de los fondos europeos, lo que a su vez va en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad comunitarios”.

Este postulado se concreta en regulaciones concretas, así por ejemplo respecto de la reducción de plazos en la tramitación de los convenios: “...serán las comunidades autónomas y entidades locales las competentes para configurar sus respectivos procedimientos de tramitación de convenios, cuando proceda agilizarlos o simplificarlos”. El respeto a la autonomía parece razonable, aunque el principio de celeridad deberá realizarse en todos los niveles.

La participación de las entidades locales en la preparación del Plan español se salva formalmente, según el tenor del artículo 13 del Real Decreto-ley, en su apartado

segundo: *“En el proceso de elaboración inicial del plan serán oídas las comunidades autónomas y las entidades locales y, asimismo, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal”*. Es fácil entender la imposibilidad de escuchar a todas las entidades locales, luego la interlocución se restringe a la FEMP y grandes ciudades, en el mejor de los casos.

Esto se observa en la redacción del artículo 19, sobre la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su apartado segundo, tercer párrafo: *“La Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia podrá convocar a sus reuniones a los representantes de la administración local que sean designados por la Federación Española de Municipios y Provincia, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación”*.

Otra previsión que incorpora a las entidades locales se encuentra en el artículo 20, sobre la Autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, en su apartado 2.b) se le atribuye la función de *“Asegurar la coordinación con los ministerios, organismos públicos, comunidades autónomas y entidades locales y resto de entidades nacionales y comunitarias implicadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*.

E igualmente la mención en el artículo 21, sobre la Autoridad del control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, apartado segundo: *“En particular, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado las actuaciones derivadas del diseño y ejercicio del control de los fondos que se exijan por la normativa europea, asumiendo la coordinación de los controles asignados a cualquiera otro órgano de control estatal, autonómico o local...”*.

Así mismo, en el artículo 37, dentro del capítulo sobre especialidades en materia de gestión y control presupuestario, apartado 4, se dice que *“En los organismos públicos y resto de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y sus entidades dependientes, los ingresos por transferencias...”*. Toda la norma salva las peculiaridades locales difiriendo a posteriores regulaciones propias la adaptación a las necesidades de la gestión de los fondos, lo que significa que cada entidad local tendrá que realizar un esfuerzo de cambio de sus procedimientos y normas, con el consiguiente retardo derivado de esta metodología “en cascada”.

Otra mención a las entidades locales se refiere a la rendición de cuentas, prevista en el artículo 46 (Seguimiento de los proyectos financiados a través del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación), apartado segundo: *“Las entidades del sector público estatal, autonómico y local, tanto aquellas con presupuesto limitativo como las que operen con presupuesto estimativo, deberán remitir periódicamente con la periodicidad, procedimiento y formato...”*.

En fin, el balance de la lectura del Real Decreto-ley es pobre en sus referencias a las entidades locales, pues no afecta ninguna de sus normas reguladoras (Ley de Bases de Régimen Local, como cabecera normativa) ni se prevé especialidad alguna de su gestión en aspectos clave como personal, contratación, régimen de bienes o regulación de actividades económicas. La parte positiva de respeto a la autonomía no justifica, a mi

modo de ver, la intervención sobre el marco regulador básico, o algunas previsiones que anticipen la tarea a realizar en los próximos meses por parte de las entidades locales, de notables proyecciones organizativas y procedimentales.

### **3 DESARROLLOS AUTONÓMICOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN CON EFECTOS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Esta misma ausencia de menciones específicas al régimen local se observa en las primeras disposiciones aprobadas por los gobiernos autonómicos para proyectar sobre su propio ámbito administrativo y competencial los cambios necesarios. Varias comunidades autónomas ya han comenzado a dictar disposiciones (decretos-leyes) con el fin de preparar el marco institucional y normativo de la reactivación económica. Veremos algunas muestras a continuación.

El Gobierno de Aragón fue uno de los más proactivos en el impulso de medidas tendentes a la recuperación económica, aprobando el junio del año 2020 un Decreto-ley sobre la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica (4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias). La Exposición de Motivos de este texto menciona a la Federación Aragonesa de Municipios. El articulado se refiere en general a la Administración autonómica, pero algunas medidas no excluyen a los entes locales (así, por ejemplo, la aplicación de la tramitación de urgencia en los contratos recogidos en la Estrategia).

La Junta de Andalucía aprobó el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de recursos para el impulso de la recuperación y resiliencia en la Comunidad Autónoma. Esta norma apenas hace mención a la Administración local en sus disposiciones; ni siquiera al definir las estructuras de coordinación (Comité Técnico para el Seguimiento de la Ejecución de los Fondos). Esta omisión de referencias a municipios y diputaciones resulta elocuente en sí misma, pues expresa la preferencia de la Administración regional andaluza por sus propios medios, sin contemplar un protagonismo destacado de los entes más próximos en el nivel territorial, que conocen bien las necesidades y prioridades a atender. No resulta extraño que la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) se expresara solicitando a la Junta de Andalucía una mayor clarificación sobre el papel de diputaciones y ayuntamientos en la gestión de los fondos.

La Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto-ley 5/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EY para la Administración de la Generalitat de Cataluña y su sector público. Desde la Exposición de motivos se prevé la colaboración de las entidades locales, entre otros actores públicos y privados concernidos por la gestión de los fondos. La disposición adicional tercera de este Decreto-ley se refiere a las obligaciones en relación a las entidades locales, que deberán remitir información periódica a la Generalitat de Cataluña sobre los gastos



imputados a los diferentes proyectos o iniciativas financiadas con estos fondos, en las condiciones que establezca el departamento competente. Varios preceptos afectan al régimen local en diversos aspectos. Así, en contratación, el artículo 16, sobre modelos de pliegos, establece que las entidades locales pueden promover modelos de pliegos con los criterios establecidos en este artículo a los efectos de facilitar, agilizar y simplificar la tramitación de los expedientes de contratación pública.

Para el seguimiento de la contratación derivada de la gestión de los fondos, el artículo 18 del Decreto-ley crea una comisión mixta en la que se incluirían las entidades representativas de las entidades locales. El artículo 20 también prevé crear un grupo de trabajo para el asesoramiento y supervisión, en el que han de incluirse igualmente las asociaciones representativas de las entidades locales.

La figura del responsable del contrato está prevista en el artículo 19, con una particular mención a la posibilidad de que los órganos supramunicipales y el departamento competente en materia de administración asistan a los municipios que lo requieran en las funciones de responsables del contrato.

Castilla y León también ha incorporado modificaciones a su Ordenamiento jurídico autonómico para agilizar y facilitar la gestión de los fondos, a través de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de medidas tributarias, financieras y administrativas. Para ello se modifican la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad y otras disposiciones. Muy relevantes son los cambios en la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, para adaptarla a la legislación estatal de contratos del sector público. Esta modificación podría parecer indiferente desde el punto de vista del régimen local, pero no lo es en absoluto, pues precisamente permite la actuación como medio personificado de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A, tanto para las diputaciones como para los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma. En concreto, “Las Diputaciones provinciales podrán realizar encargos a la ‘Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León’ tanto para el desarrollo de competencias propias municipales de los Ayuntamientos con población igual o inferior a 20.000 habitantes, al amparo del artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y demás normativa reguladora de las entidades locales. En este último supuesto, el encargo lo realizará la Diputación Provincial, debiendo especificar en el mismo qué derechos y obligaciones asume la propia diputación y cuáles el Ayuntamiento beneficiario”.

La puesta a disposición de este medio instrumental para diputaciones y ayuntamientos de menores dimensiones permitiría probablemente una ejecución más rápida y efectiva de proyectos en el marco de la recuperación. Así se evita también la creación de otros medios propios por parte de ayuntamientos y diputaciones, que multiplicaría las estructuras de forma, en ocasiones, innecesaria, consumiendo tiempo y recursos en los instrumentos, cuando deben destinarse a los objetivos concretos de creación de empleo y generación de economía vía proyectos.

Galicia ha aprobado la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica, una norma que incluye mecanismos de colaboración con la FEGAMP, aunque la mayoría de sus previsiones se orientan a la Administración autonómica. No obstante, desde su artículo 2 (Finalidad y objetivos), se hace referencia a la coordinación con las entidades locales gallegas, “dentro del respeto a la autonomía local”, toda vez que su ámbito de aplicación son las “iniciativas empresariales que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia”. Así, el artículo 9 se refiere a los ayuntamientos, a quienes reconoce la competencia para “contribuir a la recuperación de la actividad económica y del empleo, entre otras, mediante las siguientes medidas y actuaciones en el marco de lo previsto en esta ley:

- a) *Participar en el apoyo y en el acompañamiento administrativo a la implantación de las iniciativas empresariales en su territorio, en su caso mediante la adhesión voluntaria a los servicios e instrumentos previstos en el título II.*
- b) *Revisar el marco regulatorio de su competencia para hacer efectivo el principio de buena regulación.*
- c) *Planificar la oferta de suelo empresarial, en el ejercicio de sus competencias de ordenación urbanística, de modo que se facilite la implantación de las iniciativas empresariales en su término municipal.*
- d) *Prever los incentivos fiscales e instrumentos de estímulo de su competencia que favorezcan la implantación de las iniciativas empresariales en el término municipal”.*

También el artículo 12 se refiere a los ayuntamientos, regulando su adhesión al sistema de atención a la inversión, otorgándoles la condición de “ayuntamientos emprendedores”, con los siguientes efectos:

- a) *Supondrá la incorporación a todos los trámites, incluidos los de carácter urbanístico de competencia del respectivo ayuntamiento, en los formularios y modelos normalizados, elaborados al efecto por la consejería con competencia en materia de economía y empresa, con el objetivo de agilizar la implantación de las nuevas iniciativas empresariales.*
- b) *Los sujetos promotores podrán presentar a través de él la documentación dirigida al ayuntamiento y recibir las notificaciones procedentes de la administración municipal.*
- c) *Supondrá la asunción por parte de los ayuntamientos de los mismos compromisos señalados en el artículo 14 para la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.*
- d) *Asimismo, supondrá la asunción del compromiso por parte del respectivo ayuntamiento de la recomendación de establecer bonificaciones en el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, así como en la tasa por la expedición de la licencia urbanística de obra o por la realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia hay sido sustituida por la presentación de la comunicación, cuando sean exigibles, para los supuestos derivados de una iniciativa empresarial, respetando en todo caso lo dispuesto en el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de refundación de la Ley de haciendas locales, especialmente su artículo 103.*

Entre los recursos disponibles por el artículo 14, se incluyen los de competencia municipal de los ayuntamientos adheridos al Sistema de atención a la inversión. Otra muestra de la particular consideración del Legislador de Galicia por sus entes locales, un ejemplo de buena regulación multinivel, respetuosa y atenta al protagonismo de los entes locales.

Los mecanismos de participación de la sociedad y de la colaboración con la Fegamp están partidos en el artículo 63.3: “*Como mecanismo de participación específico de las entidades locales de Galicia se constituirá una comisión paritaria Xunta de Galicia-Federación Gallega de Municipios y Provincias, a la que corresponderá realizar las propuestas de simplificación de trámites para la implantación de iniciativas empresariales tales como ordenanzas tipo, pliego de bases de contratación o de bases de ayudas y subvenciones, entre otras*”. Galicia es una excepción destacable, pero el balance de esta muestra de normas autonómicas no es muy distinto al que hemos concluido en torno al Real Decreto-ley 36/2020. Apenas se cuenta con las entidades locales, no se consideran protagonistas de la ejecución de los fondos.

#### **4 EL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA APROBADO POR EL CONSEJO DE MINISTROS DE 27 DE ABRIL**

Esta tendencia se mantiene en el documento aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de abril de 2021 donde se aprobó el proyecto a remitir a las instituciones europeas con el Plan de Recuperación y Resiliencia, un plan para impulsar la recuperación tras la crisis sanitaria basado en cuatro ejes: más verde, más digital, más cohesionada (territorial y socialmente) y más igualitaria.

Son muchas las acciones y reformas que contempla este plan, entre las que podemos destacar la modernización de la Administración, pero sorprende la muy escasa referencia a las entidades locales, aunque varios de sus objetivos conciernen a este nivel: movilidad sostenible, digitalización, inclusión y cultura.

La descripción de los instrumentos de gobernanza y participación menciona a las comunidades autónomas y los agentes sociales, olvidando a la FEMP y los entes locales. Las menciones a las entidades locales se agotan en los apartados dedicados a la modernización de las Administraciones públicas, su digitalización y la agenda urbana española.

Se reconoce que las entidades locales han puesto en marcha sus propias acciones de recuperación. Y al prever las funciones de la Secretaria General de Fondos Europeos, autoridad responsable en el Ministerio de Hacienda para el Plan de Recuperación ante la Comisión Europea, se prevé la coordinación con las entidades locales. Tal y como señalaba ya el Real Decreto-ley, en la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación también se incluirán representantes de las entidades locales.

El Plan describe brevemente el diálogo con las entidades locales, gestionado a través de la FEMP, recordando el diseño de tres peticiones de manifestaciones de interés para la participación de las Comunidades autónomas y las entidades locales: 1. Sobre zonas

de bajas emisiones y apoyo al transporte público (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana); 2. Proyectos para el Plan de impulso para la rehabilitación de edificios públicos (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana); 3. Programa de rehabilitación para la recuperación económica y social de entornos residenciales (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

Las convocatorias abiertas por ministerios dirigidas a entidades locales han recibido una respuesta sobresaliente, porque la rapidez de respuesta y la capacidad de iniciativa de los ayuntamientos y diputaciones españolas demuestra su potencial. También se observa en los proyectos que activaron en plena crisis y continúan impulsando.

## 5 INICIATIVAS DESTACABLES DE ENTIDADES LOCALES

Los ayuntamientos y diputaciones provinciales demostraron con acuerdos importantes su iniciativa hace un año. Tantos entes locales se anticiparon a las medidas autonómicas y estatales demostrando su proactividad y capacidad de respuesta, que sería imposible reflejar aquí los acuerdos, marcados en su mayoría por el consenso entre fuerzas políticas, un resultado mucho más difícil de lograr en los niveles autonómico o estatal. Una vez se anunciaron las oportunidades de los fondos de recuperación, se movilizaron para poder gestionarlos conforme a sus competencias.

Madrid anunció a finales del año 2020 la creación de una estructura para impulsar la captación de Fondos *Next Generation*, a través de la concejalía delegada de internacionalización y cooperación. Las partidas inicialmente previstas, según información publicada en marzo de 2021, estarían en torno a los 433 millones, destinados a la ejecución de obras. Un plan de regeneración y transformación del espacio urbano, para hacerlo accesible e inclusivo, se llevaría 280 millones, otros 84 se destinarían a favorecer la accesibilidad (peatonalización de la puerta del sol), y otros 69 millones para cubrir la M-30 en la zona de paso por el antiguo estadio Vicente Calderón.

El Ayuntamiento de Barcelona presentó también en diciembre de 2020 un plan para captar fondos de recuperación, con el fin de impulsar un modelo de ciudad más sostenible. Este plan se estructura en siete ejes: impulso a la economía (generación de empleo de calidad y mejor redistribución de la riqueza, refuerzo al comercio de proximidad); energías renovables y rehabilitación (viviendas y tejido empresarial sostenibles); transición digital justa (despliegue del 5G y soberanía digital); movilidad sostenible (mejora de la calidad del aire y de las conexiones metropolitanas); infraestructuras sanitarias y sociales (mejores equipamientos sociosanitarios y acceso a personas más vulnerables); innovación y conocimiento (colaboración con las universidades); recuperación de la naturaleza (espacios de ocio para la salud y el bienestar comunitario).

El Ayuntamiento de Málaga presentó 67 proyectos a la convocatoria de fondos europeos del Plan de Recuperación y Resiliencia. También se centran en energías renovables, tecnologías limpias, renovación energética de edificios públicos, transporte sostenible (repostaje y recarga) y digitalización. Además, incluye previsiones sobre

modernización de servicios públicos y perfeccionamiento profesional, así que parece prever las necesidades propias de una Administración pública del siglo XXI.

La rehabilitación de viviendas es otra de las líneas priorizadas por un buen número de ayuntamientos. Salamanca, por ejemplo, anuncia el destino de más de 80 millones de euros a la rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana de los barrios. A este proyecto se suman iniciativas de movilidad sostenible (17.2 millones de euros); mejora logística (12.3 millones de euros) y rehabilitación de edificios públicos.

Podríamos seguir con ejemplos de toda España. La suma de proyectos presentados y los presupuestos acumulados daría para incrementar de manera significativa el protagonismo local en la ejecución del Plan de Recuperación. La FEMP ha pedido que los fondos se asignen a las entidades locales de forma directa, siguiendo procedimientos de concurrencia competitiva, pero sin pasar por las administraciones autonómicas. En este sentido, su presidente ha considerado que los puntos clave del plan convergen en las competencias y el papel propio de las entidades locales.

¿Es razonable que se defienda esta tesis, en términos legales y de gobernanza multi-nivel? En mi opinión, sí, porque el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, en su versión actualizada tras múltiples reformas, incluye un buen número de competencias concernidas por el Plan de Recuperación. Así, cabe destacar lo previsto en su apartado 2.b) (*“Medio ambiente urbano; en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”*), y también la del apartado ñ (*“Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”*).

## **6 ¿PODRÍAN SERVIR LOS FONDOS PARA LA MODERNIZACIÓN REAL DE LAS ENTIDADES LOCALES?**

El objetivo de modernización de la Administración se expresa tanto en el rótulo del Real Decreto-ley regulador de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia como entre los ejes estratégicos del propio Plan, luego habrá que entender que su alcance debiera incluir todos los niveles administrativos, sin circunscribirse pues a la Administración General del Estado, que en realidad no gestiona muchas de las competencias concernidas en el nivel operativo (medio ambiente, promoción económica, transformación digital).

Una acción modernizadora proyectada sólo sobre el nivel central o autonómico dejaría al margen de este esfuerzo de país al nivel más próximo a las personas, el que por cierto resuelve de manera inmediata tantas necesidades conectadas con la situación producida por la crisis COVID-19. La adaptación de los entes locales para contribuir en el momento de la recuperación es necesaria, pues además el objetivo transformador de la Administración pública condiciona el éxito del Plan.

Esto es así, de manera destacada, en lo relativo al personal, empleados públicos a los que se encomendarán nuevos objetivos y proyectos claves para salir de la crisis

económica que la pandemia ha agudizado. Todos los procesos de selección, los incentivos, las provisiones de puestos y las cualificaciones han de ser orientados conforme a la estrategia de modernización y transformación digital, en clave humanista a ser posible (como apunta la estrategia de inteligencia artificial).

Muchos ayuntamientos españoles han avanzado en la incorporación de las nuevas tecnologías, no sólo las grandes ciudades o aquellas que han emprendido proyectos de Ciudad inteligente (*Smart City*)<sup>2</sup>. Experiencias pioneras como la del Ayuntamiento de Gijón, con tarjeta ciudadana para la gestión de muchos de sus servicios, se han replicado en tantos municipios. Ahora bien, los avances de la tecnología 5G, el Internet de las cosas y el Big Data ofrecen nuevas posibilidades que pueden hacer más eficiente la gestión pública en el nivel local, abaratando<sup>3</sup>.

Una de las políticas que podrían favorecer las nuevas tecnologías, empleadas como medio y no como fin, son las de movilidad sostenible. Nuestras ciudades se han de transformar de modo que el vehículo privado no sea el medio de transporte común, intentando además que los desplazamientos posibles se realicen sin consumir energía ni contaminar. Las experiencias de otros países para favorecer a los peatones han de intensificarse, aunque ya algunas medidas destacadas apuntan en este sentido (así, por ejemplo, la reducción de la velocidad permitida en los núcleos urbanos).

La innovación, en fin, puede proyectarse sobre las estrategias ambientales de los municipios, que pueden aprovechar los fondos europeos para realizar cambios que comporten ahorros en el largo plazo y una mejora de la calidad de vida (salud, bienestar, capacidad de inversión) de las personas, haciéndose así más atractivas. Este tipo de políticas de innovación ambiental son factibles si aprendemos de las buenas prácticas en otros países (así, por ejemplo, el Reino Unido), donde los enfoques conductuales y las intervenciones sobre la arquitectura de decisiones basada en la atención han conseguido logros significativos<sup>4</sup>.

Ayuntamientos y diputaciones provinciales están en condiciones de contribuir, tienen la necesidad y la voluntad de hacerlo. También cuentan con la experiencia y la presión de proximidad que garantiza buenos resultados. Las decisiones que se tomen en el nivel central y autonómico a lo largo del año 2021 debieran tenerlo más en cuenta.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R. 2016. «Innovación, “Smart cities” y administración electrónica aplicada al urbanismo», en J. Gifreu i Font, M. Bassols Coma y 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. y 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. «Derecho local y COVID-19», en *Revista Gallega de Administración Pública. REGAP*, 59.

---

## NOTAS

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







Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 153-170  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4717>  
© Fernando González Laxe  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 13/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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  
Universidad de A 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 manifesto 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 ambigüedades internas de cada región. En este trabajo se intentan reflejar los contrastes dentro del marco natural de Galicia alrededor de su organización 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 neighbours 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: la economía y los espacios de contrastes. 3 Componentes socioeconómicos de la organización territorial en Galicia. 4 Las dinámicas de la organización territorial. 5 Los subsistemas de organización socioeconómica gallega. 6 La organización económica territorial. 7 Conclusiones. 8 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

Los espacios geográficos son múltiples y variados. Cuando deseamos analizar cada uno de ellos, necesitamos, en primer término, interrogarnos acerca de sus dimensiones y de sus características propias. A continuación de dicho análisis, analizamos las lógicas espaciales y las implicaciones que ello encierra y comprende. Por lo tanto, basarse en una idea que no concuerde con la realidad regional llevó, a algunos, a considerar de forma errónea su potencial de desarrollo; a otros, a pasar por alto las correctas decisiones públicas y empresariales; e incluso, a unos terceros, a subestimar la inercia del medio sociocultural.

Los espacios geográficos contienen y abarcan varios elementos. En este sentido, debemos considerar tanto los lugares como los territorios, entendidos estos últimos como un conjunto coherente de lugares. Los lugares constituyen, pues, los elementos de base; esto es, son realidades singulares e identificables; y, a la vez, identificadas; o sea, distintas unas de otras. Son diferenciables y, por lo tanto, son reconocidos, pudiendo estar habitados o simplemente no contabilizar ninguna población. Además, están definidos por sus coordenadas; es decir, están posicionados geográficamente; pero pueden fluctuar en función de sus propios atributos, con lo cual poseen un carácter dinámico y vivo, que se conforma constantemente y que modifica parte de sus características en función de su propia evolución y adaptación. Asimismo, los lugares están cargados de valores, ya que todo espacio es producto de una memoria histórica y colectiva; ello permite que, en definitiva, estén cargados y dotados de lugares emblemáticos. Finalmente, los lugares pueden extenderse más allá de su espacio prefijado con anterioridad, pudiendo aparecer como un punto de escala tanto de un país como de un área más grande, proporcionando

una nueva dimensión de escala a un espacio concreto. Esta concepción influye en las ordenaciones y en los re-escalonamientos de las actuaciones espaciales, ya que constituyen aspectos básicos para poder interpretar los cambios en lo que se refiere a la selección de localizaciones; a las condiciones y a los elementos de atraktividad; en los indicadores de frecuencias o de selección de itinerarios; o en el nuevo rol y el papel de las redes y alianzas que se establezcan.

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. De ahí que, normalmente, se acuda al paisaje, a la población, al sistema de organización, entre otros elementos, para distinguir y categorizar un espacio geográfico de otro, buscando aquellos elementos internos que posean una cierta o una explicable coherencia interna.

Por eso, podemos distinguir dentro de una misma región determinadas áreas naturales, áreas homogéneas o áreas polarizadas, que van delimitando las notas singulares y las propias ambigüedades internas de cada región, con el objeto de clasificar las propias subdivisiones internas en función de los niveles y escalas existentes y descritos.

Las regiones son, en suma, marcos espaciales cuyas tallas y dimensiones varían permanentemente y hacen más complejas las comparaciones entre áreas territoriales. En este trabajo intentamos reflejar los contrastes dentro del marco natural de Galicia.

Nuestro trabajo lo estructuraremos en una primera parte, especificando los contrastes existentes dentro del propio territorio, haciendo hincapié en la combinación de los factores físicos y humanos. En una segunda parte se estudia la relación de la base económica con el espacio, haciendo mención de los componentes socioeconómicos de la organización territorial para determinar las dinámicas de la estructura económica y demográfica. En un tercer apartado, nos referimos a constatar y evaluar los contrastes existentes en Galicia, así como a delimitar los diferentes subsistemas de la organización económica y su estructuración. Finalmente, se concluye practicando una interpretación del análisis de la ordenación económica y su enlace con la renta de posición.

## 2 GALICIA: LA ECONOMÍA Y LOS ESPACIOS DE CONTRASTES

Galicia posee una peculiar combinación de factores físicos y humanos, por lo que podemos plantear una afirmación del siguiente estilo, siguiendo a Precado<sup>1</sup> «es un espacio singular, con fuerte personalidad geográfica». Asimismo, es el resultado de la combinación de factores geográficos, socioeconómicos y culturales que van conformando «un complejo sistema espacial, muy interrelacionado y fuertemente cohesionado en lo que se refiere a los elementos visibles; y no tanto en lo que respecta a la articulación social y económica del territorio»<sup>2</sup>.

Estas dos connotaciones nos permiten instar a la existencia de una dualidad, resultado tanto de inercias heredadas que mantienen cierto sistema de relaciones, como de

una organización poco evolucionada, que subsiste y que, en ocasiones, es reticente a los cambios e innovaciones.

Si avanzamos un poco más en las reflexiones llegamos a poder decir que los factores que están sustentando los procesos de las estructuras espaciales y la organización territorial quedan delimitados por dos notas: la primera, por los hechos relacionados por la posición geográfica; y la segunda, por los condicionantes o barreras de todo tipo que el propio territorio impone a las relaciones socioeconómicas. De ahí que una caracterización territorial del espacio gallego esté definida por la combinación espacial que oscila entre la ruralidad de las tierras interiores y la atlanticidad de la fachada marítima, pues la yuxtaposición de ambos elementos dota de nuevas formas y dinámicas a la organización social y económica.

Los contrastes geográficos de Galicia vienen dados a través de la combinación de cuatro notas:

a) En primer término por la localización limitada, pues afecta al desarrollo económico y a sus formulaciones. No cabe duda de que las ventajas de localización pueden llegar a favorecer una especialización productiva y un posicionamiento comercial. De este modo, existen territorios que quedan marginados y apartados de los centros de gravedad económica, provocando un incremento de su periféricidad. También la situación geográfica puede llegar a determinar un tipo de especialización productiva, ya que está condicionada por sus características geográficas, igual que dicha situación puede llegar a favorecer los distintos niveles de integración o de participación en redes y/o alianzas geo-económicas y políticas. Por eso se habla, en ocasiones, de que ciertos territorios gozan de ventajas locacionales en relación con otros y, en algunos supuestos, las mismas situaciones geográficas condicionan, e incluso inspiran, las suficientes dosis de frustración a la hora de la determinación de los lugares de situación de ciertas industrias o servicios.

b) En segundo lugar, citaremos los aspectos derivados del suelo y del clima. En lo referente a los primeros, el suelo gallego es bastante deficiente en cuanto a su calidad hacia la producción agraria. En su conjunto, el suelo gallego se caracteriza por su escasa profundidad, su carácter pedregoso y la escasez en lo que se refiere a nutrientes vegetales. Estos rasgos son, como uno puede suponer, irreversibles, por lo que requieren soluciones proporcionadas por la acción de fertilizantes. Y en lo que atañe al clima, Galicia presenta un alto régimen de lluvias, aunque su influencia es desigual e irregular según las áreas. En un principio y hasta el momento, el agua no constituye un factor limitativo para la producción agrícola, pero es de suponer que, si continúa la actual dinámica de cambio climático, los riegos se condicionarán y tendrán carácter restrictivo dada la previsible escasez de los recursos hídricos.

c) El tercer rasgo que determina los contrastes de Galicia es lo que hace referencia a la orografía y a la hidrografía. Es fácil constatar que las características de los ríos gallegos están contribuyendo a determinar la composición de nuestra base natural. Dos datos elocuentes. En Galicia se contabilizan ríos cortos y de escaso caudal, por lo que son extremadamente irregulares y poseen una gran inclinación en lo que se refiere a

su perfil. Los ríos, por tanto, desarrollan cuatro usos: abastecimiento urbano-industrial, regadío, producción de electricidad y una pequeña navegación interior. El mayor interés por estos denota un aumento de sensibilidad hacia el futuro.

d) Por último, las características del suelo marcan nuevos contrastes internos. De una parte, Galicia tiene fama de ser una región minera de elevada importancia. En segundo lugar, destacan las materias primas no energéticas, puesto que las energéticas ya se agotaron industrialmente (ejemplo, la extracción de los lignitos).

Cuadro 1. Principales datos del territorio de Galicia

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Superficie	7.950	9.856	7.273	4.495	29.574
Kilómetros de costa	956	144	-	398	1.494
Número de municipios	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

Fuente: Instituto Gallego de Estadística.

Expuesto este cuadro de contrastes pasamos a incidir en los factores que nos permiten interpretar nuestra realidad geoeconómica.

En este epígrafe conviene mencionar, igualmente, cuatro notas:

a) Los derivados de la renta de posición, bajo estos podemos acuñar la existencia de recursos/materias primas que constituyen activos genéricos derivados de su situación; son, por lo tanto, factores inmóviles y de difícil transferencia. Son los denominados «*recursos latentes*», como los definía Hirschman<sup>3</sup>; su existencia o su valor potencial no depende de su participación en un proceso de producción concreto. También es necesario determinar los recursos específicos, que son aquellos que pueden ser desarrollados a partir de un proceso organizativo; son, en consecuencia, potenciales y se definen cuando su valor de uso alternativo está conectado a una localización geográfica específica y a un ámbito económico y social dado. Por ello, en Galicia la existencia y la cuantificación de las dotaciones de dichos factores permiten visualizar las ventajas diferenciadas derivadas de su posicionamiento geográfico.

b) En segundo lugar, Galicia como espacio singular está fuertemente humanizada; es decir, se contabiliza una elevada presión demográfica sobre el espacio que llevó consigo una intensa acumulación inicial de las poblaciones llegadas de otros lugares. La abundancia, disponibilidad y accesibilidad a los recursos susceptibles de ser utilizados por la sociedad atrajo a muchos pobladores y, consecuencia de ello, fue la elevada densidad demográfica. Esta dinámica supuso entre otros rasgos los siguientes: ocupación prácticamente continua del territorio (más de 30.000 asentamientos y, anteriormente,

se llegó a afirmar la existencia de más de 5.000 castros); apenas se deja espacio para paisajes naturales, a excepción de los enclaves de montaña; y un mayor aprovechamiento y ocupación de tierras agrícolas, donde el sistema agrario tradicional de autoconsumo alimenta y sostuvo dicha tendencia.

c) En tercer lugar, Galicia es altamente diversa, pero posee herencias históricas particulares. Es decir, cuenta con una amplia riqueza, diversidad y densidad de aprovechamientos de diferentes utilidades, que se combina con sistemas tradicionales de producción y de consumo. Esta percepción minifundista de la explotación es, asimismo, reflejo de los usos y construcciones sociales, de los sistemas de herencias específicos, de los frustrados procesos de desamortizaciones y de los disímiles sistemas de explotación de las tierras. Estos elementos actúan sobre dos procesos yuxtapuestos. El primero, sobre la humanización intensa del espacio que va cediendo terreno a las actuales dinámicas de despoblación de las áreas rurales, de la desordenada y difusa urbanización y de la caótica urbanización rural; y el segundo, sobre el actual planteamiento de los asentamientos, que se ve reflejado por la pléyade de entidades singulares y diseminadas, que resisten el tiempo y las dinámicas y la evolución socioeconómica.

Cuadro 2. Superficie de espacios naturales y protegidos de Galicia

Parques nacionales: 8.490 ha	Parques naturales: 49.087 ha	Monumentos naturales: 1.306 ha	Zonas húmedas protegidas: 7.709 ha	Zonas de especial protección de valores naturales: 383.628 ha
Paisajes protegidos: 903 ha	Espacios naturales de interés local: 292 ha	Espacios privados de interés natural: 10 ha	<b>Total: 391.996 ha</b>	

Fuente: Instituto Gallego de Estadística, 2010.

d) Finalmente, en Galicia se habla de aislamiento posicional cuando nos referimos a los análisis de accesibilidad y de movilidad. En este sentido, existen dos formas de explicación, la primera es de orden macroespacial, (cuando hacemos referencia a que las innovaciones o las incorporaciones se efectúan con atraso, lo que implica diferenciación; o cuando se habla del aislamiento se hace en referencia a que Galicia se convierta en periferia, por su separación); y la segunda es de orden microespacial (cuando se explica que Galicia queda al margen de los procesos de cambios económicos, sociales, culturales y tecnológicos debido a que los recursos existentes no llegaron a ser lo suficientemente atractivos para compensar los déficits, o cuando las innovaciones llegan tardíamente y siempre siguen un proceso de localización selectiva, con lo cual se agudizan los contrastes internos).

Hemos visto, por lo tanto, que, siguiendo esas notas, Galicia sufre un aislamiento posicional dentro de una perifricidad general que, además, se ve alimentada por la disposición del relieve y la orientación del territorio. Así las cosas, Galicia está abierta al mar y cerrada al interior, donde el relieve es accidentado (predominan las montañas medias), la topografía indica masivas sierras y está cerrada en los límites naturales del territorio. Es decir, posee obstáculos a la accesibilidad y los propios límites naturales del territorio ejercen de efecto barrera.

### 3 COMPONENTES SOCIOECONÓMICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN GALICIA

Galicia está condicionada por factores derivados del marco natural; es heterogénea en su interior y llena de contrastes; y se asiste a una irreversible tendencia a la concentración demográfica y económica. Estos contrastes acusados con multitud de matices se resumen en dos componentes básicos y dos componentes complementarios. Los dos básicos hacen referencia a los aspectos bioclimáticos y altitudinales; y los dos componentes complementarios y subordinados son la acción del mar sobre el clima y el componente geotectónico.

Analizando el componente bioclimático, Galicia se corresponde con una zona de transición climática oceánica a una oceánica-subtropical; actuando en sentido Norte-Sur, marcando diferencias ostensibles entre zonas y áreas. Siguiendo con el componente altitudinal, Galicia opera en sentido opuesto al anterior, de poniente a levante, va desde las tierras bajas del litoral a las zonas más elevadas de las sierras orientales.

Cuadro 3. Extensión superficial por zonas altimétricas (expresadas en km<sup>2</sup>)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Hasta 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

Fuente: Instituto Gallego de Estadística, 2015.

La acción del mar viene determinada por los aspectos relacionados con los grados de humedad y de precipitación; se aprecia la influencia que va desde la costa al interior, a través de los valles abiertos. Funciona en la dirección oeste-este. Los componentes geotectónicos permiten configurar las unidades de relieve, aceptan la dirección este-oeste. Por ello, partiendo de un análisis muy simple se puede afirmar que Galicia se divide en

dos zonas amplias: la septentrional, con clima oceánico, de relieve aplanado y escalonado, con rocas sedimentarias y abundancia de lignitos, con suelos arcillosos que permiten la existencia de prados y pastizales para la explotación ganadera; y la Galicia meridional con clima atlántico pero con variedades submediterráneas, con desniveles topográficos más acusados, donde emergen las Rías Baixas, con sedimentos arenosos, suelos con alta aridez, existencia en el subsuelo de granito y predominio de los viñedos y cereales.

## 4 LAS DINÁMICAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Galicia forma parte del grupo de comunidades autónomas en las cuales el deterioro demográfico está amenazando la continuidad de los procesos económicos y la conservación del medio. La polarización poblacional tiene consecuencias muy intensas en dos aspectos: el primero, en lo que concierne a la emergencia de los sistemas peri-urbanos, y el segundo, en lo que atañe a la consolidación de ciudades-ejes alrededor de núcleos muy dinámicos.

La nueva división del trabajo postfordista provoca el crecimiento de nuevos servicios y empresas en ciudades medias o en pequeñas áreas antaño consideradas como periféricas. Y, a su vez, se advierte que una parte de las grandes ciudades experimentan una mayor vitalidad gracias al aumento continuo de las actividades terciarias. A medida que la globalización económica aumenta, los tradicionales centros de producción se convierten y se desajustan geográficamente. Emergen nuevos complejos de producción de valor basados tanto en la información como en la demanda de mano de obra cualificada. Esta estructura posee una innovadora connotación económica, ya que se advierte que en los últimos años se asiste a una convergencia sobre la base de la productividad, en la cual se constata un aumento del empleo y un descenso del paro; y, finalmente, se comprueba un fuerte dinamismo de las corrientes exportadoras. El territorio se internacionaliza bien por la nueva revalorización del suelo, bien por la nueva dependencia de los núcleos urbanos. Al mismo tiempo, se verifica la consolidación de una nueva élite gestora y se resitúan los nuevos contingentes de población.

En Galicia, el significado de esta dinámica se puede resumir en que en los últimos años se asiste a un intenso proceso de ajuste del aparato productivo y a una evidente dinámica modernizadora sobre dicha base económica. Esta nueva fase se caracteriza por tres procesos yuxtapuestos: la desruralización; la desagrarización y la asalarización. Estas dinámicas se asocian con nuevas alineaciones estratégicas. Estas últimas se manifiestan en los siguientes niveles: a) existencia de una planificación estratégica llevada a cabo a los distintos niveles territoriales. Corresponde dicha responsabilidad a la Xunta de Galicia que, a partir de 1988, comienza a estructurar el territorio gallego a través de su participación activa, como agente da institución autonómica, por medio de leyes como las de cooperación local o la Ley de coordinación de las diputaciones provinciales; b) se articula a través de objetivos muy variados y variables; en consonancia con las prerrogativas competenciales o como consecuencia de las fases de los ciclos económicos; c)



se alinea en función de las capacidades constatadas; esto es, sobre aquellas bases sobre las que se estima la existencia de ventajas comparativas y diferenciadas; y d) se estrecha el marco de la colaboración con los agentes/actores económicos y sociales, pues cada vez son más numerosas las mesas de trabajo y cada vez es más intenso el diálogo social.

Galicia muestra una estructura demográfica muy singular. De una parte, se asiste a una pérdida poblacional que genera un desequilibrio demográfico territorial en la que se produce un estrechamiento de la base de la pirámide poblacional y, por otra parte, se muestra muy restrictiva en lo que se refiere a la llegada de inmigrantes y es más intensa la dinámica en lo que se refiere a los retornos de emigrantes. Esta decadencia demográfica es más acusada en el medio rural (coincidente con orografías más accidentadas y más apartadas de centros urbanos) y, no obstante, se reconcentra en el medio litoral. Esta dualidad enmarca dos nuevas líneas de reflexión: la primera permite el nacimiento de zonas de influencia hacia enclaves concretos (se revelan muy acusados en el interior, por ejemplo, hacia los núcleos de Lugo y Ourense); y la segunda, en la cual se aprecia un transvase de población hacia áreas periurbanas, lo que refrenda las zonas de influencia y las funciones centrales de los municipios de A Coruña, Vigo y Santiago. De esta forma es fácil comprender los acusados niveles de concentración demográfica en la mayor parte de los ámbitos urbanos. Esta dinámica se puede resumir afirmando lo siguiente: los desequilibrios territoriales se manifiestan a favor de las zonas urbanas y litorales, se asiste a una polarización demográfica concentrada en las 7 grandes ciudades y se advierte un efecto de difusión urbana alrededor de las áreas de influencia y los corredores costeros de los citados ámbitos.

Por lo tanto, en Galicia se hallan tres dialécticas: a) desconcentración urbana *versus* descentralización poblacional (la población se concentra en la periferia inmediata de los grandes núcleos urbanos); b) mantenimiento y desaceleración demográfica de las siete grandes ciudades; y c) fuerte concentración en las entidades de entre 5.000 e 20.000 habitantes. En consecuencia, la organización territorial de la población muestra síntomas de atomización y dispersión. De este modo se contabilizan más de 30.000 entidades singulares de población; existe una jerarquía que va desde cabeceras de comarca: ayuntamientos, parroquias, aldeas; solamente 15 ayuntamientos superan los 20.000 habitantes; la población de las provincias de A Coruña y Pontevedra suma más del 75 % del total de Galicia; y, en lo que atañe a la densidad demográfica, Galicia muestra una *ratio* de 92,9 habitantes por quilómetro cuadrado. Con todo, las *ratios* provinciales son muy dispares, pues Pontevedra alcanza 211,5 habitantes/km<sup>2</sup> y A Coruña contabiliza 142 habitantes/km<sup>2</sup>; por su parte, Ourense apenas logra 44 habitantes/km<sup>2</sup> y Lugo tan solo alcanza 34 habitantes/km<sup>2</sup>.

Eso hace que, en un análisis demográfico más profundo, se pueda afirmar que un total de 200 municipios (el 63 % do total) se sitúe por debajo de los núcleos inferiores a los 5.000 habitantes y que solamente alberguen el 16 % de la población. Y, al contrario, los municipios de más de 50.000 habitantes (solamente 22) representando aproximadamente el 7 % del número total de municipios, concentran el 52 % de la población total.

Asimismo, el 82,6 % de la población de todos los municipios de más de 10.000 habitantes se localiza en las provincias de A Coruña y Pontevedra, evidenciando la excesiva polarización territorial de las entidades de mayor población.

Cuadro 4. Distribución porcentual de la estructura demográfica municipal en Galicia

Intervalos de habitantes	2014				2018			
	Población	Aytos.	% población	% aytos.	Población	Aytos.	% población	% aytos.
Hasta 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 %

Fuente: Instituto Gallego de Estadística.

Cuadro 5. Estructura demográfica municipal de Galicia por provincias (2018)

Intervalos habitantes	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
	Población	Aytos.	Población	Aytos.	Población	Aytos.	Población	Aytos.
Hasta 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

Fuente: Instituto Gallego de Estadística.

En suma, los centros urbanos se han inclinado hacia las actividades terciarias y están sometidos a pautas de deslocalización industrial. Asistimos a procesos de fragmentación y alejamiento de las propiedades minifundistas. Finalmente, los procesos de desconcentración urbanos se han yuxtapuesto entrelazándose en planos industriales, superando ampliamente los límites administrativos de los municipios y originando una verdadera *ciudad difusa*<sup>4</sup>. Esta dinámica es altamente consumidora de suelo, de energía y de recursos naturales. Simboliza una forma de desarrollo no sustentable, soportando elevados costes de infraestructuras y de gestión<sup>5</sup>.

En consecuencia, ¿qué apreciamos? Una relación de homogeneidad (derivada de los reagrupamientos de espacios –a través de municipios– de características similares en lo que compete a la demografía, economía y formación); unas relaciones de interdependencia (como consecuencia de las relaciones cruzadas entre municipios a la vista de las

perspectivas profesionales o de los desplazamientos migratorios); y unas relaciones de coherencia teórica (como resultado de la suma de ciertos valores y pautas).

## 5 LOS SUBSISTEMAS DE ORGANIZACIÓN SOCIOECONÓMICA GALLEGA

Podemos delimitar cinco subsistemas de organización socioeconómica:

a) Economías de base familiar, altamente diversificadas y complementarias. Estas economías poseen un alto soporte de autoconsumo y se sustentan sobre múltiples actividades. Sus integrantes añaden sus remuneraciones a una unidad común, respondiendo las economías familiares al propio conjunto de sus miembros. Corresponde, normalmente, a un modelo de economía social escasamente productiva y su productividad es reducida y las rentas por separado son muy débiles, lo que exige una eficiencia social equilibrada entre los miembros de la unidad familiar. Su inserción se define por un conjunto de combinaciones de distintas actividades, trabajos a tiempo parcial, a domicilio y estacional. Su objetivo es mantener el equilibrio social y familiar. Constituye un sistema amortiguador en las áreas rurales en épocas de recesión.

b) Economías competitivas. Se insertan en el comercio internacional y donde lideran sus respectivos sectores y actividades. Destacan sobre las demás las empresas de pesca, textiles y confección, madera, minerales no metálicos e industrias agroalimentarias. Dichas actividades están vinculadas a los recursos naturales y poseen condiciones de trabajo muy especiales. También podemos añadir a este grupo aquellas actividades industriales competitivas que están especialmente vinculadas a empresas nacionales o multinacionales (especialmente los automóviles, petroquímicas, construcción naval) o aquellas otras dinamizadoras de espacios económicos y situadas en rurales dispersas (tales como lácteas, de madera, textiles y confección).

c) Economías industriales en crisis son aquellas que han estado ligadas a las iniciativas públicas y que han sufrido procesos de reestructuración muy fuertes derivados de ajustes estructurales de gran magnitud (siderurgia, naval, o aluminio y química). De la misma forma, podemos incluir en este epígrafe aquellas otras actividades privadas cuya localización estuvo ligada a la existencia de economías de enclaves concretos (relacionados con las políticas del INI y vinculadas a las acciones de las Grandes Áreas de Expansión Industrial) y que, por lo tanto, no han podido adaptarse a mercados abiertos y competitivos. Acostumbran a estar situadas tanto en lugares muy específicos (Ferrol, A Coruña y Vigo) como en *oasis industriales* (San Cibrao).

d) Economías locales. Son aquellas que están en función de los potenciales endógenos. Poseen carácter familiar y poseen un tamaño y dimensión medios. Aunque dispersas por el territorio muestran una gran predilección por las estructuras urbanas. Otro rasgo de estas empresas radica en la existencia de relaciones de complementariedad de las actividades. Nos referimos, pues, a las industrias lácteas, conservas, madera, textil y

confección, construcción, metalurgia, vinícola, rocas, distribución y transporte, material, transporte y cerámica.

e) Economías rurales. Se caracterizan por el minifundismo, por la fragmentación de las unidades de producción, por la dispersión de la propiedad y, en suma, por poseer unos índices de pobreza elevados. Estas economías muestran, a su vez, una reducida infra-utilización de los recursos y no logran alcanzar niveles de competitividad adecuados; son pues economías con segmentos críticos. Acostumbran a subsistir por medio de las transferencias públicas de subsidios y de rentas indirectas.

Cuadro 6. Evolución de la distribución sectorial de la población ocupada

	1977	1985	1996	2002	2007	2018
Agricultura y 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
Construcción	8,75	6,54	10,37	12,37	12,34	6,1
Servicios	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

Fuente: IGE; Fundación BBVA.

Cuadro 7. Evolución de la distribución sectorial del VAB

	1975/1964	1964/1975	1975/1985	1985/1991	1991/1996	2002	2007	2018
Agricultura y 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
Construcción	9,25	9,07	8,96	9,66	10,27	10,77	13,56	6,7
Servicios	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

Fuente: IGE; Fundación BBVA.

Por lo tanto, el territorio de Galicia se caracteriza por un sistema de asentamiento propio y singular, que viene determinado por un subsistema económico, a su vez, diferente de los demás de alrededor. El propio subsistema económico adolece de una fuerte integración, que lo hace, por lo tanto, muy desintegrado, o, dicho de otra forma, se aprecia una notable desvinculación de un subsistema a otro. La mencionada desarticulación es la que impide la vertebración del territorio, cuestión que acelera los desequilibrios humanos que son más fuertes e intensos que los propios desequilibrios naturales.

## 6 LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL

La mencionada organización económica genera desequilibrios internos y permite manifestarse a través de un modelo territorial muy descentralizado tanto económica como demográficamente. Es decir, se visualizan cuatro rasgos de indudable interés: a) esquema policéntrico para el sistema de ciudades; b) dispersión del hábitat, con formas

intermedias de urbanización y de rururbanización difusa; c) existencia de dinámicas de descentralización en lo tocante a los flujos y relaciones económicas; y d) asentamientos basados en la explotación de los recursos endógenos.

Como resultado de esta clasificación, el modelo territorial gallego se compone de cinco subsistemas: a) sistema metropolitano: pivotado sobre dos grandes áreas, como las de Vigo y A Coruña; b) un conjunto de ciudades medias: representan la red urbana de Galicia y poseen un desarrollo periurbano muy intenso. Son los casos de las ciudades de Santiago, Lugo, Ourense, Pontevedra y Ferrol; c) los sistemas rururbanos: son muy consistentes y revela una gran importancia en la base económica de Galicia. Lo componen tanto las áreas costeras (montaña lucense, área Ártabra y las rías Baixas), como la urbanización difusa existente en el interior. Está muy diversificado económicamente y muestra una gran multipolaridad espacial; d) un denso sistema de pueblos: son las denominadas redes urbanas de base, son pequeños centros de servicios que actúan como cabeceras de comarca, se localizan de manera muy dispersa por el territorio y son puntos de referencia para ciertas actividades de servicios; e) sistema rural: forma parte de éste una densa red de aldeas, de diversa composición y concebidas con diferentes modelos socioeconómicos.

Esta organización espacial en el marco del encuadramiento territorial responde tanto a la existencia de una singular relación organizativa como a un asentamiento territorial específico, que está condicionado por la histórica vida asociativa, comunitaria y asistencial, esto es, consecuencia de la muy propia y singular dimensión social y mercantil. Estas notas permiten afirmar que son fruto de las relaciones socioeconómicas estrechas con el ámbito más próximo que incita a una centralización de los flujos comerciales y de las relaciones sociales; a la vez que también permite ir institucionalizando una jerarquía y una diferenciación de los centros y asentamientos. Es fácil deducir, por lo tanto, que esta concepción se fue diluyendo en el tiempo, con lógica diferenciación entre áreas, actitud que promueve y permite consolidar a lo largo de la historia los contrastes existentes.

La mayor movilidad de la población acrecienta dichos contrastes al estimular los desplazamientos y conformar nuevos espacios. En este sentido, tanto la modernización como las dinámicas urbanizadoras constituyen los motores de los cambios y de la modificación de los sentidos de las trayectorias y las dinámicas. Al amparo de estas dos conclusiones emerge la conformación de las áreas de influencia que, por un lado, refuerzan el papel de las ciudades (ya sean grandes, medianas o pequeñas) como centros organizadores de los nuevos espacios económicos; y al mismo tiempo, subrayan la capacidad de atracción en relación con la captación y accesibilidad. Esta nueva dinámica acelera la presión de los nuevos espacios económicos.

Una visualización de éstas revela la existencia de varios espacios funcionales urbanos, de los cuales cinco se sitúan en áreas occidentales y solamente dos en provincias orientales. Aunque no sea fácil determinar la totalidad de los municipios pertenecientes a cada uno, sí es preciso destacar la existencia de «*procesos de captura*», que se incrementan a medida que mejoran las comunicaciones, la accesibilidad y las dinámicas de solapamientos,

esto es, la interferencia entre áreas dada la complejidad de las interrelaciones. Por eso, el corolario de nuestro encuadramiento territorial es que en Galicia se palpa la estructura polinuclear, la carencia de una vertebración rígida y la existencia de una rivalidad que limita las capacidades expansivas.

En Galicia predominaron las *aglomeraciones de supervivencia*, de microempresas y de pequeñas empresas que han producido para un mercado local de bienes y servicios, de escasa calidad y de reducida proyección en lo que concierne a la generación de valor. Estas *aglomeraciones de supervivencia* compartieron muchas de las características del sector informal de la economía, tales como los bajos niveles de especialización y cooperación; o su adscripción a zonas pobres o rurales, desconectadas del sector formal de la economía.

Uno de los padres de la ciencia económica, David Ricardo, que disertó sobre las ventajas comparativas de cada territorio, llamaba la atención sobre el concepto de estructura productiva dual, al considerar la coexistencia de dos sectores de distintas productividades. Fueron Singer<sup>6</sup> y Prebisch<sup>7</sup> los que destacaron el hecho de la relación existente entre la estructura económica de una región y la coexistencia de un sector exportador poseedor de alta productividad y otro de baja productividad que producía para el mercado interno. Esto llevó a la heterogeneidad estructural; esto es, a un amplio mosaico que va desde un extremo moderno a un segmento demorado.

Más tarde, Lewis<sup>8</sup>, Kuznets<sup>9</sup> y Ranis<sup>10</sup> sostienen que en el proceso de crecimiento de la región se produce una transferencia de recursos productivos (incluyendo mano de obra) desde los sectores de menor productividad (donde se encuentran la agricultura, ganadería y pesca) a los segmentos más productivos; desde los sectores menos dinámicos a los más pioneros; desde la parte de las economías más atrasadas a las más avanzadas. Estos cambios alentaron la modificación de la estructura de la producción y lograron estimular los desplazamientos de la población.

¿Qué tendremos como consecuencia? La continuación y supervivencia del círculo virtuoso es consecuencia de la heterogeneidad excesiva. Pues, en ocasiones, se convierte en un obstáculo para la difusión del conocimiento y para redoblar los encadenamientos productivos. Por eso, todos los análisis académicos tienen en cuenta las transformaciones de la propiedad; el aumento del peso de los agentes empresariales con empresas de mayor tamaño; la presencia de competidores extranjeros, los servicios prestados por los agentes públicos y los privados; el potencial productivo de los recursos naturales; las dotaciones de infraestructuras y las distancias a los centros dinámicos más próximos.

Galicia fue pasando de una sociedad tradicional en la cual los recursos naturales constituyeron la base del desarrollo y donde la propiedad fue comunal/colectiva o personal, a una sociedad más moderna, en la cual las nuevas relaciones institucionales se despersonalizaron. Eso supone un cambio en el propio sistema y en los propios conceptos de «territorio/organización» dando lugar a la emergencia de una nueva distinción público/privado en lo que atañe a los recursos; en lo que concierne a las formas institucionales, se aprecia una nueva estructuración del espacio aún no concluida<sup>11</sup>.

Cuadro 8. El territorio de la sociedad tradicional a la sociedad moderna

Dimensiones de análisis	Sociedad tradicional	Sociedad moderna
Actividades	Tradicionales	Racionales (tanto en valor como en finalidad)
Recursos primordiales	Naturales	Producidos
Institucional	Personalizadas	Despersonalizada
Propiedad	Comunidad/persoal	Publica/privada
Territorio	Espacios apropiados	Zonas de recursos públicos creados en el espacio/espacios estructurados bajo fórmulas institucionales

Fuente: Adaptación personal del trabajo de Billaudot, 2004.

Así las cosas, el ámbito institucional es complementario del mercado, incorpora el proceso interactivo de los agentes que intervienen en la actividad productiva, financiera y social. De la misma forma, basándose en las actuaciones institucionales se busca garantizar el bienestar de los ciudadanos para que las estructuras productivas no pierdan capacidad competitiva ni el propio acervo de los conocimientos generados para sostener dicha competitividad. En suma, en Galicia, las consecuencias de la heterogeneidad subrayan lo siguiente: a) las diferencias de productividad implican inexorablemente disparidades en el ingreso de las personas asociadas a dichas actividades; b) la mayor heterogeneidad acostumbra a estar asociada a una distribución no equitativa de los beneficios derivados e inherentes procedentes del cambio tecnológico; c) incide negativamente en la dinámica de la productividad total, ya que sin la existencia de un sector que pueda absorber una proporción alta de mano de obra, su mejor rendimiento no se reflejaría en un aumento de productividad total de la economía.

Dicha heterogeneidad o *territorio de contrastes* también posee su correlato en el tipo de políticas. Se percibe una disyuntiva entre fomentar los estratos menos productivos (mediante políticas de integración y sociales, de reconversión etc.), para atenuar las desigualdades o fomentar los espacios más aventajados (por medio de acciones para estimular el crecimiento). Las primeras requieren mucho esfuerzo y recursos para lograr elevar la masa crítica y poder ejercer sus sinergias. Las segundas avanzan más en la diferenciación aumentando la propia heterogeneidad. Es evidente, por lo tanto, que cualquiera apuesta posee repercusión directa sobre las aglomeraciones, reproduciendo la dependencia e inhibiendo ciertas opciones de desarrollo endógeno.

## 7 CONCLUSIONES

Primera. El concepto de la distancia tiene efectos innegables sobre el tipo de bien producido, sobre la tecnología aplicada, sobre las uniones que induce, sobre el comportamiento de los agentes y sobre la configuración de las aglomeraciones poblacionales. Es clave en el análisis del caso gallego. No solamente es básica para interpretar la realidad de Galicia, sino que también debemos resaltar el concepto de distancia cultural (constituyente de la diferencia en conceptos, ideas, lógicas, creencias, valores y lugares) que puede llegar a

provocar ciertos aislamientos sociales en lo que concierne a una localidad con respecto a los centros urbanos más próximos.

Desde la teoría económica se sostiene que ciertas regiones remotas y escasamente pobladas y situadas en países desarrollados pueden quedar aisladas dadas las distancias y la dispersión de sus habitantes; estos elementos constituyen, en ocasiones, obstáculos insalvables para atraer factores de producción y, al mismo tiempo, poder alentar a acumulación de capacidades. De hecho, así formulado, se puede advertir lo siguiente: a) ciertas áreas pierden de forma gradual un nivel de importancia frente a centros más dinámicos; b) ciertos espacios tienen capacidad de resituarse gracias a la potencia de sus empresas y actividades; c) se asiste a una acentuación de la dependencia con respecto a los recursos naturales y, en ciertas ocasiones, al *idealismo romántico* de ciertas actividades y comportamientos.

Segunda. Cada territorio está obligado a formular y a divulgar sus análisis en lo que se refiere a sus niveles de competitividad regional. Éstos se pueden tratar desde los ámbitos determinantes de su competitividad y, en este sentido, las referencias siguen el esquema: tecnología e innovación; emprendedurismo; internacionalización; capital social; infraestructura del conocimiento; cultura; demografía e inmigración; calidad de los lugares y medio ambiente.

Tercera. Los tres aspectos a incidir para una estructura productiva competitiva es en el medio ambiente; lo segundo, sobre los recursos humanos; y lo tercero, sobre las infraestructuras básicas y la accesibilidad. Todos ellos, dependen del papel de las instituciones, dirigen tres ejes: capital, trabajo y tierra, sobre los que asienta la estructura sectorial, los niveles de especialización y la propiedad de las firmas. Por encima de ellas, la productividad, los costes laborales unitarios, los niveles de beneficios y las cotas de mercado van señalando las distintas especificaciones para formular un programa de desarrollo regional.

Cuarta. Las dinámicas de la recomposición funcional y de las transformaciones demográficas y territoriales actúan de modo directo en los marcos territoriales; se caracterizan, principalmente, por la prevalencia de los movimientos centrífugos, tanto de las funciones residenciales como de las actividades transformadoras y de servicios, que se constituyen en elementos básicos a la hora de explicar la descaracterización de las periferias. En Galicia no sucede como en otras partes del planeta, cuando al describir el marco de funcionamiento de una sociedad se acude al llamado déficit de conocimiento científico para poder justificar ya sea la falta de eficacia de las políticas públicas, ya sea la incapacidad de movilizar el conocimiento acumulado a lo largo de la historia.

Quinta. En Galicia llama la atención la persistente ausencia de política territorial estructurada, tanto a nivel metropolitano como en referencia a las áreas rurales. Esta ausencia permitió presentar una tarjeta de reducidas infraestructuras y una prevalencia de las políticas de transportes internos como subsidiaria de la política de ordenamiento territorial. Eso produjo, como no podía ser de otra forma, aunque de forma involuntaria, unos elevados costes sociales, ambientales y económicos; acelerando y alimentando las



limitaciones y debilidades de la ineficacia de las políticas e instrumentos de plan urbano y metropolitanos en vigor.

Sexta. La generalización de los mecanismos de centrifugación aumenta tanto la periféricidad como la concepción de distancia, puesto que es fácil detectar una mayor distancia con los centros de gravedad; a la vez, también subraya la conformación de una sociedad dual, llena de contrastes, de proliferación de núcleos fragmentados, o simplemente una profusión de diversos espacios interiores

Séptima. Los procesos de reestructuración territorial afectan a los niveles de competitividad, con lo que podemos identificar tanto factores positivos como negativos. Por eso, cuando se habla de Galicia como identidad y como país de contrastes se ponen de ejemplo las ventajas competitivas existentes. Éstas las podemos clasificar en dos secciones, las económicas y las estratégicas. Las primeras incluyen aquellos factores locales de producción, la estructura del tejido productivo, las dotaciones de infraestructura y las condiciones urbanas. Las segundas, las de naturaleza estratégica, se refieren a la eficiencia administrativa, la existencia de proyectos de estrategias y análisis prospectivos, las relaciones de partenariado público/privado o los soportes institucionales sobre los que se asienta la gobernanza. Esto es, un análisis de este conjunto de factores es lo que Van der Meer llama hardware, software o *orgware*. El *orgware*, reúne los actores organizativos; el hardware, se refiere a las infraestructuras, redes y equipamientos; y el software, al capital humano.

Octava. Bajo la perspectiva de un mercado cada vez más global y con una aplicación del concepto de competitividad y rivalidad entre regiones y ciudades, se trata de asociar posiciones de planificación y de gestión más eficaces que permitan estar enmarcadas dentro de la denominada mercadotecnia territorial. O sea, una provisión de infraestructuras, equipamientos y ofertas referidos a los niveles de calidad ambiental y de formación humana, factores que permiten aumentar las estrategias de atraktividad y que puedan servir para ratificar la importancia de las actuaciones tendentes a sostener la diferenciación de ofertas y poder afrontar los distintos niveles de competitividad de los territorios competitivos y rivales.

## 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 de 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, Otra 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 & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 171-194  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4797>  
© Lorenzo Cotino Hueso  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 9/06/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 Derecho Constitucional  
Universitat de Valencia

<https://orcid.org/0000-0003-2661-0010>  
cotino@uv.es / [www.cotino.es](http://www.cotino.es)

**Resumo:** O estudo céntrase nunhas 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. Afírmase 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 los “toques de queda”. 1.1 Los “toques de queda” antes y durante el Decreto 926/2020 de alarma. 1.2 Una fuerte resistencia a los toques de queda por muchos TSJ y el TS tras el estado de alarma en mayo de 2021. 1.3 Lineamientos y criterios para futuros toques de queda. 2 Los confinamientos territoriales o perimetrales. 2.1 Los confinamientos territoriales hasta el fin del estado de alarma en 2021. 2.2 El mayor cuestionamiento de los confinamientos perimetrales desde el fin del estado de alarma en 2021 y propuestas de futuro. 3 Las restricciones de pequeñas reuniones y agrupaciones humanas. 3.1 La cuestionable protección constitucional de las pequeñas reuniones. 3.2 Una mayor aceptación de las restricciones a las agrupaciones humanas hasta mayo de 2021. 3.3 Fuertes divergencias y mayores resistencias a la prohibición de reuniones sin la cobertura del estado de alarma desde mayo 2021 y propuestas de futuro. 4 El “hermano pobre”: las restricciones de actividades y horarios de los establecimientos y sus dudosas garantías. 5 Para concluir: un “estrés test” al sistema jurídico que no todos han superado, a la espera de mejoras normativas. 6 Bibliografía.

El presente trabajo centra la atención en restricciones concretas de derechos fundamentales para la contención del COVID-19 que por lo general no han concentrado especial atención doctrinal. El examen de estas limitaciones se hace tanto bajo el régimen

excepcional de estado de alarma como bajo el régimen de la legislación ordinaria de salud. Así, se analizan las restricciones nocturnas de la libertad de circulación, esto es, el toque de queda. Asimismo, se estudian los confinamientos territoriales o perimetrales. También son objeto del trabajo las restricciones a las agrupaciones o reuniones de personas, más allá del ejercicio reivindicativo de la reunión, manifestación o su vinculación al ámbito religioso. Finalmente, se presta atención al, si se me permite, *hermano pobre de las restricciones*, como han sido las medidas restrictivas de las actividades económicas y de establecimientos. En todos los casos se hacen algunas propuestas para una posible mejora regulatoria.

En otros estudios a los que me remito entre una ya muy nutrida bibliografía<sup>1</sup>, he tenido ocasión de analizar el régimen general de restricciones de derechos tanto excepcional constitucional como de la legislación ordinaria. Igualmente he investigado las restricciones de la libertad de circulación, libertad religiosa o del derecho de manifestación y reunión, o las aplicaciones de rastreo. También he ofrecido los primeros análisis constitucionales en nuestro país sobre el proceso de vacunación y los pasaportes Covid. Asimismo, recientemente he sostenido la inconstitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la COVID-19 especialmente en razón del primer Decreto 463/2020 de alarma, que a mi juicio sí que suspendió la libertad de circulación. Próximamente me centro en los graves problemas de los límites de derechos a través de la legislación de salud ordinaria y la tensión apreciable entre constitucionalistas y muchos administrativistas<sup>2</sup>.

## 1 SOBRE LOS “TOQUES DE QUEDA”

### 1.1 Los “toques de queda” antes y durante el Decreto 926/2020 de alarma

El “toque de queda” es una clásica expresión, si bien sin carta de naturaleza jurídica por cuanto no está recogida en nuestro ordenamiento. El toque de queda implica la restricción horaria de la libertad de circulación de las personas, siendo por lo general nocturno. Pese a que ya son muchos los estudios relativos a la restricción de la libertad de movimientos en la lucha contra el COVID-19, no se ha prestado una particular atención a esta restricción que, por su intensidad, presenta perfiles diferenciales.

También se habló del “toque de queda de fin de semana”, que implicaba un confinamiento estricto, si bien limitado al fin de semana. El mismo fue propuesto desde Cataluña al inicio de la segunda ola en otoño de 2020, si bien no prosperó. Algunas medidas autonómicas han centrado otras restricciones de la libertad de circulación al fin de semana<sup>3</sup>. En la segunda y sucesiva olas (otoño de 2020 y hasta junio de 2021) se adoptaron toques de queda, si bien cabe distinguir su adopción bajo el amparo del estado de alarma o bajo la legislación ordinaria de salud.

Así, para sorpresa de muchos juristas que considerábamos que dicha medida era impensable sin la cobertura de un estado excepcional, los toques de queda se fueron adoptando en la segunda ola en aplicación de la legislación ordinaria de salud por diversas Comunidades Autónomas. Y la respuesta de los TSJ fue variada.

Hubo dos decisiones judiciales sobre el toque de queda que pasaron prácticamente desapercibidas dado que sobrevino el Decreto de alarma. De un lado, el TSJ Castilla León había ratificado sin problemas no pocas restricciones masivas de derechos con la legislación ordinaria. Sin embargo, el Auto 273/2020, de 25 de octubre, Valladolid consideró que la legislación sanitaria ya no podía amparar el toque de queda nocturno. Argumentó para ello que el toque de queda sería una “suspensión” de derechos a acometer por Decreto de Alarma<sup>4</sup>. Ciertamente erraba por cuanto lo que es una suspensión sólo procedería a través de estado de excepción o de sitio. Del otro lado, la otra decisión jurisdiccional sobre el toque de queda en otoño de 2020, fue el auto 142/2020 de 27 de octubre TSJ Comunidad Valenciana, Secc. 4ª. A diferencia de Castilla León, dicho auto sí autorizó-ratificó el toque de queda (entre las 00:00 horas y las 6:00 horas) que se había adoptado antes del estado de alarma, aunque la decisión del TSJ fue una vez en vigor el Decreto de alarma. El auto afirmaba que abordaba “irremisiblemente al debate «de moda» acerca de si determinadas medidas limitativas de libertades y derechos fundamentales pueden acomodarse en el soporte normativo de la Ley Orgánica 3/1986” (FJ 4º). Se afirmaba que el toque de queda no es una suspensión de la libertad de circulación dado que “en un horario determinado –y, además, con todo un elenco de importantes excepciones– supone solamente la limitación de la libertad ambulatoria, pero no su suspensión” (4.3.2.) Se concluía pues que era suficiente la base normativa.

No obstante, hasta un TSJ como el valenciano, tan condescendiente con las restricciones sanitarias, aprovechaba para criticar el marco jurídico y el daño que estaba haciendo a la lucha contra la COVID-19: “lo deseable de *lege ferenda* hubiera sido –y sigue siendo– una producción normativa idónea y “ad hoc” que solvente los problemas interpretativos con los que nos encontramos y evite la consecuente contradicción de criterios a la que estamos asistiendo. Esto último, en nuestra modesta opinión, está contribuyendo a la ineficiencia del sistema de gestión de la crisis sanitaria y redundando en un mayor desánimo en la perspectiva de su resultado.” (FJ 4.4º) A partir de estas bases se consideró la proporcionalidad de la medida.

Y ante el caos jurídico de divergencias de tribunales y una muy creciente pandemia, llegó el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma que reguló expresamente en su artículo 5 la “Limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno” y se establecieron nueve excepciones (relativas al cumplimiento de obligaciones laborales, razones sanitarias, de asistencia y otras análogas). De modo general, se afirmaba el toque de queda entre las 23 h. y las 6 h. No obstante, las Comunidades Autónomas podían concretar el inicio entre las 22 h. – 24 h. y las 5 h. – 7 h.

Cabe llamar la atención de que, bajo el estado de alarma, en enero 2021 Castilla y León<sup>5</sup> amplió los horarios fijados para el toque de queda yendo más allá de lo permitido

por el Decreto de alarma. Ello no se admitió por el Auto TS de 16 de febrero de 2021 Sección Cuarta en pieza de medidas cautelares. El TS consideró que los límites máximos y mínimos están fijados con toda precisión en el art. 5, 1 y 2 del Decreto 926/2020 de alarma y adelantar y atrasar las horas podía incurrir en nulidad de pleno derecho. Siendo además que la decisión autonómica “se adopta por un órgano que resulta, prima facie, manifiestamente incompetente por razón de la materia (art. 47.1.b LPAC).” Curiosamente, luego el TS no ha considerado manifiestamente incompetentes a las Comunidades Autónomas para decretar el toque de queda fuera del estado de alarma. Posiblemente, por evitar otro caos jurídico.

## 1.2 Una fuerte resistencia a los toques de queda por muchos TSJ y el TS tras el estado de alarma en mayo de 2021

Y se acabó el estado de alarma en junio 2021 y algunas Comunidades Autónomas mantuvieron sus toques de queda ya sin aquella cobertura. La admisión jurisdiccional de los mismos ha corrido con suertes dispares y, además, con la novedad de la supervisión del TS en el nuevo recurso de casación.

En la Comunidad Valenciana no sorprendió que el auto 173/2021, de 7 de mayo, TSJ (secc. 4ª) ratificara el toque de queda. Así lo hizo en buena medida *cortando y pegando* su resolución de octubre para volver a avalar el toque de queda por contar con cobertura normativa. No obstante, se volvía a recordar que la situación legislativa no era la adecuada. Ahora bien, el TSJ valenciano limitó la medida a sólo quince días y no al mes que había adoptado la Generalitat Valenciana (periodo comprendido entre el 9 y el 24 de mayo –no hasta el 30 de mayo–).<sup>6</sup> El Auto 195/2021, de 21 de mayo, ratificó las nuevas medidas de 19 de mayo de la Generalitat Valenciana, si bien con un voto particular que ya tuvo en cuenta la posición del TS frente al toque de queda en Canarias. También el Auto 209/2021 de 4 de junio TSJ Comunidad Valenciana denegó suspender cautelarmente el toque de queda tal y como se había solicitado por interesados cuando sólo quedaban tres días para su extinción. No obstante, también contó con la discrepancia en voto particular de un magistrado que mencionaba la STS n. 719/2021, de 24 de mayo, que había denegado la ratificación de medidas en Canarias.

El TSJ de Navarra admitió que el toque de queda sí que era posible bajo la legislación ordinaria, pero en el caso concreto que no se daba la suficiente justificación. Así, el auto 65/2021, de 11 de mayo, del TSJ Navarra recordó que en otras ocasiones había admitido importantes restricciones como el cierre perimetral de la Comunidad Foral, considerándolo una limitación espacial del derecho a la libertad de circulación (Auto 170/2020, de 22 de octubre, Rec: 413/2020); “pues bien del mismo modo esta limitación de circulación en franja horaria determinada supone una limitación temporal de ese derecho a la libertad de circulación” y en modo alguno una suspensión del derecho ni un vaciamiento dada la lista de excepciones. Ahora bien, una vez asentado que sí que es posible adoptar esta medida del toque de queda, el TSJ navarro consideró que no

era necesaria ni proporcional. En esencia, afirma que evitar el “botellón” no requiere medidas tan restrictivas.

Algo similar sucedió en Canarias, el auto 113/2021 TSJ Canarias, de 9 de mayo, no ratificó el toque de queda que se había adoptado. Según su FJ 2º “no está debidamente justificado y que no supera el canon de proporcionalidad”, en concreto porque no veían “ningún motivo en cuya virtud pueda razonablemente defenderse que las conductas de riesgo resulten aún más peligrosas si se ejecutan en horario nocturno o las inocuas dejen de serlo porque el día dé paso a la noche.” Cabe señalar que el toque de queda no fue objeto del recurso de casación que sí que se presentó ante el TS (STS 719/2021, de 24 de mayo, Sección 4ª Contencioso).

Respecto del toque de queda interesa específicamente el caso de Baleares. Ahí, el auto 152/2021 TSJ de Baleares, de 7 de mayo, sin excesivos argumentos autorizó también las medidas sanitarias adoptadas, entre ellas el toque de queda. No obstante, el Ministerio Fiscal se mostró contrario. Asimismo, la ratificación del TSJ balear contó con un Voto Particular de dos magistradas. Estas magistradas afirmaban el “Maremágnun normativo y administrativo tras la constatación de la situación de emergencia provocada por la pandemia.” (FJ 2º). En el voto particular se recordaba que con la desescalada de 2020 por necesidad se acudió a una “Ley Orgánica 3/1986, la cual notoriamente no constituye un cauce legal completo ni adecuado para poder contemplar con generalidad las decisiones que las autoridades sanitarias...”. Sin embargo, consideraban que no podían admitirse ya las medidas porque “sino que ya se insertan en un modo de actuación administrativa, además dirigida a la generalidad de las personas en les Illes Balears, que excede del concepto”. Algo ya inadmisibles para el Estado de Derecho y que “precisarían de una oportuna cobertura normativa más allá del artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986”, que no permite adoptar las medidas “de forma prolongada, genérica e injustificada” (FJ 4º v. p.) Y se consideraba una medida desproporcionada e injustificada.

Y así llegamos a la posición del TS. La STS 788/2021 de 3 de junio de 2021 en casación es relativa al toque de queda en Baleares. Se sigue la línea marcada previamente por la previa STS 719/2021, de 24 de mayo, (Sección 4ª Contencioso). Así, se considera que el artículo 3 LO 3/1986, es “inegablemente escueto y genérico” y no está pensado para la pandemia. Lejos, pues, de ser “un precepto legal cristalinamente claro” como se llega a afirmar por algunos administrativistas<sup>7</sup>. No obstante, se admite que sin estado de alarma este artículo puede utilizarse como fundamento normativo, aunque sería deseable otra regulación, pero lamentablemente “tal regulación articulada no existe”. Así pues, pese a que “suscita dudas como fundamento normativo o norma de cobertura”, se afirma que el artículo 3 es suficiente, para adoptar medidas como el toque de queda, que “por su severidad y por afectar a toda la población autonómica” son tan severas e intensas. Para compensar la dudosa suficiencia del artículo 3 LO 3/1986, “la justificación sustantiva de las medidas sanitarias –a la vista de las circunstancias específicas del caso– esté a la altura de la intensidad y la extensión de la restricción de derechos fundamentales de que se trate”. “No bastan meras consideraciones de conveniencia,



prudencia o precaución” (FJ 7º). Pues bien, el TS impone un análisis muy escrupuloso de la proporcionalidad. Sobre esta base, ya en el caso concreto, para el TS ni el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ni el TSJ Baleares han justificado que dichas medidas resultasen indispensables, sino que se apoyan sólo en consideraciones de prudencia.

### **1.3 Lineamientos y criterios para futuros toques de queda**

El toque de queda de la Comunidad Valenciana que acabó a las 00 h del 7 de junio fue el último tras el estado de alarma. Es posible –y deseable– que no vuelvan a adoptarse más toques de queda en razón de la COVID-19. Y también sería deseable que no haya de adoptarse ninguno más sin una “regulación articulada” de la que habla el TS. No obstante, de la jurisprudencia habida puede destilarse que se trata de una medida restrictiva muy grave e intensa en la libertad de circulación. Pese a ello, se admite en abstracto como base legal el artículo 3 LO 3/1986, pese a que se considera una regulación muy insuficiente. No obstante, cada caso en el que se decreta esta medida, la autoridad sanitaria primero y la ratificación-autorización judicial después debe compensar dicha carencia normativa con una muy intensa justificación de la necesidad y proporcionalidad, incluyendo la explicación de por qué otras medidas menos restrictivas no pueden adoptarse. No se trata de un análisis de proporcionalidad general, sino que debe darse bajo un canon de control y un escrutinio estricto. Y para ello la autoridad sanitaria ha de poner todos los medios, argumentos y pruebas y la autoridad judicial hacer escrutinio muy estricto del cumplimiento de estos requisitos. En modo alguno basta la mera inercia en las restricciones o criterios de mera oportunidad. También puede deducirse que, dada la gravedad de esta medida, debe ser adoptada por cortos periodos de tiempos y sometida a prórroga y nueva ratificación judicial.

Una futura regulación ordinaria habría de expresar con claridad la medida restrictiva de limitación de la circulación en horarios nocturnos. Debería también indicarse el margen de franjas horarias a adoptar y que en su adopción habrán de contemplarse expresamente diversas excepciones a esta restricción. También habría de contemplarse la necesidad de que esta medida se adopte por un periodo máximo (por ejemplo, de 15 días) y en su caso con un mecanismo prefijado de prórrogas. En la regulación, el toque de queda habría de ubicarse entre las medidas más restrictivas que deben contar con un régimen más garantista. Esta normativa podría expresar la necesidad de una mayor carga de justificación en su adopción por las autoridades sanitarias. En cuanto a la actuación judicial, si no se mantiene el sistema de autorización-ratificación para una medida restrictiva de esta intensidad, se puede disponer un sistema de solicitud casi automática de revisión judicial por el Ministerio Fiscal. El mecanismo de revisión judicial bien puede ser a través de solicitud de suspensión cautelar en la impugnación de la medida. Debe preverse específicamente la posible actuación e impugnación desde la sociedad civil o la ciudadanía en el ámbito de los derechos fundamentales, incluso que

expresamente se excluyan las costas del proceso. En su caso, pueden regularse plazos específicos muy rápidos para la resolución judicial.

## 2 LOS CONFINAMIENTOS TERRITORIALES O PERIMETRALES

### 2.1 Los confinamientos territoriales hasta el fin del estado de alarma en 2021

Las restricciones territoriales de la libertad de circulación o confinamientos perimetrales incluyen variadas restricciones a la libertad de circulación y movilidad delimitada por ámbitos espaciales: áreas de salud, comarcas, poblaciones, provincias y regiones u otras demarcaciones, así como relativas a la circulación en las fronteras del Estado.

Bajo el estado de alarma de la *primera ola*, el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de alarma eludió regular expresamente los confinamientos territoriales. Posiblemente no los reguló para eludir las dudas de constitucionalidad por si se tratase de una suspensión del artículo 19 CE, que constitucionalmente sólo es posible bajo estados de excepción o de sitio.

No obstante, las restricciones de circulación por territorios fueron muy fuertes con este primer Decreto de alarma y sus muchos desarrollos normativos. La movilidad se limitó por lo general al interior de los municipios. Con la llamada desescalada y “nueva normalidad” estas restricciones espaciales se fueron atemperando y modulando hasta el final de la vigencia del Decreto 463/2020.

Sin la cobertura del estado de alarma y bajo la legislación ordinaria de salud, antes del primer decreto de alarma se adoptaron algunos confinamientos en aquellos primeros días de desconcierto: mil personas en un hotel de Adeje (Canarias); unas 70 mil personas de los municipios de Igualada, Vilanova del Camí y Ódena en Cataluña; unas 350 mil personas confinadas en San Javier, San Pedro, Mazarrón, Águilas, Los Alcázares y La Unión (Murcia). Después del primer estado de alarma y sin la cobertura del Decreto de alarma, desde el inicio de los rebrotes en verano de 2020, los confinamientos perimetrales –por lo general de municipios– se volvieron a adoptar otra vez bajo la normativa de salud, quedando sometidos a autorización-ratificación judicial. Se fueron considerando medidas quirúrgicas aceptadas por buena parte de la doctrina administrativista<sup>8</sup>. Sin embargo, de pequeñas poblaciones, poco a poco, los confinamientos perimetrales pasaron a incluir grandes ciudades, afectando finalmente a millones de personas hacia el otoño de 2020. El listado de resoluciones judiciales de autorización y ratificación de confinamientos perimetrales bajo la legislación de salud es muy largo desde 2020. Primero los juzgados contenciosos eran los que habían de autorizarlas (art. 8.6 Ley 29/1998). Después, por los TSJ en razón con la reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre.

Desde junio 2020, las incertidumbres ante estas medidas fueron más por la competencia de las Comunidades Autónomas para decretar estas medidas que por su propio contenido. Pese a resoluciones diversas, por lo general los jueces ratificaron los confinamientos perimetrales<sup>9</sup>.

Destaca el llamativo caso del TSJ de Aragón que niega base legal para adoptar estos confinamientos. Así el auto TSJ Aragón de 6 de octubre de 2020 no ratificó las restricciones en el municipio de Andorra por considerar que no era suficiente el conjunto normativo del artículo 3 LOMESP, otra normativa sanitaria y el nuevo artículo 10.8 LJCA tras la reforma de septiembre. Dos autos de 10 de octubre de 2020 de TSJ Aragón respecto de La Almunia y de Teruel también consideraron falta de base legal y tampoco ratificaron estos confinamientos. El TSJ Aragón planteó cuestión de constitucionalidad, ya admitida por el TC<sup>10</sup>. La situación llegó a ser esperpéntica en Aragón. Como reacción, el Gobierno de Aragón adoptó dos Decretos-ley para blindarse frente al TSJ. Primero, el Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19. Dos días después el Gobierno de Aragón decidió la aplicación de este primer Decreto-ley a través de otro, el Decreto-ley 8/2020, de 21 de octubre, para eludir la actuación judicial.

Del lado contrario, como ejemplo de admisión de los confinamientos perimetrales con la legislación de salud, destaca el caso de la adopción del confinamiento de toda la Comunidad Autónoma de Navarra<sup>11</sup>, ratificado judicialmente. Así, el Auto 170/2020, de 22 de octubre, Rec:413/2020, TSJ Navarra ratificó la Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, de la Consejera de Salud, considerándolo una limitación espacial del derecho a la libertad de circulación admisible al amparo del artículo 3 LO 3/1986.

Y con el otoño llegó la segunda ola de los confinamientos perimetrales, pero ya bajo el estado de alarma. Los Decretos de alarma de otoño 2020, primero para Madrid<sup>12</sup>, y especialmente el más amplio Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, dieron cobertura a los confinamientos perimetrales de zonas, localidades, provincias y regiones. Estos confinamientos pasaron a ser la norma durante más de 6 meses hasta junio de 2021. Así, el Decreto 926/2020 de alarma reguló su alcance, adopción por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y excepciones (art. 6.1). Adicionalmente, podía decretarse el confinamiento perimetral “en ámbitos geográficos territoriales de carácter geográficamente inferior a la Comunidad Autónoma o a la ciudad con Estatuto de Autonomía” (art. 6.2). Se dispuso que esta medida, que no afecta ni a la circulación en tránsito ni al régimen de fronteras, sólo será de aplicación cuando lo determinen los Presidentes autonómicos (arts. 6.3 y 9.1). Desde el punto de vista constitucional, puede considerarse que los confinamientos perimetrales no afectan medularmente al tránsito y circulación en clave económica que es lo que esencialmente garantiza este artículo 139 CE. Las limitaciones de entrada y salida deberán determinarse por la autoridad delegada según la evolución de los indicadores “epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad”, sin que la medida pueda tener una eficacia temporal, en su caso, inferior a siete días (artículo 9.1).

La admisibilidad de los confinamientos perimetrales bajo estado de alarma no levantó excesiva polémica. En cualquier caso, el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad también por estas medidas. Esencialmente se sostiene que suspende la libertad de circulación al adoptarse medidas reguladas en el artículo 20 LOAES<sup>13</sup> que en principio están vedadas a un Decreto de alarma.

## **2.2 El mayor cuestionamiento de los confinamientos perimetrales desde el fin del estado de alarma en 2021 y propuestas de futuro**

Si se cuestionan los confinamientos perimetrales incluso a través de un Decreto de alarma, con mayor razón cuando se adoptan fuera de un estado excepcional y con la insuficiente legislación ordinaria de salud. Al acabar la vigencia del Decreto 926/2020 de alarma a la 00:00 horas del 9 de mayo de 2021 no se mantuvieron los confinamientos perimetrales de las Comunidades Autónomas, sino sólo de localidades particulares como medidas quirúrgicas. En mayo, destacó la disparidad del TSJ de Andalucía, al admitir el confinamiento de Castro del Río (auto 11 mayo) y el de Bornos y Villamartín (Cádiz), pero no el confinamiento de Montefrío (Granada) (auto de 10 de mayo; luego auto n. 284, de 21 de mayo de 2021, que denegó la ratificación).

Y, por primera vez, destaca la posición del TS respecto de los confinamientos perimetrales. Así, puede mencionarse la STS n. 792/2021, de 3 de junio de 2021 (Sección 4<sup>a</sup>) sobre este confinamiento de Montefrío. El TS (FJ 4<sup>o</sup>) subraya la necesidad de justificar la necesidad de la medida y considera muy relevante que el auto TSJ andaluz mencionaba un descenso sustancial de la tasa de incidencia de la enfermedad, algo que no se contrargumentó por el gobierno andaluz. El TS aplica a los confinamientos perimetrales el control que exige a los TSJ: comprobar la competencia, habilitación, peligros, extensión subjetiva, espacial y temporal del riesgo y proporcionalidad y medidas alternativas<sup>14</sup>. Y aunque detecta fallas en el auto recurrido, considera que el descenso de casos que señaló el TSJ andaluz no se ha contrapuesto por la Junta de Andalucía, por lo que no procedía el confinamiento.

A la vista de lo anterior y respecto de los confinamientos perimetrales, cabe considerar que una futura regulación habría de distinguir expresamente la posibilidad de confinar territorios, con distinción de zonas sanitarias u otras distribuciones territoriales o administrativas. Especialmente cabría distinguir cuanto menos los municipios y provincias y sería deseable la posible distinción de localidades según el número de sus habitantes. Y, obviamente, habría de indicarse que a mayor población y territorio más justificación y necesidad deben probarse. Habrían de asignarse especialidades procedimentales y garantías singulares respecto de confinamientos de entidades más importantes administrativamente o según el criterio de población. La medida de confinamiento territorial de toda una Comunidad Autónoma habría de estar expresamente regulada y con carácter más restrictivo si cabe. También la ley habría de regular las

necesarias excepciones a estos confinamientos perimetrales. Ello resulta especialmente necesario para evitar cualquier consideración de suspensión de la libertad de circulación, así como para que no se consideren contrarias estas medidas a la libertad de circulación entre Comunidades Autónomas desde la perspectiva más económica del artículo 139 CE. Una futura regulación ha de estandarizar los elementos básicos de la decisión administrativa sanitaria, incluyendo la delimitación temporal, mecanismos de actualización o de prórroga, así como reactivos judiciales casi automáticos. Las propias entidades administrativas sometidas a confinamiento, además del Ministerio Fiscal habrían de contar con posibilidades específicas de actuación, así como desde la ciudadanía y la sociedad civil deberían tener claros, cuanto menos, los elementos de recurso y petición de suspensión cautelar.

### **3 LAS RESTRICCIONES DE PEQUEÑAS REUNIONES Y AGRUPACIONES HUMANAS**

#### **3.1 La cuestionable protección constitucional de las pequeñas reuniones**

Otra medida restrictiva muy significativa ha sido la limitación de reuniones o agrupaciones y permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados. Como se anunció, este estudio no se focaliza en las reuniones o manifestaciones reivindicativas o las vinculadas con la libertad religiosa que he tenido ocasión de analizar en otros estudios.

En un trabajo anterior distinguí el ejercicio del derecho de reunión de las agrupaciones humanas. Esencialmente el derecho de reunión queda vinculado a sus finalidades reivindicativas. Señalé que, en España, estas agrupaciones y actividades humanas en general no implican el ejercicio del derecho de reunión y, en consecuencia, no gozan de sus particulares garantías. Pese a que puedan concurrir otros derechos o garantías institucionales, como la libertad empresarial, en general la suspensión o prohibición de tales agrupaciones de personas se podrá dar con mayor facilidad<sup>15</sup>.

Ahora bien, las prohibiciones de agrupaciones humanas fueron generalizándose masivamente y tomando cada vez mayor intensidad al punto, como se ha dicho, de llegar a prohibirse simplemente la reunión en la vía pública de dos personas (no convivientes), incluso en el domicilio. Y ello no puede en modo alguno pasar inadvertido para el derecho de reunión. Estas prohibiciones de la mera posibilidad de la reunión, aunque no tenga finalidad reivindicativa alguna, considero que necesariamente deben abordarse como severas restricciones del propio derecho fundamental de reunión.

Es necesario afirmar la fundamentalidad y protección constitucional de las posibilidades mínimas de relación social natural de la persona, aunque no tengan finalidad reivindicativa alguna. En este punto, cabe recordar que la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión sólo regula las reuniones de más de 20

personas (art. 1.2º), además de que no sujeta a su regulación reuniones en domicilios, reuniones familiares o de amistad, o profesionales, entre otras (art. 2º). Ello tiene plena lógica precisamente para garantizar que este tipo de reuniones no hayan de pasar por los requisitos de comunicación previa, designación de responsables, organizadores, etc. Hay que recordar que la técnica es simplemente que no es aplicable la ley, lo cual no implica que no haya directa protección del derecho fundamental del artículo 21 CE que goza de eficacia directa, así como de reserva de ley y requisitos para sus límites. A mi juicio, el libre desarrollo de la personalidad que es fuente del reconocimiento de los derechos fundamentales conlleva que el derecho de reunión, y en su caso otros derechos, incluya las posibilidades mínimas de reunión o agrupación humana. En el caso de las reuniones reivindicativas, obviamente la protección habrá de ser más intensa. Puede afirmarse, pues, que la limitación del número de personas a reunirse por debajo de veinte personas, aunque no tenga finalidades reivindicativas, es un límite al derecho de reunión que requiere de los requisitos generales de los límites a los derechos, aunque no gozará de la más intensa protección de la libertad de reunión reivindicativa.

Hasta donde llego, la doctrina no ha prestado particular atención a estas prohibiciones de agrupaciones humanas y sus limitaciones por el COVID-19<sup>16</sup>. González de Lara<sup>17</sup> critica que a través de la legislación de salud una mera orden pueda prohibir las reuniones que no necesitan autorización previa en la Constitución. Bilbao sigue a Díez Picazo para afirmar que estas reuniones merecerían “algún grado de protección constitucional”, aunque fuese menos intensa que la que se brinda a las que persiguen una finalidad de relevancia pública.<sup>18</sup> Asimismo, parte de que estas reuniones no se pueden limitar con carácter general sin el *paraguas* del estado de alarma o la habilitación correspondiente prevista en una ley orgánica. En ello cabe estar de acuerdo si bien, según se ha señalado, la protección constitucional es menos intensa y ello puede tener reflejos respecto de las exigencias del principio de legalidad para la cobertura de las medidas o el análisis de necesidad y de proporcionalidad. Ello se refleja, por ejemplo, en que el margen de actuación para la restricción de estas reuniones por razones de seguridad es más amplio (arts. 17, 21 o 23 Ley Orgánica 4/2015). Igualmente, el margen de actuación local (art. 84 y ss. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), en especial con relación al uso de la vía pública<sup>19</sup>. Las capacidades de actuación por “orden público, seguridad pública, salud pública” permiten actuaciones preventivas (art. 84 bis).

El Consejo de Estado francés en su Resolución de 13 de junio de 2020<sup>20</sup> consideró desproporcionada la prohibición absoluta de reuniones de más de 10 personas. Ahora bien, el análisis se ceñía a las “destinadas a la expresión colectiva de ideas y opiniones, en particular sindicatos”<sup>21</sup>. Como ahora se comenta, en general los tribunales no tuvieron problemas para ratificar las prohibiciones de agrupaciones humanas de 6 ó 10 personas. Sin embargo, en mayo y junio de 2021 la situación cambió sensiblemente.

### 3.2 Una mayor aceptación de las restricciones a las agrupaciones humanas hasta mayo de 2021

En la primera ola en marzo de 2020, el artículo 7.1 Decreto 463/2020 de alarma impuso la prohibición general de “circular por las vías o espacios de uso público”, permitiéndolo sólo individualmente y bajo las excepciones previstas<sup>22</sup>. Ello conllevaba la prohibición misma de agrupaciones humanas. Luego, con la “nueva normalidad” se empezó a limitar reuniones de más de 10 personas (Fase 1), 15 personas (Fase 2), etc.<sup>23</sup>. La situación fue a peor especialmente tras el verano. Y fue especialmente en otoño 2020, poco antes del Decreto 926/2020 de alarma, cuando bajo la legislación de salud las Comunidades Autónomas comenzaron a adoptar prohibiciones de agrupaciones humanas variables de 6, 10 personas no convivientes, limitaciones en la vía pública, en establecimientos o incluso en ámbitos privados.

Como regla general estas restricciones pasaron, por lo general, inadvertidas entre las autorizaciones ratificaciones de los TSJ. Salvo en el caso del TSJ del País Vasco. Este tribunal ha sido uno de los TSJ más reticentes a las restricciones, junto con el de Aragón. En el Auto 32/2020 de 22 de octubre de 2020, el TSJ País Vasco no autorizó la prohibición de reuniones de seis personas en espacios públicos y privados por la insuficiente base legal<sup>24</sup>. Expresamente se mencionaba al TSJ de Aragón para señalar que el artículo 3 LO 3/1986 era sólo relativo a “personas concretas y determinadas, que presentan una clara relación con el agente causante de la intervención administrativa, esto es, la enfermedad” y, también siguiendo al TSJ de Aragón, que ello no cambiaba con la reforma del artículo 10.8º Ley 29/98 en la redacción dada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre.

Con la segunda ola se adoptó el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma. El mismo dotó de cobertura legal en buena medida a estas restricciones. Así, se contemplaba la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados. Estos grupos no podrán rebasar, como regla general, el número máximo de seis personas (art. 7.1). Se disponía que esta medida se activará cuando cada Presidente autonómico así lo acuerde (art. 9.1), pudiendo esta autoridad competente delegada reducir todavía más el número de seis personas, “salvo que se trate de convivientes” (art. 7.2). Así las cosas, pese a que se fijaba el número de seis incluso se habilitaba a reducir la posibilidad de contacto social. Presno pone en duda la prohibición tajante de esta prohibición de reuniones<sup>25</sup>. Al amparo de esta normativa de alarma, en el pico de la tercera ola de enero a marzo de 2021 se llegó a restringir cualquier tipo de reuniones de no convivientes o limitar las “reuniones” a un máximo dos personas (Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana), al igual que la prohibición de visitas a domicilio.<sup>26</sup>

Pues bien, respecto de estas restricciones a través del Decreto 926/2020, de 25 de octubre de alarma. Como punto de partida considero que se cumple con el principio de legalidad al regularse suficientemente la medida restrictiva y el mecanismo para su adopción, siendo además a través del instrumento del Decreto de alarma con valor de

ley. Ciertamente no es sencillo discernir cuándo queda afectado el contenido esencial de este derecho de reunión no reivindicativo, vinculado al libre desarrollo de la personalidad. En cualquier caso, considero que la posibilidad de prohibir y negar de hecho una reunión con otra persona, incluso de 2-3 personas, desdibuja hasta hacer irreconocible el contenido esencial de la libertad de reunión no reivindicativa, por lo que exigiría la suspensión de este derecho. Es por ello que ni siquiera sería suficiente el instrumento del Decreto de alarma para tales restricciones tan intensas.

En esta línea, cabe tener en cuenta el recurso de inconstitucionalidad de Vox al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre de alarma; especialmente en el apartado 90 y siguientes viene a considerar que las restricciones a las pequeñas agrupaciones humanas, así como en privado implica una suspensión del derecho vedada al estado de alarma. No falta razón a mi juicio al recurso cuando menciona que se trata de “manifestaciones esenciales de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad” ... “tampoco podrán hacerlo en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad; los partidos políticos y otras organizaciones no podrán celebrar reuniones para sus propios fines y mediante convocatoria; tampoco los profesionales podrán reunirse con sus clientes en lugares cerrados. Nótese que estas intensas restricciones, a nuestro juicio, es dudoso que fuesen admisibles incluso en los estados de excepción o de sitio” (n. 92). Las reuniones no reivindicativas hasta ahora no habían tenido protagonismo jurisprudencial ni regulación. Tras la experiencia vivida considero que la cuestión bien merece una clara regulación de la normativa constitucional y de excepción, así como del derecho de reunión y legislación sanitaria excepcional.

### **3.3 Fuertes divergencias y mayores resistencias a la prohibición de reuniones sin la cobertura del estado de alarma desde mayo 2021 y propuestas de futuro**

Sin perjuicio de las dudas de constitucionalidad de estas restricciones bajo el estado de alarma, mayores sombras genera la posibilidad generalizada de prohibir reuniones sólo bajo la legislación sanitaria y en especial del artículo 3 LO 3/1986. Según se ha dicho, estas restricciones pasaron relativamente inadvertidas hasta el auto del País Vasco y sobrevino el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma que expresamente las reguló. Con el final de la vigencia, volvieron a adoptarse medidas restrictivas de agrupaciones humanas.

En algunas Comunidades Autónomas fueron ratificadas sin excesivo problema: “Ningún problema ofrece la consideración de que la reducción a un máximo de 10 personas de las agrupaciones o reuniones familiares y/o sociales no pasa de la categoría de simple limitación del derecho de reunión, nunca de suspensión del mismo” (auto 173/2021, de 7 de mayo, TSJ Comunidad Valenciana, secc. 4ª, FJ 4.3.2º). El TSJ Extremadura también ratificó estas prohibiciones en sus autos de 10 de mayo (autos 54, 55 y 56). En el caso de Galicia, la prohibición de reuniones no presenta ningún problema en el auto



70/2021, de 28 de mayo, con apoyo de la STS n. 719/2021, de 24 de mayo. Además, se refuerza con la previsión de la Ley 8/2021 gallega de salud que contempla expresamente “Restricciones a las agrupaciones de personas, incluidas las reuniones privadas entre no convivientes”. El auto 152/2021 TSJ de Baleares de 7 de mayo también ratificó judicialmente la prohibición de reuniones.

El TSJ Navarra respecto de la prohibición de reuniones públicas y privadas de más de seis personas las dio, en general, por buenas en la segunda ola (otoño 2020). Y en la misma línea, el auto 65/2021 de 11 de mayo también las ratificó, pese a que no hizo lo mismo con el toque de queda. Se desprende en este caso una necesidad de justificación más intensa para el toque de queda que para las restricciones de agrupaciones humanas.

En otras Comunidades Autónomas las resistencias han sido mayores, negando la posibilidad radical de estas restricciones. Destaca sin duda el exhaustivo y garantista análisis de las restricciones a las reuniones del TSJ Castilla La Mancha (auto 481/20201, de 11 de mayo). En su extenso FJ 5º se analiza la regulación de las reuniones para concluir que por debajo de 20 personas no es que no cuenten con protección constitucional “no quiere decir que sea libre la autoridad para limitar las de menos de 20 personas, sino justamente todo lo contrario, son reuniones que ni siquiera se sujetan a ninguna de las previsiones y posibles limitaciones de dicha LO, son, si se quiere, las reuniones más libres, las que más alejadas están de cualquier idea de sujeción a requisito alguno”. Es decir, para prohibir las reuniones de menos de 20 personas hay menos libertad, más si cabe en el caso de las reuniones privadas: “cualquier reunión, incluso la más privada y familiar, tiene o puede tener un carácter relevante en relación con la formación de la opinión cívica, política o democrática de los ciudadanos, siendo por tanto artificioso distinguir entre reuniones con una finalidad o con otra, porque hasta en la reunión que aparentemente menos tenga que ver con el ámbito de lo político...” y cuentan con protección al “máximo nivel”. La resolución afirma coincidir con el Auto TSJ País Vasco de 22 de octubre que no permite las restricciones de reuniones con legislación sanitaria. De forma categórica se concluye que “el Artículo 3 de la LO 3/1986, de 14 de abril, no ampara la limitación o restricción del derecho fundamental de reunión”.

El Auto TSJ País Vasco N. 21/2021 de 7 de mayo analiza la prohibición del Gobierno Vasco de reuniones de más de cuatro personas, sin distinguir entre espacios públicos o privados. El Fiscal consideraba que dicha medida tan siquiera afectaba al derecho de reunión. El FJ 6º recuerda que “libertad de opinión puede ejercerse ante familiares, allegados, amigos, etc.” Ello para concluir en la línea general de que “nuestro actual ordenamiento jurídico no permite que las Comunidades Autónomas puedan acordar, fuera del estado de alarma, medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general no individualizado.” (FJ 7º) y, por tanto, tampoco la prohibición de reuniones de menos de 20 personas.

El TSJ Castilla y León en su auto 193/2021 de 27 de mayo tampoco ratificó la prohibición de reuniones de reuniones de 6 personas. Se parte de la crítica general del TS a la regulación ordinaria de salud. El TSJ no la valida, aunque pueda considerarse que se

trata de una medida de escaso impacto. Se afirma que “la medida cuya autorización se pretende no solo afecta al derecho de reunión sino también al derecho a la libertad, y al derecho a la intimidad personal y familiar, por lo que la búsqueda de medidas alternativas menos intervencionistas es obligada” (FJ 5°).

Y, de nuevo, ya contamos con la posición del TS. El alto tribunal no ha negado radicalmente las limitaciones a las agrupaciones humanas, pero impone un canon de admisión muy severo. Según se ha adelantado, el auto 152/2021 TSJ de Baleares de 7 de mayo ratificó la prohibición de reuniones. No obstante, dos magistradas del TSJ Balear presentaron voto particular especialmente respecto de la prohibición de las reuniones privadas por afectar el derecho a la intimidad personal y familiar (FJ 5° vp). Cabe significar el caso balear pues es la único respecto de la que el TS se ha pronunciado por cuanto a la prohibición de reuniones. Y cabe señalar que el TS considera que estas “restricciones son considerablemente más intensas y extensas. Ello, como se verá, tiene relevancia a la hora de determinar tanto la cobertura normativa requerida, como la justificación sustantiva de las medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales”, que inciden “restrictivamente en elementos básicos [...] del derecho a la intimidad familiar, así como del derecho de reunión”. Y como se ha expuesto respecto del toque de queda, el TS es también especialmente exigente respecto de la justificación por el gobierno en la adopción de la restricción y la acción de ratificación judicial, que requiere base probatoria y argumentativa especialmente fuerte. Es por ello que el TS considera que no procedía la ratificación de las prohibiciones de reuniones en Baleares.

A la vista de lo anterior cabe señalar que se ha generado una especial sensibilidad en muchos TSJ respecto de la prohibición de agrupaciones de personas tanto en el ámbito público como el privado. Algunos TSJ ni siquiera consideran que la legislación sanitaria sea suficiente para una prohibición generalizada. El TS sí ha admitido *la mayor* teóricamente –igual que el toque de queda– muy a regañadientes, al punto de que admite la base legal, pero es muy exigente en el análisis de la justificación, necesidad y proporcionalidad. De cara al futuro, la regulación de salud habría de prever específicamente esta medida, determinar y diferenciar algunos números de personas posibles en la prohibición. Posiblemente habría de apuntar que en todo caso la prohibición de reuniones por debajo de cinco personas sólo cabría muy excepcionalmente y, en buena medida, había de ser de carácter singular o conectado con estados de excepción. Habría de regular con mayor rigor y requisitos los supuestos de prohibición más vinculados a las reuniones reivindicativas, partidos, sindicatos, asociaciones, religión, etc. Por cuanto a la prohibición de reuniones privadas en su caso se ha de prever expresamente que en ningún caso podrá accederse al domicilio, sin perjuicio de otros medios de conocimiento de las mismas que sean respetuosos con los derechos fundamentales.

## 4 EL “HERMANO POBRE”: LAS RESTRICCIONES DE ACTIVIDADES Y HORARIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y SUS DUDOSAS GARANTÍAS

No poco conflictivas y de especial relevancia han sido las restricciones a la actividad de los establecimientos. Las mismas se han adoptado tanto con los decretos de alarma como bajo el amparo de la legislación sanitaria. Se ha prohibido o limitado más o menos severamente el horario la actividad de diversos sectores y tipos de establecimientos, especialmente de hostelería. No le falta razón a Cidoncha cuando afirma que “hasta donde yo sé, la doctrina, muy entretenida con los confinamientos, no se ha planteado la pregunta que aquí hago.”<sup>27</sup> Recientemente Guerrero ha prestado atención.<sup>28</sup>

A mi juicio, son restricciones que afectan a la garantía institucional de la libertad de empresa del artículo 38 CE y en su caso al derecho al trabajo y a la libertad de profesión del artículo 35 CE. Se trata de derechos con las garantías constitucionales como el contenido esencial y la reserva de ley para la regulación del ejercicio (art. 53. 1º CE). No cabe duda de que la legalidad es exigible, aunque con menor intensidad que respecto de los derechos de los artículos 15-29 CE. No rige la reserva de ley orgánica, la posibilidad de regulación por Decreto ley es mucho mayor. Y la regulación legal puede ser en muy buena medida autonómica, dado que se trata de una materia en la que concurren especiales competencias.

A diferencia de otras restricciones, se cuenta con la cobertura legal de la legislación sanitaria. Además de la vaga cobertura de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública que habilita a “adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos”, “así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible” (art. 3), hay que tener en cuenta que otras leyes sanitarias acompañan a ésta y permiten “la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas” (art. 26 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad). Y especialmente el artículo 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública prevé “c) El cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias; d) La suspensión del ejercicio de actividades” y “f) Cualquier otra [...] si existen indicios racionales de riesgo”. Y en la línea de lo afirmado de la competencia autonómica en la materia esta legislación estatal tiene sus ecos y réplicas en decenas de leyes autonómicas de sanidad y nueva normativa de planes de emergencia o alerta que se ha ido implantado. Así pues, la legislación ordinaria permite incidir en actividades, así como respecto de bienes, productos o procesos productivos.<sup>29</sup>

Bajo el régimen de alarma, el artículo 11 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio no hace referencia específica al cese de actividades específicas, si bien directamente permite intervenir y “ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza” (letra c). No obstante, el artículo 12 segundo parece excluir esta

opción para supuestos de crisis sanitarias. En todo caso, el mismo artículo 12 primer párrafo expresamente da pie a aplicar la legislación ordinaria de situaciones excepcionales. Y ésta dota de cobertura a que se adopten medidas respecto de las actividades. Sobre esta base, el artículo 10 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de alarma en la primera ola suspendió la apertura al público de locales y establecimientos minoristas y “cualquier otra actividad o establecimiento que a juicio de la autoridad competente pueda suponer un riesgo de contagio” (art. 10.1º). Evitando en cualquier caso “aglomeraciones” en los que se mantengan abiertos (art. 10.2º), se suspenden “actividades de hostelería y restauración” (art. 10.4º) así como “verbenas, desfiles y fiestas populares”.

Fue especialmente destacable la generalización de la suspensión de actividades desde el 30 de marzo de 2020 a través la llamada “hibernación” de la economía. Se articuló a través del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, que tenía por “prioridad [...] limitar al máximo la movilidad.” Se canalizó a través de un “permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio” de 10 días (art. 2). Como afirmé en su día, dada su intensidad y carácter generalizado, puede considerarse que la suspensión total de actividades salvo las esenciales del Real Decreto-ley 10/2020 desde el 30 de marzo solo habría de adoptarse bajo el estado de excepción pue así lo exige la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. No se trataría tanto de una vulneración del artículo 55.1º CE con relación al artículo 116, dado que no se prevé la suspensión formal de la libertad empresarial (art. 38 CE). Guerrero lo ha venido a justificar bajo la naturaleza propia de los estados de excepción apelando a cierta flexibilidad interpretativa.<sup>30</sup> En cualquier caso una mejor regulación combinada con claras garantías facilitaría la adopción de estas medidas incluso suspensivas de derechos del artículo 35 y 38 CE.

Cidoncha no duda en que la medida durante el estado de alarma “afectó (¡y de qué manera!) a la libertad de ejercicio de la actividad empresarial”, “si el respeto al contenido esencial de la libertad de empresa se queda en esto, nuestra sufrida libertad no vale gran cosa como derecho fundamental”. Sin embargo, recuerda que la jurisprudencia constitucional ha sido bastante más estricta por lo que “una prohibición general y casi absoluta (con excepciones que confirman la regla) de ejercer la actividad empresarial en determinados sectores de actividad económica, constituye una limitación de tal intensidad de la libertad de empresa que determina un impedimento práctico de su ejercicio”. Señala que no puede aducirse que fuera temporal, pues precisamente esto es una suspensión. También, por su parte considera que las restricciones de aforo o de horarios también habrían de ser autorizadas o ratificadas judicialmente. Concluye que “nadie parece creer que aquí está en juego un derecho fundamental llamado libertad de empresa”<sup>31</sup>.

De la Quadra<sup>32</sup> recuerda las amplias competencias no sólo en salud sino en comercio interior de las Comunidades Autónomas. De ahí que es lógico que una norma estatal estableciese habilitaciones legales para que las propias autoridades autonómicas puedan restringir derechos como el de libertad de empresa, permitiendo así la adopción de medidas sobre aforo, desinfección, horarios, distancia, acondicionamiento, suspensión

del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, o intervención de medios materiales y personales.

Este marco jurídico puede explicar que en la segunda y tercera olas el cierre de establecimientos o restricción de actividades no se haya articulado a través de la cobertura general de un Decreto de alarma, que no hace referencia a estas medidas. Las suspensiones, cierres, condiciones o restricciones se han adoptado sobre la base de la legislación sanitaria y de las Comunidades Autónomas.

Por lo general, en 2020 muchas autorizaciones ratificaciones judiciales sí que incluían estas medidas, simplemente sin distinción de si se trataba o no de un derecho fundamental. En algunos casos se afirmaba expresamente que la intervención en actividades económicas no afecta a derechos fundamentales, por lo que no procedía la ratificación. Así sucede en el Auto 142/2020, de 27 de octubre de 2000 del TSJ Comunidad Valenciana. En su FJ 1º sólo se centra en restricciones a la libertad de circulación y no en “Las demás medidas, por tratarse de [...] supuestos de intervención en el ejercicio de actividades económicas (u otras asimilables), no están sujetas –como explicaremos– al control judicial de que se trata.” Así, en el FJ 5º excluye de su análisis “13. La intervención en el ejercicio de actividades económicas (u otras asimilables), que tampoco está sujeto al control previo de legalidad en este orden jurisdiccional, sin perjuicio de los medios y recursos ordinarios que puedan articularse contra tal tipo de medidas”. El Auto 280/2020 de 28 de octubre de 2020 TSJ Castilla-León declara la pérdida sobrevenida de objeto respecto de la ratificación judicial de medidas que implicaban la suspensión o condiciones para actividades por la adopción del Decreto de alarma. Sin que se afirme expresamente, ello implica que no considera que afecten a derechos fundamentales por lo que no hay que ratificarlas.

Cabe añadir que, sin perjuicio de que en muchos casos no se considere precisa su ratificación-autorización, siempre son posible reacciones judiciales efectivas frente a las mismas. Así, en pleno pico de la tercera ola en invierno de 2021 destacó la suspensión de las restricciones a la hostelería por el auto de 9 de febrero del TSJ del País Vasco PO 94/2021, Medidas cautelares 12/2021.

Sin perjuicio de la suficiencia de la legislación ordinaria para aplicar estas restricciones, en tanto en cuanto se adopten de modo colectivo en el marco de la legislación de salud, considero que estas medidas restrictivas de los artículos 38 CE o 35 CE sí que deben ser sometidas a la autorización-ratificación judicial que exige la Ley 29/1998. Y así lo creo por cuanto “impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente” (art. 10.8º, art. 11.1º i Ley 29/1998). La mayor parte de las restricciones que implican órdenes colectivas de cierre, restricción severa de horarios o aforo considero que afectan a estas libertades, por lo que han de ratificarse. Por cuanto al fondo, la relevancia social, económica y para los afectados por estas medidas es tan intensa que no parece razonable excluir a los artículos 38 y 35 CE de uno de los “derechos fundamentales”.

Una futura regulación bien podría dejar claro este aspecto, sin que sea problema legalmente excluir la ratificación-autorización al respecto de estas medidas. Ello no obsta, claro está, a la posibilidad de suspensión cautelar de estas restricciones.

## 5 PARA CONCLUIR: UN “ESTRÉS TEST” AL SISTEMA JURÍDICO QUE NO TODOS HAN SUPERADO, A LA ESPERA DEL TC Y DE MEJORAS NORMATIVAS

Que la vacunación nos hace ver la luz al final del túnel, está claro. Que lamentablemente en los próximos tiempos serán necesarias restricciones de derechos fundamentales en razón de enfermedades contagiosas, también. Tan cierto creo que es esto como el hecho de que el marco jurídico español tanto del derecho excepcional como especialmente la legislación ordinaria se ha demostrado claramente insuficiente. No sé si nuestro sistema jurídico ha superado la prueba de *estrés test* a que ha sido sometido. Con las mayores restricciones de derechos de la historia constitucional y un marco jurídico obsoleto, no ha sido ejemplar un TC que al menos durante año y medio ha mirado hacia otro lado (con la efímera excepción del ATC 40/2020, de 30 de abril). Están pendientes dos recursos de constitucionalidad a los decretos de alarma de marzo y octubre. También una cuestión de constitucionalidad frente a la deficiente legislación ordinaria, mencionado anteriormente, y un recurso de inconstitucionalidad frente un aspecto de la nueva legislación de salud gallega por infringir la reserva de ley orgánica.<sup>33</sup> Especialmente respecto de los decretos de alarma, cuando resuelva el TC estará muy condicionado porque una declaración de inconstitucionalidad podría tener efectos difícilmente calculables. En todo caso, las decisiones del TC, especialmente si no se dilatan en el tiempo, serán elementos esenciales para la regulación futura que debe acometerse. El Defensor del Pueblo, sin perjuicio de otras actuaciones plausibles, se vino a desentender con su resolución de 3 de septiembre de 2020, de no interponer recurso de inconstitucionalidad<sup>34</sup>. A mi juicio, más allá del debate político, es incuestionable que la restricción (o más bien suspensión de derechos)<sup>35</sup> del primer estado de alarma bien merecía ser elevada al TC.

En cualquier caso, posiblemente la mayor responsabilidad en las fallas del sistema jurídico se debe a que el gobierno no ha impulsado la legislación ni el parlamento ha tenido ningún interés en dotar de un marco jurídico aceptable para que las autoridades sanitarias adoptasen medidas restrictivas de derechos fundamentales para la contención de la pandemia. En otoño 2020 y primavera 2021 esta carencia ha sido clamorosa. Las reformas de la Ley 29/1998 en septiembre de 2020<sup>36</sup> y de mayo de 2021<sup>37</sup> han sido insuficientes. El legislador (y la mayoría de grupos parlamentarios) han desechado sin debate la posibilidad de implementar una regulación suficiente en la materia<sup>38</sup>. El gobierno no ha mostrado ningún interés en liderar los cambios jurídicos importantes. Ha preferido mostrarse como el *pacificador* ante el caos jurídico que él mismo ha creado por omisión, especialmente, adoptando el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma.

Los legisladores autonómicos, ya ordinarios (Galicia) o de urgencia (Cataluña, Aragón) en no pocos casos han intentado poner parches a estas graves carencias legislativas estatales, bordeando o saltándose los límites constitucionales. El TS ha ratificado el papel central del legislador estatal y orgánico. Y es que el legislador autonómico sólo puede complementar, pero no suplir. En esta línea, bajo el criterio del Consejo de Estado<sup>39</sup>, el Gobierno ha recurrido la ley gallega de salud. No le falta razón a mi juicio, pero bien puede pensarse que, como el perro del hortelano, el Gobierno ni come ni deja comer.

Creo que han sido las autoridades autonómicas y los jueces quienes más han puesto de su parte ante las fallas del sistema jurídico. Y ello con las importantes diferencias en sus propios criterios, tanto por la incertidumbre generalizada como, especialmente, la falta de un marco jurídico aceptable. Unos y otros estaban en las trincheras jurídicas, y aparentemente en bandos contrarios. El TS especialmente a última hora ha participado significativamente. Por la reforma de la ley jurisdiccional de mayo de 2021 el TS ha sido forzado a decidir por el recurso de casación respecto de la ratificación-autorización de las medidas de los TSJ.

Quien suscribe está por lo general a favor de las argumentaciones de la mayoría de resoluciones judiciales que han sido contrarias a las medidas restrictivas. Especialmente destacables han sido los TSJ de Aragón o el País Vasco. Con el fin del estado de alarma en mayo 2021, no obstante, muchos TSJ que habían sido muy condescendientes han pasado a una situación mucho más beligerante respecto de la posibilidad de imponer restricciones con la legislación de salud (Castilla León, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, por citar algunos). Mi percepción personal es que desde los tribunales se ha *arrimado el hombro* hasta lo indecible, aceptando una legislación difícilmente admisible en un Estado de Derecho. El TS bien hubiera podido negar radicalmente la suficiencia de la legislación sanitaria para adoptar medidas restrictivas sanitarias, como lo han hecho varios TSJ. Creo que no lo ha hecho en mayo y junio 2021 porque ya bastante quiebra política e institucional ha habido. Pero esa *patada* a la inacción del gobierno y legislador estatal la hubieran recibido en sus posaderas las autoridades autonómicas, dejándolas en una posición muy forzada. Para quien suscribe, las sentencias del TS en casación de mayo y junio de 2021 rezuman una gran duda de constitucionalidad sobre el marco jurídico. Antes de *romper la baraja*, se ha admitido a duras penas la suficiencia del artículo 3 LO 3/1986, eso sí, afirmando que es una legislación muy mejorable que tendría que haber sido actualizada a las necesidades de la pandemia. El TS ha preferido poner el listón muy alto para seguir admitiendo restricciones de derechos con dicha ley, al exigir un plus de justificaciones y motivaciones tanto a las autoridades sanitarias como a los TSJ que las han de ratificar-autorizar. Y todo ello a la espera o de una nueva legislación o de la opinión del TC. Desde aquí modestamente se ha intentado poner algo de luz en la convulsa situación y aportar algunos criterios para futuras mejoras regulatorias.

## 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 y 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 jurídico de Andrés Boix Palop sobre la actualidad del Derecho público español*, 8 de septiembre de 2020 (Disponible en: <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1722>).
- Cidoncha Martín, A. 2020. «Coronavirus y libertad de empresa», en P. Biglino Campos y 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 (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmM-DcwtjM7Wy1KLizPw8WYMDI6CYsYFaXn5KaoiLs21pXkppqWmZeagpISWZapUt-ckhIQaptWmJOCapaaJ-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 octubre de 2020 (Disponible en: <https://valenciaplaza.com/la-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 y 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 y 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 y M.E. Casas (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario (Tomo 1)*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- Domenech, G. 2020. «Comunidades autónomas, derechos fundamentales y COVID-19», en *Almacén de Derecho*, 21 de julio 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.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNDAYNDU7Wy1KLizPw827DM9NS8kIQa6jAwoSAAAA=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.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMDSzMjQ7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS15JzUxCKXxJJU58Sc1LyUxCLbkKLSVADkQvFB-NwAAAA=WKE>).
- Ortega Carballo, C. 2020. «Derecho de manifestación en tiempos de pandemia», en *Revista Administración & Ciudadanía, EGAP*, 15(2): 359-376.
- Peñalver y 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 restricciones a la libertad de circulación, entre otros Peñalver, 2020 o Leiva, 2020.

2 Sobre el tema me remito a próxima publicación centrada en el (mal) uso de la legislación de salud. Cotino, 2020b.

- 3 Así por ejemplo bajo el Decreto 926/2020, de 25 de octubre, de alarma en la Comunidad Valenciana durante tres fines de semana se confinaron las ciudades de más de 50 mil habitantes.
- 4 En efecto, FJ 4º se afirma que tal suspensión cabría por Decreto de alarma (no estado de excepción) (Disponible en: <https://t.co/XG8gavYax?amp=1>).
- 5 Acuerdo de 16 de enero del 2021, del Presidente de la Junta de Castilla y León, que estableció el inicio del horario de limitación de la libertad de circulación de las personas, en todo el territorio de Castilla y León, a partir de las 20,00 horas.
- 6 «La evolución de la pandemia –y, en particular, el ritmo de vacunación– serán los que determinen la necesidad –o no– de su prórroga o la adopción por la autoridad sanitaria competente de medidas de mayor laxitud en la afectación a derechos fundamentales» (FJ 7º).
- 7 Doménech, 2020.
- 8 Gamero, 2020; Boix Palop, 2020; Doménech, 2020 y, en general Velasco en sus numerosos escritos, por citar algunos.
- 9 Entre otras muchas, auto de 11 de octubre de 2020 TSJ Galicia restricciones en Orense, auto del TSJ Castilla y León de 24 de septiembre de 2020 o el auto 21 de octubre de 2020 de TSJ Castilla y León ratifica restricciones en Salamanca, o cuatro autos de 22 de octubre de 2020 TSJ de Extremadura ratifican medidas en una veintena de municipios.
- 10 Cuestión de inconstitucionalidad TSJ Aragón, Sección 1.ª (proc. 332-2020), en relación con el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, introducido por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre.
- 11 Orden Foral 57/2020, de 21 de octubre, de la Consejera de Salud.
- 12 Cabe recordar el segundo Decreto de alarma limitado a Madrid (Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre).
- 13 Recurso de inconstitucionalidad número 5342-2020, promovido por Diputados del Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso (Disponible en: <https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2020/11/RECURSO-INCONSTITUCIONALIDAD.pdf>).
- 14 «(...) el control judicial requerido a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional ha de comportar la comprobación de que la Administración que pide la ratificación: (i) es la competente para adoptar las medidas a ratificar; (ii) invoca los (...) preceptos legales (...) que le confieran habilitación; (iii) ha identificado con suficiente claridad el peligro grave para la salud pública derivado de una enfermedad transmisible que es preciso conjurar para preservar el derecho a la salud y a la vida con indicación de los hechos que así lo acreditan; (iv) ha establecido debidamente la extensión de ese riesgo desde el punto de vista subjetivo, espacial y temporal; y (v) ha justificado que no dispone de otros medios menos agresivos para afrontarlo y que los propuestos son idóneos y proporcionados. Y, sobre esos presupuestos, (vi) la Sala correspondiente deberá concluir si dicha justificación es suficiente y si la limitación pretendida es efectivamente idónea, necesaria y proporcionada». Se sigue de STS n. 719/2021 de 24 de mayo (FJ 4º).
- 15 Cotino, 2020a.
- 16 Tampoco lo aborda, en esta revista, Ortega, 2021 y Presno, 2021: 29-30, se centra algo en la restricción bajo estado de alarma.
- 17 González de Lara Mingo, 2020.
- 18 Bilbao, 2020: 24; Díez-Picazo, 2018: 646.
- 19 Un ejemplo de amplia regulación, Ordenanza reguladora de la ocupación del dominio público municipal de Valencia, Aprobada por acuerdo plenario de fecha: 27/06/14, Publicación B.O.P.: 15/07/14.
- 20 Disponible en: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-13-juin-2020-manifestations-sur-la-voie-publique>.
- 21 «La prohibición de manifestaciones en la vía pública que reúnan a más de diez personas simultáneamente no puede, por lo tanto, salvo en circunstancias especiales, considerarse estrictamente proporcional a los riesgos para la salud ahora incurridos y apropiada a las circunstancias de tiempo y lugar, así requeridas por las disposiciones del Artículo».
- 22 Cabe recordar las excepciones: "a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera Necesidad, así como adquisiciones y prestaciones de servicios especificados en el art. 10.  
b) Asistencia a Centros, servicios y establecimientos sanitarios.  
c) Desplazamiento al Lugar de trabajo para efectuar prestaciones laborales, profesional o empresarial.  
d) Retorno al Lugar de residencia habitual.  
e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.  
f) Desplazamiento a Entidades Financieras y de seguros.  
g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.  
h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza."
- 23 Así por ejemplo en el Plan para la transición hacia una nueva normalidad: guías de la fase 1 y 2. Modificada 1 de junio de 2020, 10 en general, 15 en municipios pequeños en fase 1.
- 24 Disponible en: [https://www.naiz.eus/media/asset\\_publics/resources/000/744/458/original/20201022\\_auto\\_tsjpv\\_restricciones.pdf](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 y ss.
- 29 Cierco, 2005: 252 y ss.
- 30 Guerrero, 2020: 8-10.
- 31 Cidoncha, 2020: 14 y 23.
- 32 De la Quadra, 2020: 10.
- 33 Recurso de inconstitucionalidad del Gobierno respecto del nuevo artículo 38 sobre medidas preventivas en materia de salud pública Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, redacción por Ley de Salud de Galicia 8/2021, de 25 de febrero.
- 34 Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion\\_estado\\_alarma.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/09/resolucion_estado_alarma.pdf)
- 35 En especial Cotino, 2021b.
- 36 Reforma de la Ley 29/1998 por Ley 3/2020, de 18 de septiembre.
- 37 Reforma de la Ley 29/1998 por Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo.
- 38 El 28 de julio el Grupo parlamentario Popular presentó una Proposición de Ley Orgánica de protección de la salud y de los derechos y libertades fundamentales que fue retirada y se volvió a presentar el 5 de agosto (122/000077). La misma fue rechazada en su toma de consideración.
- 39 Consejo de Estado: Dictámenes Número de expediente: 213/2021. Considera que la ley autonómica sólo puede complementar a la ley orgánica y la ley gallega excede dicho papel.



Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 195-209  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4777>  
© María Luisa Gómez Jiménez  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 23/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia 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 pandemia



## 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<sup>1</sup>

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 Derecho Administrativo  
Universidad de Málaga  
Instituto de Biotecnología y Desarrollo Azul. UMA  
<https://orcid.org/0000-0002-3358-786X>  
mlgomez@uma.es

*“Aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla”,  
Confucio*

*“Si queremos que todo siga como está, es 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 al-

gunhas 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 de 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 El contexto: Estado de Alarma, Administración local y “sindemia”. 2 Molinos de viento, vaivenes políticos, incertezas jurídicas y su afección a la gestión local. 2.1 Examen de las competencias Locales y su gestión en materias afectadas de manera directa por el Estado de Alarma durante la vigencia del Estado de Alarma. 2.2 Examen de los condicionantes jurisdiccionales derivados de la incidencia del ejercicio de competencias autonómicas en el ámbito local, y su gestión en todas las materias afectadas por la pandemia tras el Estado de Alarma. 2.2.1 La incidencia de la regulación Autonómica y su proyección en la gestión Local en atención a las limitaciones impuestas por la pandemia. 2.2.2 Competencia en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente urbano. 3 Oportunidades económicas desde la Resiliencia y la inteligencia territorial: de la Ciudad Inteligente a la Ciudad Resiliente. 4 Bibliografía.

## 1 EL CONTEXTO: ESTADO DE ALARMA, ADMINISTRACIÓN LOCAL Y “SINDEMIA”

La atención a la actuación de las administraciones locales en momentos de crisis ya sea ésta económica, sanitaria o simplemente política, es un elemento que permite entender el funcionamiento de la economía a escala nacional, la atención sanitaria o la gestión política, en tanto en cuanto, las administraciones locales, como administraciones más próximas al ciudadano<sup>2</sup> permiten proyectar la necesidad social en el entorno inmediato en el que los efectos de todas crisis tienen lugar.

Es por ello, que llegar a entender cual es el marco jurídico de actuación, las herramientas jurídicas, las técnicas normativas y las consecuencias de las actuaciones locales, supone entender parte no sólo del problema –sea éste cual sea– sino también parte de

la solución<sup>3</sup>. La situación que la pandemia por COVID-19, ha dejado en nuestras administraciones locales, afectadas por la necesidad de una recuperación económica que parece aún lejana<sup>4</sup>, merece ser entendida en el marco de las posibilidades de actuación que éstas tienen en la definición de las mejores estrategias para luchar no sólo contra el contagio de la enfermedad<sup>5</sup>, sino contra la destrucción del tejido empresarial local. La presente investigación se divide en dos partes diferenciadas: en la primera abordaremos la expresión derivada de la regulación ex Estado de Alarma en la normativa local<sup>6</sup>, y con ello los cambios que han debido producirse para ajustar el funcionamiento de las administraciones locales al escenario de confinamientos perimetrales, cierres, y restricciones diversas a la movilidad y a la actividad socio-económica y cultural. La segunda parte examinará elementos derivados del ejercicio de competencias locales en sectores claves y como el desarrollo de ese sector está siendo afectado por la crisis y las medidas nacionales y locales, y por último reflexionaremos sobre el papel protagónico que deben desempeñar las administraciones locales en tanto que administraciones que han tenido que afrontar en primer lugar la adopción de estrategias eficaces en una situación de emergencia sanitaria sin precedentes como la que se operó con el COVID-19<sup>7</sup>.

Pues bien, en este contexto, las Administraciones locales, como actores del campo de batalla en la que todas las decisiones administrativas independientemente de la Administración de la que emanen deban proyectarse, han debido afrontar retos derivados de la calificación no sólo de la emergencia sanitaria, sino de la emergencia climática. Esto es, han debido lidiar con las distintas reformas y regulaciones tendentes a remediar la situación de desconcierto que a veces ha sentido la población cuando ha visto mermada sus facultades y libertades ambulatorias en pos de la salvaguarda de la salud pública, el interés general, y la atención a las garantías constitucionales de nuestro estado de derecho.

## **2 MOLINOS DE VIENTO, VAIVENES POLÍTICOS, INCERTEZAS JURÍDICAS Y SU AFECCIÓN A LA GESTIÓN LOCAL**

Examinar el contenido del artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>8</sup>, en plena pandemia no deja de ser un ejercicio sorprendente, cuando se pone en el contexto de las actividades que las Administraciones Locales, siempre activas, vienen desarrollando para aplicar la legislación estatal derivada del Estado de Alarma, las limitaciones autonómicas, por más que puedan divergir de municipio y las propias disposiciones locales, que en el contexto de las Ordenanzas, y en su caso Bandos de Alcaldía, vienen a complementar un escenario complejo de interacción interadministrativa, en la que las Administraciones Locales, acaban siendo las protagonistas.

De hecho, la competencia de cumplimiento y salvaguarda de la regulación Estatal y Autonómica<sup>9</sup> ha resultado crucial para garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas para, por ejemplo, mantener los confinamientos perimetrales, avanzar en la seguridad y la salubridad pública, ordenar la movilidad, y el uso de los espacios públicos<sup>10</sup>,

parques y jardines y la gestión de los equipamientos y provisión de servicios locales, afectados y mediatizados por las limitaciones normativas impuestas. Por todo lo anterior, proponemos un examen que, si bien no aspira a ser exhaustivo, si quiere arrojar alguna luz sobre la relevancia del ejercicio de las competencias de las Administraciones Locales como elementos cruciales para entender la forma en la que se ha podido contener o no los contagios en los distintos espacios y territorios del Estado Español.

Para ello, dividiremos la atención a la actuación Local en dos elementos: las competencias en materias que han sido especialmente relevantes en el control de la pandemia<sup>11</sup> por vincularse, a la salubridad, movilidad, control de aforos y seguridad ciudadana, limpieza, gestión de residuos y la gestión (provisión) de servicios turísticos, abastecimiento de agua y su saneamiento, y, como no podía ser de otra manera, la provisión de servicios mortuorios, y de otro lado, otras competencias locales en materias que, si bien no han tenido una afección directa en el control de la pandemia, si han presentado una afección “indirecta”<sup>12</sup>, nos referimos a las que afectan la provisión de servicios sociales, o socio comunitarios y de educación<sup>13</sup>, la gestión urbanística y de política de vivienda, actividades deportivas<sup>14</sup>, espectáculos públicos, o la atención al medio ambiente urbano o el paisaje, al patrimonio histórico, las ferias, abastos, lonja, comercio ambulante<sup>15</sup>, entre otros.

Discutible como es, en principio, esta clasificación propuesta, pues a nadie se escapa que por ejemplo el control de la calidad del aire<sup>16</sup> resulta de especial importancia en el caso de las enfermedades que afectan a la función pulmonar o tienen proyección respiratoria, nos sirve sin embargo para entender la necesaria imbricación de la gobernanza<sup>17</sup> local en la calificación de una actuación de salud pública, que al igual que ha transformado nuestras actividades diarias durante periodos prolongados vinculados al Estado de Alarma, también han puesto de manifiesto la necesidad de mejoras regulatorias<sup>18</sup> que afectan a la gestión local y por ende a la regulación y capacidad de actuación y gestión de las corporaciones locales. Veamos, que se quiere decir con ello.

## **2.1 Examen de las competencias locales y su gestión en materias afectadas de manera directa por el Estado de Alarma durante la vigencia del Estado de Alarma**

La cronología de los acontecimientos que han tenido lugar desde la declaración del primer Estado de Alarma en marzo de 2020 ha marcado también la cronología y afección al ejercicio de las competencias de las Administraciones Locales<sup>19</sup>. En primer lugar, porque estas se vienen a ejercer de forma coincidente (gestión de los asuntos ordinarios) con la suerte de recentralización de competencias sanitarias para luchar contra la pandemia que puso de manifiesto la declaración del Estado de Alarma<sup>20</sup>. En segundo lugar, porque la gestión económica que subyace al ejercicio de las competencias en materias diversas como las que tienen atribuidas las Administraciones Locales, se vieron afectadas al mismo tiempo al que mermaban las arcas municipales<sup>21</sup>. Con todo, durante la vigencia del Estado de Alarma, o de los distintos estados de alarma y sus

prórrogas, la afección a la gestión local ha encontrado como piedra de toque la afección a los derechos fundamentales en la medida en la que correspondía a los agentes de la autoridad<sup>22</sup> mantener el orden público, y velar por el cumplimiento de las medidas de: toques de queda, limitación en cuanto aforos, confinamientos perimetrales o selectivos, y, por consiguiente, el ejercicio de la potestad sancionadora.

La competencia en materia de Orden Público, entendemos forma parte de las que podríamos considerar como claves en el control de la pandemia, pues resulta especialmente importante para la salvaguarda de las medidas que se adoptan y que en los casos en que supongan limitación en el ejercicio de derechos individuales supone, un ejercicio de autoridad que ha hecho recaer en las administraciones locales, el ejercicio no sólo de potestades sancionadoras vinculadas al incumplimiento de las medidas, sino también la propia autorización y control ex ante de actividades en la vía pública, y la salvaguarda del orden en operaciones de especial significado político como ha sido la celebración de comicios autonómicos (Madrid<sup>23</sup>, Cataluña<sup>24</sup>, País Vasco<sup>25</sup> y Galicia<sup>26</sup>), con el despliegue de medios personales y materiales para garantizar la aplicación de los protocolos sanitarios y la evitación de brotes en aras al interés general de la ciudadanía. Recuérdese además que la Ley Orgánica de fuerzas y Cuerpos de seguridad del estado<sup>27</sup> había dejado expresado de manera directa la necesidad de participación de las Administraciones Locales en la preservación del Orden Público. Labor que vienen realizando, con o sin pandemia, pero cuyo protagonismo resulta entendemos muy relevante para el aseguramiento de las condiciones de salud y orden públicos, primero durante la vigencia de los sucesivos estados de alarma y tras su finalización, en la implementación de medidas ratificadas y aprobadas que supongan limitación del ejercicio de derechos.

Así, la previsión contenida en el artículo 25 de la ley de Bases de Régimen Local respecto de la competencia en materia de tráfico y seguridad vial, tuvo que ser modulada en plena pandemia con las limitaciones a la movilidad impuestas, lo que se operó desde la primera declaración de Estado de Alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>28</sup>.

## **2.2 Examen de los condicionantes jurisdiccionales derivados de la incidencia del ejercicio de competencias autonómicas en el ámbito local, y su gestión en todas las materias afectadas por la pandemia tras el Estado de Alarma**

Un elemento clave para entender la gestión realizada por las administraciones locales, vinculada a la imposición de medidas restrictivas de la movilidad y limitativas de derechos ex pandemia, ha sido la progresiva judicialización de la vida administrativa y su repercusión en la aplicación de las disposiciones estatales y autonómicas a ellas conexas. Es por ello, que resulta en este punto inevitable el examen de los condicionantes jurisdiccionales y su proyección tras el Estado de Alarma. Téngase en cuenta no obstante, que como tuvimos ocasión de examinar<sup>29</sup>, tras la vigencia del primer Estado de Alarma (esto es el que comprendió desde el 14 de marzo de 2020, hasta el 21 de Junio

de 2020), la puesta en valor de una “extraña” nueva normalidad auspiciada por el Plan de desescalada de 28 de abril de 2020, vino acompañada de una precisa reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa operada por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19, en el ámbito de la Administración de Justicia, de tal suerte que venían a ser los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas los que conozcan las medidas de carácter general adoptadas con motivo de la pandemia y no correspondan estas a los juzgados de lo Contencioso Administrativo<sup>30</sup>.

Pues bien, ni siquiera habría transcurrido un año desde la atención cobrada por las decisiones jurisprudenciales en los medios, a raíz de su papel protagónico tras la finalización del que calificamos como el primer Estado de Alarma de la pandemia por COVID-19<sup>31</sup>, cuando, habiendo finalizado el tercer Estado de Alarma el 9 mayo de 2021<sup>32</sup>, se vuelven a reproducir los mismos escenarios de protagonismo jurisprudencial, y casuística en la necesaria adopción de medidas administrativas y su necesario control de legalidad ante los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, con una variante derivada de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo<sup>33</sup>, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del Estado de Alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2<sup>34</sup>. Esta variante ha venido a añadir la no desdeñable atribución de competencia al Tribunal Supremo<sup>35</sup> ex artículo 87.1.bis, y 87 ter de la Ley 29/98, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso administrativa, respecto de los recursos de casación presentados por las Comunidades Autónomas frente a las resoluciones emanadas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, respecto de las cuestiones suscitadas en los procedimientos de autorización y ratificación judicial de las medidas sanitarias restrictivas o limitativas de los derechos fundamentales<sup>36</sup>. Lo que, a nuestro juicio, lejos de simplificar complica la dinámica de adopción de medidas restrictivas y su ratificación por la justicia ordinaria, introduciendo una judicialización de la vida administrativa<sup>37</sup> que hubiera podido evitarse<sup>38</sup>. Y ello sin perjuicio de que el leitmotiv que especifica la reforma en su exposición de motivos venga auspiciado por la necesidad de uniformar la doctrina, fijando jurisprudencia sobre las cuestiones suscitadas<sup>39</sup>. No se escapa al lector que no sólo los datos epidemiológicos sino la necesidad de reactivación económica ha pesado en la búsqueda de ese difícil equilibrio entre la protección de la salud pública y la generación de riqueza para el país. De tal suerte, que si bien durante el primer periodo post Estado de Alarma, en los meses de junio a octubre de 2020, la reactivación venía marcada por la necesidad de recuperar espacios en el sector turístico<sup>40</sup>, en el segundo periodo post Estado de Alarma, el que arranca en mayo de 2021, la apuesta por la reactivación económica se apoya en la confianza en los efectos de los protocolos de vacunación<sup>41</sup> y la esperada inmunidad de rebaño<sup>42</sup>. Se apuesta, pues, por una recuperación que ponga en valor la resiliencia en la gestión y en el ámbito local.



## **2.2.1 La incidencia de la regulación Autonómica y su proyección en la gestión Local en atención a las limitaciones impuestas por la pandemia**

La entrada en vigor del Estado de Alarma que había previsto el Real Decreto Ley 926/2020, de 25 de octubre, y cuya vigencia, fue prorrogada por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, había sido prevista hasta las 00.00 horas del 9 de mayo de 2021, dejó en la gestión administrativa de la pandemia y, por ende, en la economía española, así como en el ámbito de las medidas administrativas adoptadas, dos escenarios diferenciados. El primero que se desarrolla durante la vigencia de los sucesivos estados de alarma y el segundo desde la finalización del Estado de Alarma el 9 de mayo y las diferentes actuaciones administrativas que tienen lugar para, sin haberse procedido una desescalada a nivel nacional, ni tan siquiera una previsión de ésta, de manera homogénea en todo el país, llevar a cabo una modificación del régimen jurídico aplicable a cuestiones esenciales para el control de la pandemia, como: la delimitación de aforos en espacios públicos, la limitación a la movilidad, en la delimitación de confinamientos perimetrales o selectivos, o la existencia o no de un toque de queda que pudiera contener la actividad en horas de la noche y madrugada, propiciando incluso el cierre de establecimientos de hostelería y prestación de actividad de ocio nocturno.

Pues bien, en este contexto el Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del Estado de Alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2<sup>43</sup>, a que hacíamos referencia, buscaba proveer con carácter de urgencia medidas tanto en el ámbito sanitario como respecto de la atención a colectivos vulnerables, bien por razón de vulnerabilidad económica, y social, o por razón de violencia de género, a la par que preparaba el terreno para la nueva situación derivada de la falta de Estado de Alarma en la que coexisten diferentes decisiones jurisdiccionales, fruto de la actuación dispar de los órganos jurisdiccionales competentes al examinar las disposiciones administrativas autonómicas que se emanasen con el fin de evitar contagios, y por ende limitar o restringir el ejercicio de derechos individuales<sup>44</sup>.

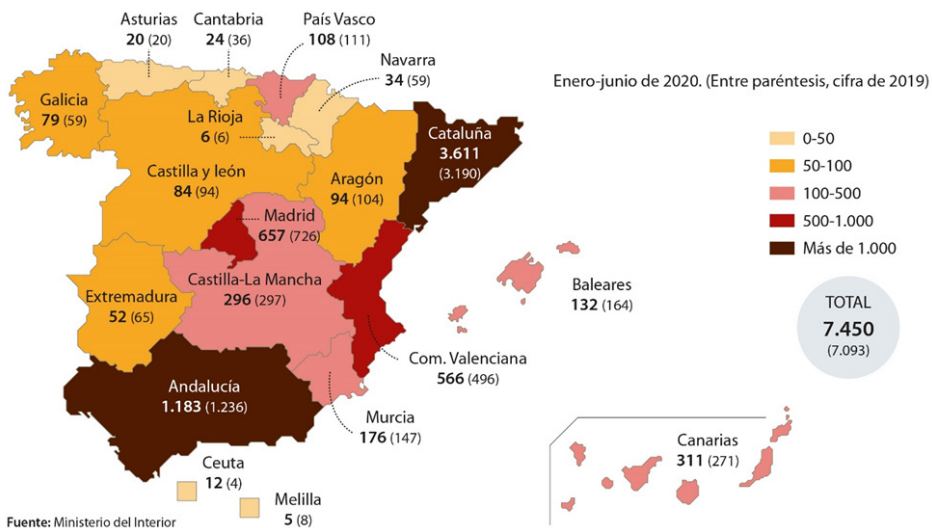
Así las cosas, la regulación contenida en la norma se orienta, a la atención a las personas con vulnerabilidad económica y revela una afección que se proyecta en el sistema de servicios sociales y la gestión local de la atención sociosanitaria. En este contexto, por su relevancia y proyección en toda la atención que la actuación local ha venido desarrollando en ellos, debe destacarse, aunque sea brevemente, lo que afecta a la política urbana de medio ambiente urbano, urbanismo y vivienda y lo que se refiere a la integración tecnológica en la ciudad, que manifestó la necesidad de incorporar procesos de digitalización en la actividad administrativa local.

## 2.2.2 Competencia en materia de vivienda, urbanismo y medio ambiente urbano

La atención a la política de vivienda que ha sido elemento significativo de la política local ha encontrado a resultas de la pandemia, una especial proyección. Primero por los efectos de confinamientos “domiciliarios”, o la recomendación de que los ciudadanos permaneciesen en sus viviendas<sup>45</sup>. En un segundo lugar por la necesidad de modificar los metros útiles de las viviendas para buscar recuperar los balcones que otrora habían sido sustituidos o cerrados, y en tercer lugar, y no menos importante, por la atención que la pandemia ha revelado respecto de las personas sin hogar, o los vulnerables que han visto incrementada la vulnerabilidad y por ende los efectos de la crisis económica han derivado en la pérdida de la vivienda en embargos o lanzamientos que han sido demorados pero que han venido a afectar la política local de vivienda. Tanto dese la perspectiva de la demanda, o gestión de promociones inmobiliarias como desde la orientación a las ofertas de viviendas adaptadas.

Ni que decir tiene, que en esta materia como tuvimos ocasión de avanzar, se han producido otras cuestiones, que han afectado al orden público, temas tales como las ocupaciones de vivienda, o la progresiva “migración” de la ciudad al entorno rural<sup>46</sup>, en busca de espacios más “seguros”. Cuestión que ha venido a plantear otros efectos locales, en municipios de la España rural, con poca población, y cercanía a grandes aglomeraciones urbanas. Pues bien, todas estas cuestiones, han dado lugar a un tratamiento diferenciado, cuya exhaustividad excedería a las líneas del presente trabajo<sup>47</sup>, pero que reflejan en cierta forma la importancia de la política local de vivienda en el escenario de la crisis económica y de emergencia sanitaria.

Mapa 1. Hechos conocidos de ocupación ilegal de inmuebles



Otra actuación local que tuvo un momento álgido durante el primer Estado de Alarma de la pandemia y que se ha mantenido hasta la actualidad ha sido, como apuntábamos, la puesta en valor de actuaciones tendentes a recuperar los balcones en las viviendas, cuyo cerramiento<sup>48</sup> se había producido de forma generalizada en muchos complejos inmobiliarios, con el fin de ganar mayor superficie útil en las viviendas. Cuestión ésta que pudiera parecer anecdótica pero que refleja necesidad de los recuperar espacios públicos y los pulmones verdes de las ciudades.

A ello hay que añadir la problemática derivada del incremento de las viviendas turísticas en el centro histórico de las ciudades, cuya actividad debe ajustarse además de la regulación específica sobre la que tuvimos ocasión de reflexionar<sup>49</sup> a la normativa derivada de las ordenanzas locales y de la planificación urbanística en su caso<sup>50</sup>. Pudiera pensarse que durante la vigencia del Estado de Alarma la actividad de estas viviendas habría de reducirse considerablemente, pero la realidad es que simplemente se produjo la constatación de la no siempre eficacia de las técnicas de control, o ordenación de las mismas en su transformación, en cuanto a su destino para atraer a quienes encontraban en España menos restricciones de movilidad y aforo que las que se exigían en ese momento en sus respectivos países, resultando en fiestas “ilegales” o reuniones no autorizadas con la consiguiente molestia para los vecinos residentes en el inmueble en que éstas se ubican<sup>51</sup>.

En este contexto, las Administraciones Locales han venido a desarrollar una política activa, desde la atención a aspectos tales como la protección frente a la contaminación atmosférica, calidad del aire, el paisaje atmosférico o la protección del medio ambiente urbano. Además, es competencia municipal el tratamiento y depuración de las aguas residuales, y con ello una medida de trascendencia en la preservación de la salud Pública en el entorno urbano, pues la atención a la prevención del COVID-19 ha desvelado la importancia del seguimiento el control de las aguas residuales para anticipar en qué medida se están produciendo contagios o se espera la producción de contagios en la ciudad.

Además, un aspecto significado de las políticas locales durante la pandemia ha sido el relativo a la preservación de las condiciones de salubridad pública de las vías y mobiliarios urbanos, acceso a espacios públicos y la atención a la protección de la Salud desde las Administraciones Locales en las competencias que sobre salubridad pública tienen atribuidas. A ello hay que añadir que la atención a la morbilidad que el COVID-19 ha provocado ha sido una constante; con o sin Estado de Alarma, ha puesto en valor la competencia Local en la gestión de este espacio como elemento imprescindible para situar la proyección de la gestión y gobernanza de la pandemia<sup>52</sup>.

### **3 OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DESDE LA RESILIENCIA Y LA INTELIGENCIA TERRITORIAL<sup>53</sup>: DE LA CIUDAD INTELIGENTE A LA CIUDAD RESILIENTE**

Si alguna lección ha dejado la experiencia derivada de los meses de Estado de Alarma y la situación generada con la pandemia, ha sido la necesidad de construir ciudades y

políticas resilientes que sepan adaptarse a la cambiante realidad, y busquen anticipar más que remediar los efectos de posibles crisis sanitarias, económicas y sociales. Las pandemias que ha sufrido la humanidad con anterioridad a esta que nos asedia dejaron tras de sí no sólo consecuencias insalvables en el número de decesos, o de pérdidas económicas, sino que incorporaron la asunción de nuevos retos que vinieron para quedarse<sup>54</sup>. Así, esta pandemia, a nuestro juicio, ha operado en dos niveles respecto de la actuación administrativa, de un lado ha servido *de catalizador necesario* respecto de los procesos que se auspiciaban precisos y que se han revelado imprescindibles. Este es el caso de la digitalización administrativa<sup>55</sup> y el uso de las nuevas tecnologías que no son sólo para la conexión sino para la detección<sup>56</sup>, trazabilidad, y seguimiento de los casos o la provisión de servicios sociales a los ciudadanos a través de la administración electrónica, la e-health, la robotización, el uso de drones, o la atención a la información suministrada en redes sociales y en plataformas mediante el uso de la Inteligencia Artificial (algunos de estos elementos están encontrando directa aplicación a través de técnicas de fomento administrativo electrónico en áreas como el Turismo 4.0<sup>57</sup>).

En segundo lugar, han revelado las carencias del sistema jurídico y *las insuficiencias detectadas en la regulación existente* en materia de emergencias sanitarias, poniendo de manifiesto una vorágine regulatoria de emergencia, en lo que se ha venido a denominar el derecho de la emergencia o la excepción<sup>58</sup>, haciendo patente la necesidad de una reforma de calado de la regulación que ha integrado como técnica de gestión la gobernanza<sup>59</sup>, o en su caso la co-gobernanza no sólo del Estado con las Comunidades Autónomas sino en su directa proyección con la gestión Local.

Y, en tercer lugar, ha evidenciado la necesidad de la puesta en valor del prius ontológico de la coordinación administrativa ex artículo 103 de la Constitución, nos referimos a la colaboración interadministrativa y sus efectos en la gestión de la emergencia. En el caso de las ciudades como si de apagar un incendio se tratase éstas han estado presentes como colaboradoras, implementadoras de políticas diseñadas a escala nacional y regional, pero en el último extremo artífices de su cumplimiento. Por ello, cuando la situación de emergencia sanitaria acabe superándose y nos deje frente a estas otras enseñanzas (de proyección global y de actuación coordinada, por ejemplo, en el tema de vacunas), será preciso volver la mirada a los actores locales, a los municipios y provincias que necesitarán medios no sólo técnicos y materiales, sino económicos<sup>60</sup> para asegurar que nuestras ciudades no sólo sean ciudades inteligentes<sup>61</sup>, sino que pensando en las próximas “sindemias”, acaben siendo también ciudades resilientes<sup>62</sup>.

## 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 Autonómica*, 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 Autonómica*, 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. y 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 y 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 Autonómico*. 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 y 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 y 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 (Ejemplar dedicado a: Aspectos prácticos del urbanismo).
- Muñoz Machado, S. (dir.). 2003. *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª 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 (Ejemplar dedicado a: Coronavirus y otros 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 la Transición Ecológica y el Reto demográfico, 21 de mayo de 2021.

*España 2050, Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo*.

## NOTAS

- 1 Este trabajo es fruto de la investigación desarrollada en el seno de la Red Temática REDIAS, Red de Inteligencia Artificial aplicada a la salud que converge con las investigaciones realizadas por la autora en el seno de la Red URBANRED de desarrollo urbano sostenible y SUMANET financiada con cargo al plan propio de la Universidad de Málaga. Los resultados son posibles gracias a la financiación derivada de los fondos FEDER que han materializado el Proyecto de Investigación del que la autora es IP y que titula: Propuestas y Parámetros Innovadores de “Compliance” aplicados a la Domótica y acreditación de la adecuación de las viviendas de las personas mayores en Andalucía (Vivienda Domótica Adaptada al Mayor), FEDERJA-261, cofinanciada por el Programa Operativo FEDER 2014-2020 y por la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía.
- 2 El protagónico papel de las Administraciones Locales ha sido puesto de manifiesto en reiterados foros y documentos oficiales. Por todos, merece la pena recordar la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, (BOE de 24 de febrero de 1989, que entraría en vigor el 1 de marzo de 1989), que en su redacción oficial señalaba: “Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa; Convencidos de que en este nivel local este derecho puede ser ejercido más directamente”. Documento cuyo cumplimiento es objeto de revisión en la Comisión de seguimiento del Consejo de Poderes locales y regionales del Consejo de Europa.
- 3 La expresión reproduce la idea que hizo popular Einstein, cuando en su teoría de la relatividad incorpora la relación entre la búsqueda de soluciones para problemas que no existen, haciéndolas depender de la adopción de enfoques diferentes a los iniciales.
- 4 La atención a la crisis económica y la necesidad de gestión de recursos por las Administraciones Locales ha centrado el debate político y la crónica de la actividad derivada de la Federación Española de Municipios y provincias, que reclama participar en los Fondos Europeos para la recuperación que se recibirá por las Autonomías desde Europa. La cuestión con ser relevante y actual no está exenta de cuestiones jurídicas a las que más adelante nos referiremos.
- 5 Esta ha sido sin duda la primera línea de intervención administrativa, desde las Administraciones Locales en un derecho administrativo de excepción y emergencia, como nos recordaba recientemente Nogueira López, 2020: 22-31, y hemos puesto de manifiesto en Gómez Jiménez, 2021a.
- 6 No se olvide en este sentido la división de afecciones que desde la perspectiva competencia pueden extraerse, como nos ha señalado con brillantez el Prof. Velasco Caballero, 2020.
- 7 Blanquer, 2020.
- 8 Recuérdese que el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen local, incorpora en su redacción una relación de las mismas que se debe complementar con las que como sucede en el caso de Andalucía y para las entidades locales autónomas ha señalado el Decreto 156/21, de 4 de mayo (BOJA de 7 de mayo de 2021), por el que se regulan las entidades locales menores autónomas de Andalucía, y que responden a la noción de regular en la Comunidad Autónoma Andaluza estas entidades, en base a la competencia asumida por éstas en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, para “atribuir a las entidades locales autónomas existentes en Andalucía el mayor margen de actuación posible para el ejercicio de sus competencias, sin menoscabo de la autonomía política y de la potestad de autoorganización del municipio al que pertenecen”. En este contexto se incorporan como competencias propias de las entidades locales menores las siguientes: “Concesión de licencias de obras menores; Pavimentación, conservación y reparación de vías urbanas; Alumbrado público; Limpieza viaria; Ferias y fiestas locales; Abastos; Servicios funerarios; el abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias; Alcantarillado; Recogida de residuos y Control de alimentos”. Además, como señalábamos en otro lugar, las Administraciones Locales no tienen atribuida la competencia en materia de emergencia sanitaria. Así, se desprende lo dispuesto en el Artículo 54 de la Ley General de Salud Pública 33/2011, de 4 de octubre. En este contexto las actuaciones con afección en el ámbito de la emergencia sanitaria lo es en cuanto competencias que inciden o coadyuvan a la ejecución de estas, pero no como propias en la materia.
- 9 No se olvide la incidencia que en el ámbito competencial ha tenido la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sobre cuyo examen nos ha dado cuenta recientemente el Prof. García Rubio, 2020a, y entre otros las relevantes aportaciones de Barnés, 1997; Font i Llovet, 1997; Rivero Ysern, 2014.
- 10 Sobre el uso de los espacios públicos puede verse un interesante trabajo de Martínez Otero, 2020: 109- 121.
- 11 Lo que el Prof. Velasco Caballero ha señalado como la adopción de o bien medidas de “ordenación e intervención relacionadas con el uso de los espacios públicos; medidas de cumplimiento de las medidas adoptadas por la Administración Autonómica y en ejercicio de sus competencias sanitarias de “salud pública y protección civil” (Velasco Caballero, 2020: 240).
- 12 Esto es, no han dependido de la calificación o no de un confinamiento perimetral o limitación de movilidad, y por tanto su afección ha derivado indirectamente de la toma decisiones económicas o sociales que han afectado al funcionamiento de la gestión local. En el bien entendido de que las Administraciones locales no han ejercido competencias propias en materia sanitaria, por... o bien carecer de las mismas, en el sentido en el que demandaba la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (artículo 54.1).
- 13 Muñoz Moreno, 2013.
- 14 Artículo 25.2.1 LBRL.
- 15 Actividades muchas de ellas vinculadas a la actividad económica y comercial desarrollada en el ámbito local y que ha tenido sufrido el impacto directo derivados de los cierres perimetrales y los confinamientos.
- 16 Expresado como protección de la contaminación atmosférica en zonas urbanas, ex artículo 25. 2 b) de la LBRL.
- 17 La noción de Gobernanza Administrativa ha sido incluida en las políticas sanitarias de la pandemia, e la medida en la que se ha buscado la participación de instituciones, y gobiernos regionales con el fin de eliminar las asimetrías derivadas de la falta de coordinación, en una actuación pública que debe realizar un uso eficiente de sus recursos y redirigirlos al interés general. Sobre la Gobernanza precisa en el ámbito local ha tenido ocasión de ilustrarnos Alonso Ibáñez, 2020.

- 18 Recuérdese que la normativa sobre régimen local no ha sido modificada de forma sustantiva por la normativa aprobada durante la vigencia del Estado de Alarma en sus sucesivos momentos. Así, la modificación operada en la ley 7/85 de Bases de Régimen Local, lo ha sido respecto de cuestiones puntuales sobre la posibilidad de permitir la celebración de las sesiones de los órganos colegiados de medios electrónicos según señala el artículo 46 de la Ley de Bases de Régimen Local, por la Disposición Final segunda del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo por la que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE de 1 de abril de 2020). Sobre esta cuestión o tras relacionarlas con las modificaciones vinculadas a la parte general del derecho administrativo ha reflexionado García Rubio, 2020b: 141-160.
- 19 Lora-Tamayo Vallvé, 2020.
- 20 En este sentido pueden verse las reflexiones de Álvarez García, 2020.
- 21 Así, si bien la competencia para la Coordinación general de la Actividad Económica corresponde al Estado, ex artículo 149.113 de la Constitución, conforme se sucedían los meses de la pandemia, y en pleno confinamiento, la polémica que trajo la aprobación del Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, finalmente derogado por Resolución de 10 de septiembre de 2020, por la que se ordena la publicación el acuerdo de derogación (BOE de 11 de septiembre de 2020), dio lugar a pronunciamientos como los de la Federación Española de Municipios y Provincias que en sus medidas económicas extraordinaria para paliar los efectos económicos del coronavirus llegaba a afirmar: «No podemos olvidar, que para los Gobiernos Locales también la crisis va a ser dañina. Ya hay costes que estamos asumiendo y otros que se derivan de los Reales Decretos que se están aprobando estos días. Es importante ser conscientes que las Entidades Locales verán reducir notablemente sus ingresos en los próximos meses, porque las circunstancias de la crisis afectan a servicios tan importantes como el transporte urbano, y al cobro de tasas e impuestos como el IBI, el impuesto de circulación de vehículos (IVTM), el IAE, la plusvalía, la ORA, etc., que retrasarán previsiblemente su calendario de pagos y, por tanto, producirán un desequilibrio presupuestario. Por esta misma razón, va a ser imposible cumplir la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Desde nuestro compromiso, los Gobiernos Locales defendemos el concepto de la autonomía local para que se respeten las decisiones que adopten los ayuntamientos con respecto a los impuestos municipales. Indudablemente, la FEMP, como representante de las Entidades Locales comprometidas con su ciudadanía, es y será copartícipe de la solución a esta crisis tan disruptiva que estamos viviendo y de la que aún no sabemos sus consecuencias finales. Pero, desde nuestro compromiso con la ciudadanía y por respeto a la autonomía local, planteamos que cualquier medida que requiera esfuerzos adicionales debe ser pactada, debe ser reflexionada y no ser fruto de las prisas, y debe servir, sobre todo, para salir de esta situación de la mejor forma posible» (sic. p. 5).
- 22 Merece en este sentido recordar la consulta realizada a la Abogacía del Estado y su criterio expuesto el 2 de abril de 2020, en pleno primer Estado de Alarma, para solventar el conflicto de disparidades de criterios existente entre varias Abogacías del Estado respecto de la tipificación y determinación de la competencia administrativa para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores que se incoan por presuntos incumplimientos de las limitaciones impuestas durante el Estado de Alarma declarado por el RD 463/2020, que da respuesta a los interrogantes planteados. Así, en la misma se señala que: “Son agentes de la autoridad, a efectos del RD 463/2020, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los miembros de los cuerpos policiales autonómicos y locales, y los miembros de las Fuerzas Armadas que, durante el Estado de Alarma, pudieran ser requeridos al efecto conforme al art. 5.6 RD 463/2020”.
- 23 Que tuvo lugar el pasado 4 de mayo que supuso un esfuerzo significativo para hacer cumplir no sólo los protocolos y medidas sanitarias sino para coordinar y organizar los medios que hicieran posible su celebración (Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/nacional/2021/05/04/largas-colas-en-los-colegios-electorales-de-madrid-para-votar-a-primer-hora-elecciones-madrid-1489474.html>, consultado el 15 de mayo de 2021).
- 24 O en el caso catalán véase: <https://es.euronews.com/2021/02/11/por-que-cataluna-celebra-elecciones-en-plena-pandemia-la-accidentada-convocatoria-del-14-f> (consultado el 15 de mayo de 2021).
- 25 En el caso del País Vasco, la prensa se hacía eco de los preparativos: <https://elpais.com/espana/2020-05-18/asi-se-votara-en-las-elecciones-vascas-tras-la-pandemia.html> (consultado el 15 de mayo de 2021).
- 26 Disponible en: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/elecciones/2020/07/16/generalitat-envio-tecnicos-galicia-estudiar-organizar-elecciones-pandemia/000315949079008893655248.htm> (consultado el 15 de mayo de 2021).
- 27 Artículo 1 de la Ley Orgánica de fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en relación con lo dispuesto en el artículo 53 de la misma norma.
- 28 Artículo 7.
- 29 Gómez Jiménez, 2020b (el trabajo fue cerrado en octubre de 2020, días antes de la declaración de Estado de Alarma que se aprobaría el 25 de octubre de 2020 y por tanto recoge la casuística y jurisprudencia más relevante hasta esa fecha).
- 30 Gómez Jiménez, 2020b, en la explicación de dicha reforma p. 12.
- 31 Respecto de una precisa cronología de los Estados de alarma y las medidas adoptadas puede verse, entre otros: Gómez Jiménez, 2020a. Así, y de manera simplificada, España enfrentó el primer Estado de Alarma desde 14 de marzo de 2020 al 21 de junio de 2020. En el período comprendido entre el 21 de junio de 2020 al 9 de octubre de 2020, vivimos instalados en una pretendida, “nueva normalidad no exenta de problemas jurídicos. Posteriormente fue por Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se volvió a declarar Estado de Alarma hasta el 24 de octubre de 2020, motivando la prórroga que ha llegado hasta el 9 de mayo de 2021. En el momento en el que estas líneas se redactan sin vigencia de nuevo Estado de Alarma está presente la aplicación del Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la vigencia del Estado de Alarma”.
- 32 Recuérdese que el segundo y tercer Estado de Alarma, y el más prolongado de la democracia fue consecuencia de la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, que finalizó a las 00.00 horas del 9 de noviembre de 2020, y que fue prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre de 2020, hasta el 9 de mayo de 2021.
- 33 BOE de 5 de mayo de 2021.
- 34 Sobre la norma y algunas reflexiones que suscitara la misma puede verse: Fernández de Gatta, 2020.
- 35 La necesidad de resituarse la posición del Tribunal Supremo en la complejidad del Estado Autonómico había sido ya algo objeto de atención en previos estudios y foros, por todos: Gerpe Landin, 2008.
- 36 Presno Linera, 2020.
- 37 En otro contexto geográfico y jurisdiccional hemos tenido ocasión de pronunciarnos respecto de la judicialización de la vía administrativa, en sede de recursos administrativos al respecto del caso suizo, como puede verse en Gómez Jiménez, 2016.
- 38 Los medios de comunicación recogieron tras la reforma operada por el Real Decreto Ley 8/2021, la elaboración desde el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo de un informe de urgencia que ponía en entredicho la forma jurídica utilizada y el contenido de esta. Si bien, se aclaraba apenas un día más tarde que dicho informe era provisional y no vinculante obediendo a un carácter interno.
- 39 Cuando estas líneas se redactan ya se han producido los primeros pronunciamientos del Tribunal Supremo en casación por causa del recurso interpuesto por las Comunidades Autónomas frente a las decisiones adoptadas por los respectivos Tribunales Superiores de



- Justicia. Este es el caso de la Sentencia del TS que desestima la Casación que trae causa en el Auto del Tribunal Superior de justicia de Canarias de 9 de mayo de 2021, 113/2021, Ponente: Ilmo. Sr. D. Pedro Manuel Hernández Cordobés.
- 40 Así, lo ponían de manifiesto las previsiones comunitarias en Europa, tales como la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, al comité económico y social de la UE, así como al comité de las regiones, de 13 mayo de 2020, denominada “Turismo y Transporte en el 2020” y con posterioridad “Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19”, de 4 de septiembre de 2020 Comunicación de la Comisión Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería-COVID19, entre otros.
- 41 En este sentido, el uso de equipamientos e infraestructuras para la vacunación y la implementación de la Estrategia de Vacunación, en sus distintas actualizaciones, entre otras puede verse: [https://ieepebjpkhaiiojkepfniodjmjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.mscbs.gob.es%2Fprofesionales%2FsaludPublica%2FprevPromocion%2Fvacunaciones%2Fcovid19%2Fdocs%2FCOVID-19\\_Actualizacion6\\_EstrategiaVacunacion.pdf](https://ieepebjpkhaiiojkepfniodjmjihl/data/pdf.js/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 el 21 de mayo de 2021).
- 43 BOE de 5 de mayo de 2021.
- 44 En este sentido resulta de interés el examen de las medidas extraordinarias que se dictan respecto del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en relación con la modificación del artículo 87 bis de la Ley de la jurisdicción contenciosa administrativa, al decir: “Serán susceptibles de recurso de casación, en todo caso, los autos dictados en aplicación del artículo 10.8 y del artículo 11.1.i) de esta ley”.
- 45 Desde la entrada en vigor del primer Estado de Alarma, se han sucedido –con o sin Estado de Alarma – confinamientos selectivos cuando se han detectado brotes, y se han previsto medidas para atender las consecuencias derivadas de los mismos como señalara en su exposición de motivos el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE de 1 de abril de 2020).
- 46 Lo que ha motivado, no sólo la recuperación de espacios y atención a los ayuntamientos de áreas rurales, sino desde la proyección de una atención específica vinculada a la despoblación, la elaboración del Informe Plan de Recuperación 130 medidas frente al reto demográfico, que fue presentado el 21 de mayo de 2021, y que puede verse en : [https://ieepebjpkhaiiojkepfniodjmjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.miteco.gob.es%2Fes%2Freto-demografico%2Ftemas%2Fmedidas-reto-demografico%2Fplan\\_recuperacion\\_130\\_medidas\\_tcm30-524369.pdf](https://ieepebjpkhaiiojkepfniodjmjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fwww.miteco.gob.es%2Fes%2Freto-demografico%2Ftemas%2Fmedidas-reto-demografico%2Fplan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf) (consultado el 22 de mayo de 2021).
- 47 Puede verse por todos: Míguez Macho, 2020 (Ejemplar dedicado a: Aspectos prácticos del urbanismo).
- 48 Recuérdese la frondosa jurisprudencia sobre los cerramientos ilegales que han puesto de manifiesto una tendencia por recuperar espacio en las viviendas, a costa en algún caso de disminuir elementos de accesibilidad en la edificación, (STS de 11 de febrero de 2019, RCJ 2019/419).
- 49 Gómez Jiménez, 2020c.
- 50 Sobre el examen de esta cuestión puede verse el aporte de Aguirre i Font, 2021.
- 51 Sobre esta cuestión, ha podido seguirse en medios de comunicación, por todos: Sobre esta cuestión cuya polémica y efecto social es significativo puede verse su reflejo en los 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 el 10 de mayo de 2021), y los apuntes realizados en Gómez Jiménez, 2021b.
- 52 La Organización Cruz Roja aprobó, en octubre de 2020, un documento que sirviera de guía para la gestión de los cementerios titulado: planificación, preparación y gestión de cementerios durante la pandemia de COVID-19: breve guía sobre documentación adecuada y disposición de cadáveres, que puede verse en: <https://ieepebjpkhaiiojkepfniodjmjihl/data/pdf.js/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fshop.icrc.org%2Fdownload%2Ffebook%3Fsku%3D34483%2F003-ebook> (consultado el 22 de mayo de 2021)
- 53 Sobre esta noción puede verse el texto que he tenido el lujo de coordinar: Gómez Jiménez, 2020d.
- 54 Como en su día nos recordara McNeill, 1976.
- 55 Hay consenso en la doctrina y en la normativa respecto de la importancia de la digitalización administrativa, y de la aceleración de esta a resultados de la pandemia. La labor de las Administraciones Locales sujetas a las previsiones de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y el efecto disruptivo de la tecnología y la inteligencia artificial en el ámbito local merece no obstante un examen detenido, pues implica tomar en consideración, no sólo las previsiones normativas sobre la materia en el ordenamiento jurídico español en su conjunto sino en el ámbito del derecho autonómico local y su necesaria proyección en el orden local, vía disposiciones reglamentarias.
- 56 En Girona, por ejemplo, se presenta un certificado digital COVID-free por el móvil que han emitido las farmacias que participan en el ensayo clínico. El certificado habilita para entrar a espacios comerciales y establecimientos de hostelería. Vid. Pou-Martí *et al.*, 2021.
- 57 La afección a la política turística derivada de la pandemia, con sus efectos económicos, ha dado lugar a la implementación de una política de fomento administrativo y de ayudas al sector con el fin de propiciar su recuperación. Sector que a nuestro entender precisa de una reconversión, auspiciada por la integración tecnológica e impulsada por la necesidad de adaptarse a nuevos mercados, con otras carencias y características diferenciadas. Así, como si de una válvula de oxígeno se tratara, tras la finalización del Estado de Alarma más prolongado de la democracia española, el día 9 de mayo se produjo una reactivación de la movilidad, y de las expectativas de recuperación del sector turístico, ante la cercanía de las fechas de verano de 2021. La afección a la nueva realidad, aún afectada por el cumplimiento del calendario de vacunación, y el progresivo levantamiento del cierre perimetral entre territorios antes confinados o con cierre perimetral, está permitiendo plantear la noción de un Protocolo del Municipio (espacio) seguro para incentivar la movilidad turística. Hemos analizado con mayor profundidad esta y otras conexas en el ámbito del turismo en: Gómez Jiménez, 2021b.
- 58 Nogueira López, 2020: 22-31.
- 59 Interesantes las reflexiones sobre este particular por Alonso Ibáñez, 2020.
- 60 Loable y precisa la reivindicación en este sentido derivada de la Federación de Municipios y Provincias en atención a las medidas económicas extraordinarias para paliar los efectos económicos del coronavirus, y su proyección en la estrategia 2020, presentada desde la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, pueden verse algunas de las medidas previstas cuyo examen no podemos realizar aquí en: <https://www.espana2050.com/> (consultado el 21 de mayo de 2021). Sobre la asignación de recursos económicos y su importancia respecto de los fondos provenientes de la UE puede verse entre otros: Rodríguez Míguez, 2020.
- 61 Barrero Rodríguez y Socías Camacho, 2020.
- 62 Pues la siguiente crisis, que se viene anticipando, no será sólo sanitaria sino climática y necesitamos estar preparados para afrontarla.





Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 211-230  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4778>  
© Antonio Garrido Rubia  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 25/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Comunicación política e comunicación de crisis 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  
Universidad 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 y comunicación de crisis. 2 Comunicación de crisis sanitarias. 2.1 Crisis intratables. 2.2 Crisis de sombra alargada (*Long shadow crisis*). 3 El ciclo y las fases de la comunicación de crisis sanitarias. 3.1 Estrategias preventivas en la fase de latencia. 3.2 Estrategias narrativas en la fase de eclosión. 3.3 Estrategias comunicativas en la fase de explosión, desarrollo o perversión. 3.4 El “*blame game*” de la crisis. 4 El efecto «*Rally round the flag*»: impacto de la gestión y la comunicación de crisis sobre los líderes políticos. 5 La comunicación en la fase de síntesis o cierre de la crisis. 5.1 Desescalada, crisis laterales y crisis en cascada. 5.2 Cierre político y cierre operativo. 6 Conclusiones. 7 Bibliografía.

## 1 COMUNICACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN DE CRISIS

La comunicación de crisis no es una comunicación gubernamental que tiene por objeto tratar cualquier problema o imprevisto, sino fenómenos muy graves, como catástrofes naturales, atentados terroristas, accidentes aéreos o ferroviarios, pandemias, etc.<sup>1</sup> Su principal objetivo es limitar los efectos de los mismos y una escalada de estos procesos.<sup>2</sup> Por eso se trata de una forma de comunicación política singular: de carácter temporal y de corto plazo, muy autónoma, respecto al resto de tipos de comunicación política, y con un público destinatario determinado, al que segmentar los mensajes, pese a que, en ocasiones, pueda verse afectada el conjunto de la población, como sucede con las pandemias.<sup>3</sup>

En el caso de la pandemia actual, aún no hay estudios comparados que analicen la evidencia de la percepción de los ciudadanos sobre la gestión de la crisis ni el impacto que la gestión y la comunicación de la misma ha tenido, aunque hay estudios parciales.<sup>4</sup> Los primeros estudios disponibles muestran un apoyo ciudadano a los liderazgos fuertes y los gobiernos de expertos, incluso sacrificando las libertades civiles.<sup>5</sup> También sostienen que la crisis sanitaria ha beneficiado a los partidos dominantes.<sup>6</sup> Esto se confirma en los estudios que apuntan a que ha aumentado la intención de voto hacia los partidos

de los presidentes o primeros ministros en ejercicio hasta un 4 % y un 3 % la confianza en los gobiernos.<sup>7</sup>

Ante una sensación colectiva de crisis o de ataque externo, los ciudadanos tienden a agruparse alrededor del gobierno en ejercicio en una suerte de efecto denominado “*rally round the flag*”, una especie de patriotismo nacional, que implica generalmente un aumento sostenido en los índices de aprobación y popularidad de los dirigentes en ejercicio y los líderes políticos de turno.<sup>8</sup> Este efecto “*rally round the flag*” es más fuerte y evidente, por supuesto, en el caso de agresiones externas directas como los atentados terrorista (con cerca de cuarenta puntos de aumento en la aprobación de George Bush, tras los atentados del 11-S en 2001), pero también puede observarse en un gran número de situaciones en las que la percepción de la población es similar: conflictos bélicos, desastres o catástrofes naturales, graves accidentes, epidemias o pandemias, etc.<sup>9</sup> Este efecto fluctúa y es variable, en función de la crisis y el liderazgo presidencial. Oscila desde un impacto débil, en un rango de aumento entre 5 y 10 puntos, como Obama en 2011, tras el anuncio de la muerte de Bin Laden, a un efecto fuerte, cuando es superior a los 10 puntos, como en los casos de Kennedy, durante la crisis de los misiles en 1962, y Bush en 2001.<sup>10</sup> Como solía repetir Hillary Clinton, “*never waste a good crisis*”: nunca hay que desperdiciar una buena crisis para reforzar el liderazgo.

Investigaciones previas han confirmado esta pauta, pero son pocos los estudios que hayan comenzado a indagar el efecto de la pandemia actual sobre la valoración de los líderes políticos y se trata de una oportunidad excelente para este tipo de análisis, al igual que para explorar los problemas y dilemas de la comunicación de crisis a gran escala, como se hace en este trabajo.

Aunque la contrastación de hipótesis es más adecuada con muchos casos, exploraremos algunas hipótesis interesantes a partir de un estudio de caso, como el español:

- Hipótesis 1a: Los ciudadanos refuerzan su valoración de los gobernantes en una situación de crisis sanitaria grave.
- Hipótesis 1b: Los ciudadanos aumentan su confianza en los gobernantes sin que se produzca un sesgo partidista en su valoración.

Otro aspecto interesante es si el crecimiento en la confianza y en la valoración de los dirigentes gubernamentales en crisis de estas características produce un “efecto de cierre de filas”. Para que este efecto se produzca el apoyo ciudadano también debe proceder de los votantes de los partidos opositores hasta un nivel que supere el 50 % de apoyo. En los países bipartidistas, como Estados Unidos, alcanzar este umbral es más fácil, pero no sucede lo mismo en los sistemas multipartidistas. En este sentido, nuestro trabajo parte de una conceptualización más estricta y exigente del efecto “*rally round the flag*” que un simple aumento en la popularidad y en la confianza en el Gobierno, dado que un cierto consenso implica un apoyo amplio que exceda a la mayoría de la población. Esta operacionalización genera una Hipótesis adicional:

- Hipótesis 2: Políticamente, una crisis aguda, como la pandemia actual, es una situación propicia para producir un efecto de “cierre de filas” alrededor del presidente o del primer ministro.

## 2 LAS CRISIS SANITARIAS Y LOS TIPOS DE CRISIS: UN MARCO DE ANÁLISIS

### 2.1 Crisis intratables

Antes de analizar los efectos de la gestión y la comunicación de crisis sobre la valoración de los líderes políticos es preciso analizar, de un modo más descriptivo, los dilemas comunicativos que una crisis sanitaria como la actual implica para los *decision-makers*.

Las crisis sanitarias, por sus devastadores efectos, no ofrecen dudas acerca de si nos enfrentamos a una auténtica situación de crisis. Las crisis convencionales (*conventional crises*), como la crisis de los controladores aéreos de 2010 en España, son previsibles y simples de manejar, ya que las decisiones de los gobernantes pueden influir rápidamente sobre ellas. Sin embargo, las crisis sanitarias (como la crisis del Ébola o la del coronavirus) suelen ser crisis intratables (*intractable crises*), y, al igual que las crisis convencionales, son fácilmente previsibles, aunque difícilmente gestionables.

Puede ser una paradoja, pero son las crisis más difíciles de prever las que permiten un mejor manejo y una gestión más fácil, ya sean crisis inesperadas (*unexpected crises*), como un terremoto, una inundación o un huracán, o crisis esenciales o fundamentales (*fundamental crisis*), como los atentados terroristas.

Tabla 1. Tipos de crisis según su previsibilidad y su influenciabilidad

		Influenciable	
		Fácil	Difícil
Previsible	Fácil	<b>CRISIS CONVENCIONALES</b> Crisis de controladores aéreos	<b>CRISIS INTRATABLES</b> Ébola Gripe A
	Difícil	<b>CRISIS INESPERADAS</b> Terremoto de Lorca	<b>CRISIS FUNDAMENTALES</b> Atentados del 11-M / 11-S

Fuente: Adaptada de Gundel, 2005: 112.

## 2.2 Crisis de sombra alargada (*Long shadow crisis*)

El tipo de crisis condiciona los aspectos comunicativos de la misma, según su trayectoria, aunque no hay análisis sobre el impacto de las distintas crisis sobre valoración y la confianza en los gobiernos. Las crisis de combustión rápida (*Fast burning crisis*), son abruptas, breves e intensas, y se producen como consecuencia de catástrofes y desastres naturales: seísmos, huracanes, maremotos, etc.<sup>11</sup> El terremoto de Lorca en 2011 es un ejemplo característico de este tipo de crisis de combustión rápida, al igual que la nevada Filomena, en Madrid y otras Comunidades Autónomas, o las inundaciones de la DANA que asoló el Levante español en septiembre de 2019.<sup>12</sup>

Las crisis de sombra alargada (*Long shadow crisis*) tienen una trayectoria bien distinta y se prolongan en la arena política y social, incluso después de que la situación de crisis haya cesado o de que la amenaza se haya diluido o desvanecido. En España, la catástrofe del vertido del Prestige en 2003 o los atentados terroristas del 11-M en 2004 son ejemplos de este tipo de trayectoria, siendo la actual pandemia del coronavirus la crisis de sombra alargada más importante de la historia reciente.<sup>13</sup> Crisis similares se han producido, recientemente, durante los graves disturbios raciales en protesta por la muerte de George Floyd en Mineápolis en mayo de 2020.<sup>14</sup>

Las crisis de sombra alargada, además de aflorar desajustes o problemas más profundos, exigen un tratamiento informativo y una política de comunicación que debe desplegarse a lo largo de un extenso periodo de tiempo. Esto obliga a diseñar una estrategia que contemple distintas fases y periodos con necesidades comunicativas diferenciadas que deben tener respuesta por parte de los gobernantes, como se analiza, con más detenimiento, en los siguientes apartados.<sup>15</sup>

Por supuesto, estos dos tipos de crisis nada tienen que ver con otras crisis, como las catárticas o las de combustión lenta (Tabla 2).<sup>16</sup> Las crisis de combustión lenta suponen “amenazas a largo plazo”: el cambio climático y el calentamiento global, el envejecimiento o la obesidad de la población.<sup>17</sup> En cambio, las crisis catárticas surgen y se desarrollan lentamente y tienen un final abrupto.

Tabla 2. Tipos de trayectorias de crisis y ejemplos

		Velocidad de desarrollo	
		Rápida: instantánea	Lenta: sigilosa
Velocidad de terminación	Rápida: abrupta	<b>Crisis de combustión rápida</b> Ejs. Terremoto de Lorca, huelga controladores aéreos	<b>Crisis catártica</b> Ejs. Asesino de la baraja y otras crisis de asesinos seriales
	Lenta: gradual	<b>Crisis de sombra alargada</b> Ejs. Covid-19, Prestige, atentado terrorista 11-M, accidente metro de Valencia	<b>Crisis de combustión lenta</b> Ejs. Calentamiento global, envejecimiento

Fuente: Adaptada de Boin y t'Hart, 2001: 32.

### 3 EL CICLO Y LAS FASES DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS SANITARIAS

Los directores de comunicación de los gobiernos, en el caso de las crisis de sombra alargada, como la del coronavirus, suelen trabajar con modelos dinámicos de crisis. Estos son algo más complejos y realistas que los esquemas básicos de fases de las crisis estructurados en tres grandes etapas (pre-crisis, crisis y cierre de la crisis), característicos de muchos estudios teóricos. Por ejemplo, Alistair Campbell describe la siguiente pauta de evolución como típica de las crisis: “la crisis misma; el momento de incompreensión del pánico; los primeros intentos para resolver las cosas; problemas subsidiarios, entrando y exacerbando ésta; la crisis empeorando antes de mejorar; resolución final, luego (a veces) lecciones aprendidas”.<sup>18</sup>

En cada una de estas fases del ciclo de una crisis, que vamos a utilizar en nuestro análisis (latencia, eclosión, explosión y síntesis), hay que atender a aspectos distintos. Es sintomático de la falta de previsión y preparación, o de la ausencia de un manual de comunicación, que se cometa una cadena de errores en cada una de las etapas mencionadas porque no se ha previsto un determinado “*checklist*” de tareas a desarrollar en cada momento, a medida que avanza la crisis.

#### 3.1 Estrategias preventivas en la fase de latencia

En las fases de latencia, si los gobernantes no quieren verse desbordados en las fases posteriores de la crisis, es conveniente orientar todos los esfuerzos a la preparación y la planificación de la respuesta, orientando los esfuerzos hacia la previsión y la realización de simulaciones de las actuaciones a desarrollar durante las etapas más severas. Por eso, en esta primera fase de la crisis, lo más importante para los comunicadores es poner el énfasis en la proactividad. Hay que enviar a los ciudadanos el mensaje de que se están realizando todas las actuaciones necesarias para conseguir los medios con los que hacer frente al problema, para estar bien preparados y para contemplar las diferentes opciones de respuesta. Hay que informar de la formación, constitución o reactivación, si es que fueran células de crisis durmientes, de los comités técnicos y especializados.

No hay que olvidar, en estos momentos iniciales, que la situación se tornará, paulatina o abruptamente, más difícil, a medida que se extienda la crisis; la capacidad de respuesta puede verse sobrepasada si no se toman medidas en estas etapas tempranas del problema.

En las crisis del Ébola o del coronavirus, la alarma y la alerta sanitaria sobrepasa las fronteras nacionales y actúa como detonante para comenzar a adoptar medidas a nivel interno. En estos casos, son las autoridades sanitarias a nivel internacional y europeo quienes dictan las instrucciones que han de observar los diferentes países para identificar y detectar posibles brotes y actuar ante la aparición de casos.

Escenarios probables y un repertorio de actuaciones previstas para cada uno de estos escenarios es el objetivo primordial de la acción en esta fase, teniendo en cuenta que no siempre se dispondrá del tiempo necesario para preparar adecuadamente un manual de crisis.



En el caso de la crisis del coronavirus, la fase de latencia se inició a comienzos de diciembre de 2019 en Wuhan, China, donde se localizaron los primeros casos y donde las autoridades se vieron sorprendidas y obligadas a confinar a millones de personas para contener el avance del virus.

### 3.2 Estrategias narrativas en la fase de eclosión

Una adecuada planificación de los escenarios probables y de la evolución posible del problema puede contribuir a una gestión más controlada del mismo durante la fase de eclosión o emergencia de la crisis, donde lo prioritario, desde el punto de vista comunicativo, es gestionar la sorpresa de la opinión pública y ganar tiempo.

En términos del Ministerio de Sanidad, el escenario que nos permite confirmar que se ha entrado en la fase de eclosión es el cambio a un escenario de contención, al igual que el cambio del escenario de contención por el de contención reforzada muestra que se ha avanzado a la tercera fase de la crisis, la más grave, la fase de explosión.

La fase de eclosión en España se extendió desde la aparición del primer paciente conocido en nuestro territorio el 31 de enero, en Canarias, y su propagación a Madrid, Valencia y Cataluña en la última semana de febrero. El final de esta fase se produjo en la semana del 9 al 14 de marzo, cuando el Ministerio de Sanidad cambió el escenario de contención por el de contención reforzada, que implicó la adopción de la drástica medida de suspender la actividad docente en la Comunidad de Madrid y otras zonas identificadas como de “transmisión alta”. Esta fase se cerró, definitivamente, el 14 de marzo, con la aprobación del decreto que declaraba en todo el territorio el estado de alarma (RD 463/2020).

En esta fase, desde el punto de vista de la comunicación política de la crisis hay que centrar el objetivo en dos cuestiones: en primer lugar, en la elaboración de una adecuada narrativa o relato de la crisis; en segundo lugar, en buscar un adecuado equilibrio entre minimizar o ignorar el alcance de la crisis y provocar alarma entre la población.

Primero, los gobiernos deben controlar el relato o la narrativa de la situación<sup>19</sup>. Para ello, los expertos en comunicación política usan determinados enmarcados sobre el origen o el responsable de la crisis. Este proceso de enmarcado (“*framing*”) es importante para empezar a construir unas determinadas ideas, creencias y expectativas en la opinión pública sobre lo que está sucediendo. Ante la pandemia, el enmarcado fue muy diverso: Macron o Sánchez utilizaron la metáfora de la “guerra”<sup>20</sup>; Merkel, por su parte, alertó a los ciudadanos de la difícil situación que se aproximaba considerándola como “el mayor desafío para Alemania desde la Segunda Guerra Mundial”; Trump apuntó directamente a sus responsables, hablando del “virus chino”, etc.

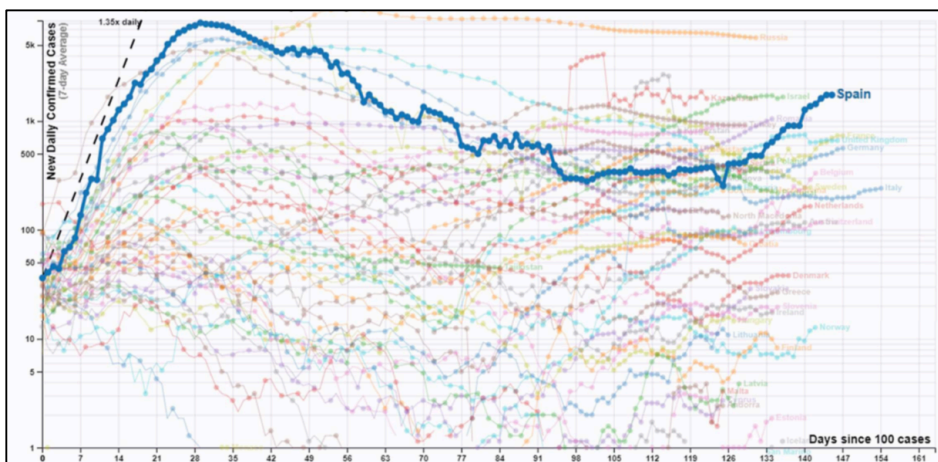
Segundo, no hay que olvidar que, en comunicación de crisis, minimizar el alcance o la gravedad de las crisis, aunque puede resultar una tentación para los gobernantes, con el propósito de no causar alarma o pánico entre la población, suele ser siempre una estrategia equivocada. En este sentido, la actitud prudente de Merkel advirtiendo a los ciudadanos de que existía “la posibilidad de que el sistema sanitario alemán, que es excelente, uno de los mejores del mundo, se vea completamente desbordado por el

COVID” parece lo más adecuado ante la imprevisibilidad y evolución de una situación completamente inédita.

La cautela debe dominar las intervenciones de los portavoces políticos en estos contextos. Por eso, resulta arriesgado durante la fase de eclosión mostrar un excesivo optimismo, aunque el objetivo sea no causar alarma social, y efectuar manifestaciones como las de Fernando Simón, epidemiólogo y jefe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad: “España no va a tener más allá de algún caso diagnosticado” (31 de enero); “En estos momentos, el nivel de riesgo de España es relativamente bajo” (3 y 9 de febrero); “No debería ser un problema grave celebrar eventos multitudinarios” (2 de marzo). Más prudentes, pero igualmente arriesgadas, fueron las declaraciones del ministro de Sanidad, Salvador Illa, quien señalaba el 13 de febrero que “España tiene suficientes suministros y equipos personales de emergencia en este momento”. Por supuesto, siempre el responsable político, como hizo Illa, semanas más tarde, puede alegar que “predecir el pasado es muy sencillo y, la quiniela, el lunes la acertamos todos”.

Por eso, es aconsejable que los portavoces no sean muy precisos en la previsión de afectados ni mencionen cifras de contagio. Por ejemplo, en su anuncio de la inminente aprobación del estado de alarma, el 13 de marzo, el presidente Sánchez indicó que “nos esperan semanas muy duras. No podemos descartar que en los próximos días alcancemos la cifra de 10.000 afectados.” Menos de un mes después, el 12 de abril, en plena fase de explosión o apogeo de la crisis, la cifra oficial de afectados era de 166.019 y de 16.972 fallecidos, con España siendo uno de los países más afectados del mundo en términos relativos, de acuerdo a su población (Gráfico 1).

Gráfico 1. Casos confirmados de COVID-19, normalizados según población (escala logarítmica) en fases de eclosión y explosión, 2020



Fuente: Johns Hopkins CSSE. Actualizado a 27/7/2020.

### 3.3 Estrategias comunicativas en la fase de explosión, desarrollo o perversión

En la tercera fase de la crisis, la de explosión o desarrollo, la situación se vuelve más difícil y más compleja; resulta complicado mantener el control de los acontecimientos y sostener la posición con cierta solvencia, ya que las autoridades sanitarias, como ha sucedido en la actual pandemia, pueden verse sobrepasadas por la escasez de medios humanos y materiales y por la saturación y el colapso de muchos hospitales.<sup>21</sup> En casos extremos, los gestores se ven forzados a crear, con gran rapidez, unidades de intermedios, para pacientes no tan graves, y a levantar, tal vez, hospitales de campaña, así como a instalar grandes morgues, como sucedió en España.

Además de tener en cuenta este tipo de escenarios más graves, cuando se planifica la respuesta a la crisis, en los periodos previos, hay que tener preparadas decisiones sobre varios aspectos clave, que pueden llegar a ser decisivas en el impacto de la comunicación de la crisis según el país: el formato de las ruedas de prensa o comparecencias públicas, el control de las preguntas realizadas al Gobierno, el tipo de portavoces y el papel de los expertos.

En primer lugar, como muestra cualquier manual de crisis, hay que tomar las decisiones respecto a los portavoces gubernamentales que van a comparecer públicamente. En general, lo adecuado es que los presidentes y primeros ministros solo intervengan para realizar anuncios o declaraciones de gran alcance. Por ejemplo, Macron dirigía mensajes a la nación y su primer ministro, Édouard Philippe, efectuaba declaraciones gubernamentales y concedía diversas entrevistas, al igual que sus ministros, pero no participaba en ruedas de prensa diarias. Giuseppe Conte, el presidente del consejo de ministros italiano, también se limitaba a realizar declaraciones grabadas, informando de la adopción de las medidas más relevantes. Sólo Trump, al inicio de la crisis, comparecía diariamente, acompañado de numerosos miembros de su equipo y de expertos sanitarios.

En estos casos, parece más prudente trasladar a responsables técnicos esta responsabilidad. En Italia, por ejemplo, Angelo Borrelli, el director de Protección Civil, miembro del comité técnico asesor del Gobierno, comparecía junto a médicos o expertos. En Francia, informaba el director general de Sanidad, acompañado puntualmente por el ministro.

En los manuales de crisis se aconseja que se escoja un portavoz único, para evitar las contradicciones en las declaraciones públicas de varios portavoces, que pueden estar poco coordinados entre sí en situaciones de gran estrés.<sup>22</sup> En España, este papel lo desempeñaba el ministro de Sanidad, Salvador Illa, y no se produjo ningún cambio al respecto. En crisis sanitarias anteriores, como la del Ébola, el desgaste de la ministra de Sanidad, Ana Mato, provocó su sustitución por la vicepresidenta del Gobierno.<sup>23</sup> En el caso de Salvador Illa, en ningún momento se optó por su sustitución.

Pese a que el foco de las intervenciones públicas se concentre en el responsable del área en crisis, en ocasiones, los gobiernos se inclinan por una portavocía más plural y por un sistema más coral, con un formato de comparecencias rotatorias de los ministros

pertenecientes a los comités de crisis, como ocurrió en España, con los ministros de Sanidad, (33 comparecencias), Hacienda (16), Interior (14) y Transportes (12).<sup>24</sup>

En segundo lugar, hay que determinar el formato de las comparecencias de los responsables públicos. Con el argumento de que las ruedas de prensa no pueden ser presenciales por razones sanitarias, en España, por ejemplo, se produjo una amplia protesta de muchos medios de comunicación, que denunciaron el control de las preguntas de los periodistas a los miembros del comité técnico, que filtraba la Secretaría de Estado de Comunicación. El rechazo de este formato por las asociaciones de la prensa y la retirada de varios diarios nacionales de estas comparecencias forzó al Gobierno a rectificar y a modificar el procedimiento, utilizando la videoconferencia, que permitía formular preguntas sin filtros y la posibilidad de réplicas o repreguntas.

En tercer lugar, en estas crisis, es importante el papel de los expertos, que dado su nivel de exposición pública, acaban por convertirse en auténticas celebridades, como sucedió, en Estados Unidos, con el epidemiólogo Anthony Fauci (*National Institute of Allergy and Infectious Diseases*) y la experta en enfermedades infecciosas Deborah Birx (coordinadora del Grupo de Trabajo contra la pandemia en la Casa Blanca).<sup>25</sup> En España, Fernando Simón, un epidemiólogo, representó a este colectivo, y su caso muestra que, aunque los expertos gozan de un mayor predicamento y respeto público, en ocasiones, su actuación puede también ponerse en duda en diversos sectores y medios de comunicación, incluyendo, en el caso de Simón, la solicitud de su dimisión por parte de algunos epidemiólogos y de Vox, el tercer partido en representación parlamentaria.<sup>26</sup>

Por último, se debe prestar especial atención a la comunicación de crisis por medios digitales<sup>27</sup>. Las redes sociales permiten ampliar los contenidos a los dirigentes políticos a través de videos con discursos o videos en directo, la respuesta online a preguntas en directo, etc. Los ejemplos de Mario Cuomo, Gretchen Whitmer, Bill de Blasio o Erna Solberg, así lo muestran. Lo mismo es posible señalar de las apps para sintomatología, las webs informativas sobre datos o con consejos e infografías y para la creación de redes de voluntariado y solidaridad, etc.

### 3.4 El “*blame game*” de la crisis

Las estrategias en la comunicación política en esta fase varían dependiendo de la perspectiva, ya que los actores políticos se ven envueltos en el típico “*blame game*” o juego de la culpa acerca de las responsabilidades políticas por la crisis. La oposición apunta, inevitablemente, a la imprevisión del gobierno y tiende a enfatizar episodios, como el de los test falsos procedentes de China en España, que refuerzan el discurso de la ineficacia del Ejecutivo. Los gobiernos, en cambio, intentan introducir nuevos ejes discursivos. Por ejemplo, en España, asumiendo la defensa de la sanidad pública y atribuyendo las responsabilidades por sus déficits a determinados gobiernos regionales, dirigidos por la oposición, por determinadas políticas de recortes presupuestarios en la sanidad pública que ha mermado sus recursos humanos y materiales hasta el punto de dificultar su respuesta ante estos desafíos críticos. En este debate, se esgrimieron las carencias

estructurales en materia de salud pública en Italia o España, que dedican menos de un 9 % del PIB a políticas sanitarias frente Francia o Alemania, que destinan casi el 12 % del PIB a estas políticas, y donde el gasto sanitario por habitante es muy superior a la de los dos países del sur de Europa.

Dos debates de carácter político-institucional se superponen a este debate del “*blame game*” por las responsabilidades en la gestión de la crisis.<sup>28</sup> Por un lado, el debate sobre los instrumentos jurídicos para hacer frente a la situación y el recurso extremo a la declaración de los estados de alarma.<sup>29</sup> En esta crisis, la gravedad y extensión de la pandemia debilitó este debate, pero no la discusión sobre si esta medida ampara la suspensión general del derecho de libertad de circulación y residencia o si esas medidas sólo pueden adoptarse bajo el estado de excepción. Por otro lado, aparece el debate sobre el ejercicio del control al Gobierno bajo el estado de alarma debido a la suspensión de la normal actividad parlamentaria. La disputa pública también suele extenderse a las decisiones gubernamentales sobre el cese de actividades económicas.

Tabla 3. Apoyo en la votación sobre los decretos del estado de alarma en España, 2020

	<b>Primero 28 marzo</b>	<b>Segundo 12 abril</b>	<b>Tercero 26 abril</b>	<b>Cuarto 10 mayo</b>	<b>Quinto 24 mayo</b>	<b>Sexto 7 junio</b>
<b>SI</b>	321	270	269	178	177	177
<b>NO</b>	-	CUP VOX	JxCat CUP VOX	VOX ERC JxCat CUP FA	PP VOX Compromis JxCat CUP ERC	PP VOX JxCat CUP UPN Compromis
<b>ABSTENCIÓN</b>	ERC JxCat Bildu CUP BNG	ERC JxCat Bildu	Bildu ERC BNG	PP Bildu BNG ERC	Bildu BNG UPN NC	ERC Bildu BNG

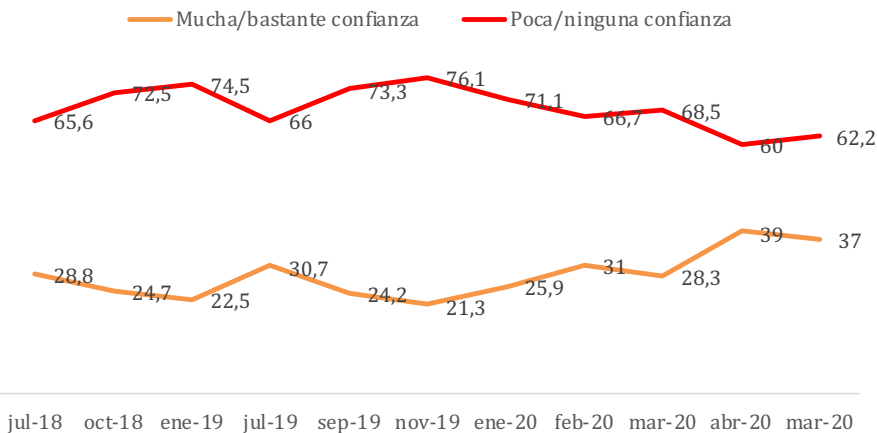
Fuente: elaboración propia.

Estos debates generan un cierto dilema comunicativo y discursivo al que deben hacer frente los grupos de la oposición, que oscilan en su apoyo a las medidas del Gobierno.<sup>30</sup> El dilema supone, o bien apoyar al gobierno y mostrar una actitud responsable y “patriótica”, o bien distanciarse de él y utilizar la gestión de la pandemia como un elemento más en la estrategia opositora. Como puede apreciarse en la Tabla 3, el apoyo a los decretos de estado de alarma fue progresiva y paulatinamente disminuyendo entre el conjunto de las fuerzas políticas.

#### 4. EL EFECTO «RALLY ROUND THE FLAG»: IMPACTO DE LA GESTIÓN Y LA COMUNICACIÓN DE CRISIS SOBRE LOS LÍDERES POLÍTICOS

Con la crisis del coronavirus, los principales mandatarios vieron aumentar considerablemente su popularidad.<sup>31</sup> La canciller Angela Merkel incrementó su aprobación hasta el 63 por ciento (Trend Deutschland). La popularidad del primer ministro italiano, Conte, fue creciendo hasta el 61 por ciento, subiendo 13 puntos en apenas un mes, mientras su gobierno alcanzó una aprobación del 56 %, con 14 puntos de aumento en su apoyo (Ipsos). Boris Johnson consiguió que las opiniones positivas, que se reducían sólo al 33 % de los británicos, se incrementaran hasta el 55 % con la crisis del coronavirus, obteniendo los mejores registros de cualquier premier en la última década y recibiendo un importante apoyo, incluso de los votantes laboristas (el 24 % opinaban favorablemente de la actuación del primer ministro conservador).

Gráfico 2. Evolución de la confianza en el Presidente del Gobierno de España, 2018-2020



Fuente: Garrido et al., 2020: 536.

En España, en los meses críticos de la crisis, justo al inicio de la fase de explosión, la confianza en el Presidente del Gobierno se incrementó en torno a diez puntos, confirmando nuestra Hipótesis 1a (Gráfico 2). Esta Hipótesis 1a parece haberse confirmado para la mayor parte de los países sometidos a la pandemia del coronavirus.

Incluso, la popularidad de Donald Trump en Estados Unidos alcanzó sus cotas máximas con motivo de la crisis, con una aprobación casi del 48 %, subiendo 5 puntos en un mes, mientras que la evaluación de su reacción ante la crisis también suscitaba una amplia aprobación: el 60 % la aprobaba y el 38 % la rechazaba (Gallup).

El caso español también parece confirmar la Hipótesis 1b, como muestra la Tabla 4. La confianza en la gestión del Gobierno experimentó un incremento constante entre

los votantes de los partidos que formaron el Ejecutivo de coalición (PSOE y Podemos), incluso con crecimientos de más treinta puntos entre marzo y abril de 2020, en los votantes socialistas. Este aumento en la confianza también se produce entre los grupos de la oposición, aunque en menor medida: 15 puntos en el caso de los electores del PP y más de 20 en el de los votantes de Ciudadanos; incluso, casi 10 puntos en el del electorado de Vox.

Tabla 4. Confianza en la gestión del Gobierno, según votantes (% mucha + bastante confianza)

	Jul 2018	Ago 2018	Oct 2018	Nov 2018	Dic 2018	Ene 2019	Feb 2019	Jul 2019	Sep 2019	Nov 2019	Ene 2020	Mar 2020	Abr 2020	May 2020
CONJUNTO	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

Fuente: Garrido, Martínez y Mora, 2020: 537. Elaboración a partir de barómetros del CIS.

Nota: Desde julio de 2018 hasta abril de 2020 se refiere a la evolución de la valoración de la gestión “buena + muy buena” del Gobierno.

Sin embargo, en relación con la Hipótesis 2, los datos muestran que, en ciertos casos, el “efecto de cierre de filas” no se produce, ni siquiera en un contexto de crisis de estas dimensiones. En Estados Unidos, Francia y España, el efecto “*rally round the flag*” se vio bloqueado. En Estados Unidos, desde el 47,4 % que alcanzó en abril, la aprobación de Trump se desplomó a comienzos de julio al 41,5 %.<sup>32</sup> En Francia, Macron vio aumentar su popularidad 13 puntos en un mes, hasta el 46 %, un umbral que no alcanzaba desde hacía dos años; la misma mejora en su imagen experimentó su primer ministro, Édouard Philippe, que subió 7 puntos, hasta el 43 % (Ifop). Sin embargo, a finales de marzo, la gestión de Macron suscitaba un amplio rechazo, con el 59 % desaprobando su gestión y solo el 36 % mostrando su apoyo a la misma.

Al igual que en Francia o Estados Unidos, cuyos mandatarios no superaron el 50 % de apoyo, típico umbral de este tipo de impacto sobre la popularidad de los gobernantes; en España, incluso, ni siquiera alcanzó en ningún momento el 40 % (Gráfico 2).<sup>33</sup>

¿Por qué en España esta crisis no produjo un efecto de “cierre de filas” alrededor del Gobierno, rechazando la Hipótesis 2, pese a producirse un incremento en la valoración del Ejecutivo? Distintos factores parecen explicar estos límites a la popularidad en la gestión gubernamental.<sup>34</sup> En primer lugar, algunos de los problemas o errores comunicativos del gobierno en las fases de eclosión y explosión, que se han mencionado, podrían haber afectado la percepción ciudadana. Como la comunicación política de la crisis por parte del Ejecutivo ha sido analizada, en extenso, en los apartados anteriores, no parece necesario desarrollar más esta explicación.

En segundo lugar, el bajo techo de aprobación inicial del jefe del Ejecutivo podría ser otra de las causas, ya que un bajo techo de aprobación inicial hace difícil que sea sobrepasado, incluso, en presencia de una grave crisis nacional o internacional posterior. En Estados Unidos, se ha argumentado que una de las razones que ha impedido el efecto de cierre de filas en la crisis de la COVID-19 ha sido el bajo techo de aprobación de Trump, pues solo en los dos meses siguientes a su inauguración superó el 44 por ciento.<sup>35</sup> Este bajo techo también pudo ser un límite para Sánchez, considerando que, durante 2018 y 2019, los niveles de poca o ninguna confianza hacia él y su Gobierno fueron muy altos, situándose entre el 65,6 % (julio 2018) y el 73,3 % (julio 2019). Si se compara con el primer ministro italiano, por ejemplo, Conte recibió en su momento inicial, incluso, un 62 por ciento de aprobación.

Un elemento que podría haber limitado el impacto de este factor es el momento del ciclo electoral en el que se produce la fase de explosión de la crisis, ya que el primer Gobierno español de coalición acababa de ser constituido semanas antes, lo que implicaba que sus niveles de partida, en términos de popularidad, se habían incrementado respecto a los que había disfrutado Pedro Sánchez en su primer gobierno unipartidista minoritario, en una fase típica de “luna de miel”, al igual que en el Reino Unido, donde también Boris Johnson acababa de iniciar su mandato; a diferencia de Francia, con un presidente que ya acusaba un cierto desgaste en el ejercicio de su cargo.

En tercer lugar, el tipo de gobierno y la fórmula de coalición del mismo puede contribuir a la explicación de este fenómeno. Los gobiernos minoritarios suelen ser los gobiernos parlamentarios más débiles, especialmente cuando están alejados del umbral de la mayoría absoluta, como sucede con el gobierno español, que necesita un amplio apoyo de los partidos de ámbito no estatal, algunos independentistas y secesionistas, lo que hace más complejos los cálculos y los acuerdos en el parlamento.

En cuarto lugar, en los países donde se ha abierto una brecha o una “grieta” política y social y donde la polarización ideológica y la polarización afectiva es elevada, se produce una lógica barrera para el crecimiento de la valoración positiva de los líderes de los partidos rivales, lo que puede explicar este límite al efecto “*rally round the flag*”, como indica la Tabla 4, en la que la confianza en la gestión del Gobierno descansa exclusivamente en sus votantes. En Estados Unidos, por ejemplo, algunos estudios plantean la hipótesis de que la polarización partidista extrema que vivió el país con la presidencia de Trump impidió este aumento de la popularidad presidencial y evitó que obtuviera un apoyo bipartidista.<sup>36</sup>

España también es uno de los países donde la polarización ideológica ha alcanzado unos niveles más altos comparativamente y es uno de los países con mayor polarización afectiva del mundo, incluso superior a la de Estados Unidos.<sup>37</sup> La polarización afectiva en España ha cristalizado en bloques ideológicos, más que en relación a las trincheras partidistas tradicionales, lo que limita cualquier posible efecto “cierre de filas” durante las crisis.<sup>38</sup>

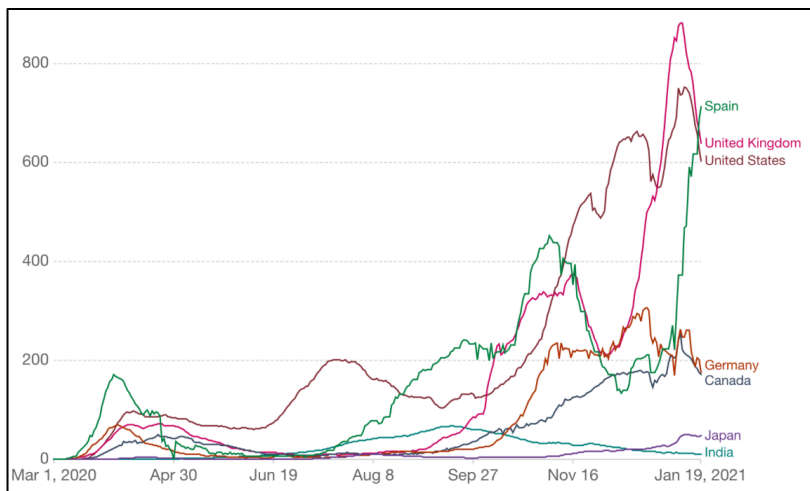


## 5 LA COMUNICACIÓN EN LA FASE DE SÍNTESIS O CIERRE DE LA CRISIS

### 5.1 Desescalada, crisis laterales y crisis en cascada

En las crisis de sombra alargada, como la crisis sanitaria del coronavirus, es muy probable que la fase de explosión se extienda durante sucesivas oleadas de contagios, que prolonguen la situación varios meses (en España, concretamente, en abril, julio y noviembre de 2020 y en febrero de 2021), lo que hace muy compleja la desescalada (Gráfico 3). En estas oleadas, el papel de los gobiernos regionales o de los estados (en los países federales) puede adquirir un mayor relieve, con un papel determinante en las decisiones operativas sobre toques de queda, cierres perimetrales de regiones o municipios o áreas de salud, etc.<sup>39</sup> El amparo de las declaraciones de alarma o los estados de excepción a este tipo de medidas y su extensión puede también abrir, en ocasiones, confrontaciones entre niveles de gobierno, planteando el debate internacional sobre la capacidad de respuesta de los países unitarios o federales a este tipo de crisis.<sup>40</sup>

Gráfico 3. Casos confirmados de COVID-19, normalizados según población por millón de habitantes



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

En crisis de sombra alargada, las trayectorias de las mismas pueden registrar variaciones por países, por regiones e, incluso, por ciudades, y los picos críticos en la fase de explosión pueden ser, incluso, tardíos, debido a la aparición de nuevas y más peligrosas cepas del virus, como se ha comprobado en 2021 en la India.

Las crisis de sombra alargada, además, pueden suscitar quiebras institucionales y generar dinámicas de “*agenda-setting*”, proporcionando una “*policy window*” o ventana de oportunidad, para ciertas políticas públicas.<sup>41</sup> Asimismo, no debe olvidarse que crisis centrales o primarias tan devastadoras, a nivel social y económico, suelen desencadenar crisis laterales o secundarias.<sup>42</sup> Esta dinámica también puede estar presente en las crisis de combustión rápida.<sup>43</sup>

## 5.2 Cierre político y cierre operativo

El inicio del proceso de vacunación de la población y el fin de los estados de excepción o alarma constituyen los hitos simbólicos principales para el inicio de la fase final de la crisis, la fase de síntesis o cierre. Esta fase, en términos comunicativos, se extiende hasta que concluye con los cierres políticos y operativos de las crisis, que pueden o no coincidir, y en ella se evalúa la gestión y la comunicación que se ha realizado a lo largo de la crisis y su valoración por parte de la opinión pública.

Se suele distinguir entre cierre operativo y cierre político y el final de la crisis se produce cuando se consigue concluir ambos procesos. En términos operativos, el proceso concluye cuando el estado de emergencia o alarma, la infraestructura de respuesta y la movilización de recursos que se han desplegado ya no se consideran necesarios. El cierre político, en cambio, exige o implica un final simbólico y público de la crisis, expresado ante los medios de comunicación y aceptado por la opinión pública.

Esta dualidad, además, permite la posibilidad de desajustes entre ambos tipos de cierre, puesto que se puede producir una simultaneidad entre ellos, como es frecuente en las crisis de combustión rápida, en un terremoto o una catástrofe natural, pero en otro tipo de crisis, como en las crisis de sombra alargada, ambos pueden diferir.

En un tipo de crisis de sombra alargada, las crisis sanitarias, como el Ébola o la gripe A, el cierre político precedió al cierre operativo, puesto que, una vez dada por clausurada la alerta sanitaria correspondiente, los protocolos de salud exigían esperar determinados periodos de tiempo para descartar la reproducción de la enfermedad.<sup>44</sup> En otros tipos de crisis de sombra alargada, como la del Prestige, la del metro de Valencia y la del Madrid Arena, el cierre operativo antecedió al cierre político, en la medida en que la protesta organizada de los afectados y la exigencia de responsabilidades judiciales mantuvo abiertos los procesos políticos derivados de la depuración de responsabilidades por estas crisis. Este segundo subtipo de crisis de sombra alargada suele ser “mal gestionadas”, y “los grupos de víctimas sienten que no han sido atendidos suficientemente y emprenden acciones políticas y legales contra las autoridades. Esto da lugar a luchas legales prolongadas y publicidad negativa, que puede durar fácilmente una década o más.”<sup>45</sup>

Tabla 5. Cuatro estados típico-ideales de cierre de crisis

		Cierre político	
		Sí	No
Cierre operacional	Sí	Terremoto de Lorca Crisis de controladores aéreos	Crisis del <i>Prestige</i> Metro de Valencia Madrid Arena
	No	Gripe A Ébola COVID-19	Atentados terroristas del 11-S, 11-M, etc.

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

Los decisores públicos deben, por último, tener en cuenta que, de los desajustes entre el cierre político y el cierre operativo de las crisis pueden surgir, además, dos “déficits de manejo del tiempo”: por un lado, la clausura prematura de las crisis, cuando los gobernantes “subestiman la complejidad y la tenacidad de los problemas en cuestión, o malinterpretan el nivel de tensión residual existente en la comunidad afectada”; por otro lado, una extensión excesiva de las crisis, cuando los líderes políticos se centran “tanto en la dimensión operacional de la crisis que pierden de vista el concepto general”, lo que se ha denominado la miopía del “síndrome del búnker”, una situación de cierto aislamiento decisional en el que los funcionarios y directivos “se sientan en un centro de mando durante semanas enteras, desde donde gestionan la crisis y se ensimisman en flujos de comunicación aparentemente urgentes” mientras “el mundo exterior sigue adelante hacia otras preocupaciones”.<sup>46</sup>

## 6 CONCLUSIONES

Este trabajo preliminar explora el impacto que ha tenido la crisis sanitaria sobre la valoración y la confianza en el Gobierno. Los datos analizados han confirmado tanto la Hipótesis 1a como la Hipótesis 1b, mostrando un aumento de la valoración y la confianza en el Gobierno, incluso entre votantes de otros partidos. Sin embargo, también han rechazado, para España, la Hipótesis 2, subrayando las dificultades para un cierre de filas en determinados contextos. Las causas que explican estos límites para el crecimiento de la popularidad presidencial en España se han explorado analizando los problemas comunicativos en las distintas fases de la pandemia, aunque otros aspectos pueden tener relación con este fenómeno: el techo de popularidad del Ejecutivo, el momento del ciclo político del Gobierno, el grado de polarización ideológica y afectiva, etc.

Otras investigaciones futuras deberán analizar el impacto de la crisis sobre los líderes de la oposición. Al mismo tiempo, sería oportuno conocer cómo fluctúa la valoración de los ciudadanos hacia sus gobiernos en función de la percepción acerca de la actuación de otros líderes internacionales, que hacen frente a una crisis similar en sus respectivos

países y si hay algún tipo de interacción entre las valoraciones entre distintos países, al menos a nivel de los países de la misma área geográfica.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- Amat, F., Arenas, A., Falcó-Gimeno, A. y Muñoz, J. 2020. «*Pandemics Meet Democracy: Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain*», en *SocArXiv Papers*. Disponible en: <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw/>.
- Añel Rodríguez, R.M y 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. y Maestas, C.D. 2012. *Catastrophic Politics. How Extraordinary Events Redefine Perceptions of Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bartolomé, E., Coromina, L. y 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. y Hart, P. 2001. «Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics», en U. Rosenthal, A. Boin y L.K. Comfort (eds.), *Managing Crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Boin, A., Hart, P.T., Stern, E. y Sundelius, B. 2007. *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: INAP.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A. y 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. y Puentes-Rivera, I. 2020. «Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España», en *Profesional de la Información*, 29(4).
- Crespo, I. y Garrido, A. 2020. «La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis», en *Más Poder Local*, 41: 12-19.
- Crespo, I., Garrido, A. y 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. y 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. Barreda Díez y L.M. Ruiz Rodríguez (coords.), *Análisis de la política*. Barcelona: Huygens.
- Garrido, A., Martínez, A. y 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. y 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. y O'Hair, H.D. (ed.). 2009. *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge.
- Hetherington, M.J. y 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. y 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. y 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 y C. Pont (eds.), *Comunicación política en tiempos de coronavirus*. Barcelona: Cátedra Ideograma-UPF.

- Rozell, M.J., y 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 Merkle *et al.*, 2020; Schraft, 2020.
- 5 Amat *et al.*, 2020; Bartolomé *et al.*, 2021.
- 6 Leininger y Shaub, 2020.
- 7 Bol *et al.*, 2020.
- 8 Atkeson y Maestas, 2012; Bohn, 2015.
- 9 Simón, 2020: 107-112.
- 10 Hetherington y Nelson, 2003; Mueller, 1970.
- 11 Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 117-122.
- 12 Crespo *et al.*, 2017: 117-134.
- 13 Crespo *et al.*, 2017: 199-203.
- 14 Drennan y McConnell, 2007: 19.
- 15 Crespo y Garrido, 2020.
- 16 Boin y t'Hart, 2001: 32.
- 17 Drennan y McConnell, 2007: 19.
- 18 Campbell, 2015: 343.
- 19 Añel Rodríguez y Rodríguez Bilbao, 2020.
- 20 Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera, 2020: 5.
- 21 Minder, 2020; Tremlet, 2020.
- 22 Heat y O'Hair, 2009.
- 23 Crespo *et al.*, 2017: 154-173.
- 24 Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera, 2020: 8.
- 25 Zakaria, 2020b: 80; Ferguson, 2021: 319-343.
- 26 Crespo y Garrido, 2020: 16.
- 27 Peytibi, 2020.
- 28 Crespo y Garrido, 2020: 16-17.
- 29 Crespo *et al.*, 2017: 96-116.
- 30 Garrido, Martínez y Mora, 2020: 539.
- 31 Gozgor, 2020; Kavakli, 2020.
- 32 Algunos recientes estudios (Kavakli, 2020) han planteado que los gobernantes populistas (Trump, Bolsonaro, López Obrador o Modi) han tenido un peor rendimiento en la gestión de la pandemia. También se han debatido las supuestas ventajas del autoritarismo sobre las democracias en la gestión de pandemias (Zakaria, 2020b: 31-36).
- 33 Garrido, Martínez y Mora, 2020.
- 34 Por supuesto, el análisis comparado sobre la gestión de crisis ha abierto varios debates, acerca de si los líderes más jóvenes (Justin Trudeau, Sebastian Kurtz, Jacinda Ardern, Sanna Marin, etc.) han sido más eficaces en la gestión y la comunicación de crisis durante la pandemia, o si las presidentas o primeras ministras (Angela Merkel, Jacinda Ardern, Sanna Marin, Katrin Jakobsdottir o Tsai Ing-wen) han sido más exitosas que sus homólogos masculinos, etc.
- 35 Markowitz, 2020.
- 36 Markowitz, 2020.
- 37 Gidron, Adams y Horne, 2020: 24.
- 38 Orriols y León, 2021.
- 39 Simón, 2020: 146-153.
- 40 Benton, 2020; Rozell y Wilcox, 2020.
- 41 Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 120.
- 42 Zakaria, 2020a.
- 43 Campbell, 2015: 335-336.
- 44 Crespo *et al.*, 2017: 198-199.
- 45 Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 121.
- 46 Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 123-124.



Revista Administración & Cidadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 231-250  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4762>  
© Serafín Pazos Vidal  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 15/05/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License



# O Plan “España Pode” e a gobernanza territorial

## El Plan “España Puede” y la gobernanza territorial

### Next Generation EU and Spanish Territorial Governance

#### SERAFÍN PAZOS VIDAL

Doctor en Ciencias Políticas  
Responsable de la Política Europea de la  
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 anticrise 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 gestación, 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 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los Fondos Estructurales. 3 El "Plan España Puede". 4 El Real Decreto-ley 36/2020, del 30 de diciembre. 5 Análisis de la gobernanza territorial de las Inversiones del Plan de Recuperación. 5.1 El Ejemplo del Reto Demográfico en el Plan de Recuperación. 6 Conclusión. 7 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

En este artículo, de carácter interdisciplinario, pues combina el análisis jurídico con el de políticas públicas europeas, se pretende examinar la gobernanza territorial del llamado Plan de Recuperación ("Plan España Puede"), financiado con el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) contrastándolo con los Fondos Estructurales de la Unión Europea (UE), fondos con los que comparte muchos elementos pero verbo de los que el MRR pretende separarse y solucionar varias de sus deficiencias en la ejecución y a la hora de afrontar reformas estructurales.

Se procederá al análisis de la gobernanza territorial en el Reglamento comunitario por el cual se establece el MRR así como del "Plan España Puede" (que es el plan de inversiones enviado por el Gobierno de España a la Comisión Europea para su aprobación) y del Real Decreto-ley, 36/2020 del 30 de diciembre que constituye su base jurídica en Derecho interno español. La parte fundamental de este artículo es el análisis de la gobernanza territorial de las 110 Inversiones en las que se organiza el "Plan España Puede" examinando su coherencia con el conjunto del plan y el papel de las Comunidades Autónomas y administraciones locales. Las inversiones previstas para una cuestión de gran actualidad como es la del reto demográfico se usan como ejemplo ilustrativo del potencial y limitaciones de la gobernanza territorial de este Plan, para terminar extrayendo unas breves conclusiones sobre la capacidad transformadora del "Plan España Puede",



en particular en la capacidad de articular colaborativamente los diferentes niveles de gobierno (es decir, la gobernanza multinivel) de un Estado complejo como el español.

## 2 EL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La crisis del coronavirus que comenzó en la primavera de 2020 llevó a que la UE superase antiguos tabúes. Ante el miedo de una nueva década perdida, se acuerda en el espacio de pocos meses hasta el Consejo Europeo de julio de ese año la mutualización a gran escala de deuda pública, financiada potencialmente con impuestos europeos para crear un paquete de inversiones, denominado *Next Generation EU* (NGEU) por un valor 750.000 millones de euros (a precios de 2018) a comprometer en 2021-2023 y a gastar hasta 2026<sup>1</sup>. NGEU es un programa adicional al presupuesto ordinario de la UE 2021-2027, dotado de unos 1.074.300 millones de euros y financiado fundamentalmente por los presupuestos de los Estados Miembros (EEMM).

El componente principal es un nuevo fondo, llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado de 672.000 millones (312.000 en subvenciones y 360.000 en préstamos) que supone de lejos el fondo más grande creado por la UE, mayor que la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común juntas, que siguen siendo más de dos tercios del presupuesto tradicional de la UE 2021-2027<sup>2</sup>.

Se pretende con MRR dotar a los EEMM de medios adicionales para cumplir las reformas estructurales de carácter macroeconómico pero también de calidad institucional y mejora de los servicios públicos<sup>3</sup> a las que los EEMM se comprometen anualmente en su Programa Nacional de Reformas negociado con la Comisión Europea<sup>4</sup>.

Los Fondos Estructurales (FFEE) de la Política de Cohesión fueron anteriormente el medio por el cual se intentó vincular el pago de esos fondos al cumplimiento de las condiciones *ex ante* y macroeconómicas acordadas en el Semestre<sup>5</sup>.

A pesar de estos esfuerzos, la Comisión Juncker, consciente de la dificultad de los EEMM para afrontar esas reformas estructurales acordadas por ellos en el contexto del llamado Semestre Europeo<sup>6</sup> creó en 2014 un Servicio de Apoyo a la Reforma Estructural de los EEMM que pasó de cero en 2016, ya que este programa no existía, a proponerse para 2021-2027 un fondo de casi 20.000 millones de euros. La crisis del COVID-19 llevó a que esta fuese substituida por el MRR, con un presupuesto treinta veces mayor<sup>7</sup>.

La pandemia fue la oportunidad que cierta parte de la Comisión Europea necesitaba para crear un nuevo instrumento liberado de las inercias de los fondos tradicionales, principalmente en los FFEE y centrado en las reformas macroeconómicas. Pareciéndose a la política de Cohesión, no deja de ser una crítica de ésta<sup>8</sup>.

Tabla 1. Comparación entre Política de Cohesión y Mecanismo de Recuperación. El caso español

	<b>Política de Cohesión</b>	<b>Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</b>
<b>Programación estratégica</b>	Acuerdo de Asociación España-UE (el nuevo Plan Estratégico PAC)  Principio de Partenariado	Programa de Recuperación y Resiliencia  Consulta
<b>Mecanismo de gestión</b>	Programas Operativos (38 Autonómicos, 9 Plurirregionales)	110 Inversiones (gestionados por Ministerios)
<b>Territorialización</b>	Gestión PO maiormente autonómica  EDUSI 8% FEDER para ciudades.  ITI (p.ej. ITI Teruel, ITI Azul)  Convenio Transición Justa  Opcionalmente: delegación de fondos a Diputaciones o Ayuntamientos	Convenios con CC. AA. (repartición Conferencia Sectorial)  Concorrenca competitiva Autoridades Locales (cuando proceda)  PERTEs (sen territorialización)  Subvenciones directas a ciudadanos y empresas
<b>Gestión financiera</b>	Precisa cofinanciamiento	Sin cofinanciamiento
	Regra N+3	Compromiso en 2021-2023, gasto hasta 2026
	Gastos reembolsables por la Comisión tras la verificación del mismo	Transferencias Comisión en función de cumplimiento de hitos/reformas estructurales

Partiendo de la gobernanza multinivel, como elemento definitorio de la Política Regional de la UE y de donde de hecho surgió este concepto,<sup>9</sup> en este artículo la contrastaremos con la gobernanza territorial del MRR y en concreto en el caso español, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Plan España Puede”).

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de febrero de 2021 por el cual se establece el MMR tiene como base legal el art. 174 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE), es decir, la da Cohesión Territorial y reducción de los niveles de desarrollo, así como coordinar políticas económicas de los EEMM (art. 175 del TFUE). Teniendo el doble de presupuesto, su Reglamento es notablemente menos detallado que el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) de los FFEE<sup>10</sup> y los Reglamentos de cada uno de los fondos.

El art. 2.4 MRR define como criterio de ejecución fundamental «hitos y objetivos». La Comisión, que según el art. 8 ejecuta el MRR en régimen de gestión directa<sup>11</sup>, se basa en ellos para efectuar los pagos a los EEMM (al 100 %, non exigiéndose cofinanciación como en los FFEE). Los objetivos deben ser cuantificables en base a indicadores pre-determinados y vinculados a reformas estructurales, mientras que los hitos son logros cualitativo verificables (legislación adoptada, política pública iniciada)<sup>12</sup>.

Esto le permite a la Comisión una mayor discrecionalidad a la hora de evaluar el progreso de los fondos. En realidad, la Comisión hace tiempo que decidió que no tenía la capacidad para gestionar directamente fondos en el terreno<sup>13</sup> por lo que lo fundamental del diseño y gestión del MRR será a nivel doméstico, con la Comisión quedando como evaluador y pagador, igual que con los fondos de gestión compartida como los FFEE. Por lo tanto, tendrá que fiarse de la buena gestión de los EEMM y la información que estos transmitan para ir autorizando los pagos.

En ese sentido, el MRR utiliza un marco de rendimiento mucho más abierto a la evaluación cualitativa del que es el caso del sistema de evaluación de los FFEE, que es mucho más cuantitativo y rígido. Esta diferencia es, a primera vista, una ventaja para Estados como el español que presentan en su Plan una serie de hitos muy generales. En sentido contrario, si el clima político cambia en la UE, el margen de discrecionalidad de la Comisión (apretada por los contribuyentes netos)<sup>14</sup> es mucho mayor que con los FFEE si sospechase que los fondos están siendo invertidos de forma poco rigurosa.

Verbo de la gobernanza territorial, el art. 18.q MRR habla de un “mecanismo de consulta” para la preparación en cada EM de su *Plan de Recuperación y Resiliencia* de las “autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones juveniles y otras partes interesadas”.

Esto dista mucho del Principio de Asociación (o Partenariado) que es una característica fundamental de los FFEE (art. 6 RDC), y que implica enfoque de gobernanza multinivel y asegurando la participación –es decir, no solo la simple consulta–, en todas las fases de diseño, gestión y evaluación de los FFEE por parte de la autoridades públicas regionales, locales y urbanas (también de la sociedad civil) y que tiene una metodología muy precisa establecida en un Código de Conducta de carácter vinculante<sup>15</sup>. De hecho, la Política de Cohesión no es tanto un mecanismo redistributivo como un mecanismo de distribución del poder valorizando los poderes territoriales frente a políticas públicas impuestas desde el centro: el concepto de Gobernanza Multinivel nace de la Política de Cohesión<sup>16</sup>. En el caso del MRR, a pesar de financiar inversiones casi idénticas a los FFEE, esto no es prioritario.

### 3 EL “PLAN ESPAÑA PUEDE”

El presidente del Gobierno presentó el 7 de septiembre de 2020 las líneas generales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“Plan España Puede”)<sup>17</sup> que fue objeto de detalladas discusiones a puerta cerrada con la Comisión. Antes de su envío

formal el 30 de abril de 2020 se presentaron tres borradores, siendo objeto de varios procesos de consulta y quince manifestaciones de interés desde los ministerios<sup>18</sup>. El 26 de octubre la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, se había reunido con la Conferencia de Presidentes para discutir sobre el plan y quedaron patentes las enormes diferencias de interpretación sobre la dimensión territorial de éste.

Este Plan, y sus equivalentes en los otros 27 EEMM, es el principal instrumento para la programación de las prioridades y definir gestión del MRR. En el caso del Estado Español, con las cifras actualizadas (Anexo IV del Reglamento MRR) le corresponde un máximo de 69.528.050 millones<sup>19</sup> en subvenciones para programar en 2021-2023-2023 y gastar hasta 2026.

Tabla 2. Fondos Europeos para España 2021-2026/27 (datos actualizados a enero de 2021, millones de euros)

Fondos Estructurales 2021-2027					Plan de Recuperación 2021-2023 / 2026		
Subvenciones, cofinanciables, mayormente gestionados por Programas Operativos de las CC. AA.					Subvenciones -gestionadas como FF.EE-CC.AA. y Mº Sanidad	Subvenciones Ministerios, Agencias y PERTES (opción de Convenios CC.AA./ALL)	Créditos NGEU (4.2% RNB)
7.800	9.896	452 + 339	606	20.886	10.000 (CC.AA.) + 2.436(Mº San.)	40.000 + 20.000 (2023)	52.248

Fuente: Comisión Europea, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

La gobernanza de los fondos es un desafío central en el Plan de Recuperación. A finales del período 2014-2020 aún no se habían gastado la mitad de los 40.000 millones de FFEE (Regional, Social, Desarrollo Rural) asignados a España y gestionados mayormente por las Comunidades Autónomas (CC. AA.)<sup>20</sup>. Para el próximo período 2021-2027 se estima una cantidad similar de los fondos tradicionales (sumando el Desarrollo Rural, que ahora se programarán separadamente de los FFEE) que las CC. AA. gestionarán directamente, a mayores de las transferencias del MRR desde los Ministerios dentro del Plan de Recuperación.

De hecho, el “Libro Amarillo” de los Presupuestos Generales del Estado 2021<sup>21</sup> estima que se “preasignarán” 10.793 millones de los “fondos de recuperación” (entendemos el MRR) para las CC. AA. y 1.489 millones a las Entidades Locales (EELL) para inversiones en su ámbito competencial. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) con 2.873 millones en 2021 y el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) con 1.380 millones son las principales fuentes

de financiación del MRR para las administraciones territoriales. Dado que estas son las partidas para 2021, y que el MRR se presupuesta en tres años (2021, 2022 e 2023), resulta razonable pensar que tras las negociaciones entre ministerios y CC. AA. en las diferentes Conferencias Sectoriales el total de la participación –potencial, como veremos– de las autoridades territoriales en el MRR sea tres veces mayor. El PGE 2021 también confirma que se distribuirían 8.000 millones del REACT UE a las CC. AA. (2.000 más en 2023)<sup>22</sup>.

Tabla 3. Comparación de las prioridades del MRR español con los Objetivos Prioritarios de los FFE

Plan de Recuperación ejes prioritarios (% del total asignado, en su caso)	Fondos Estructurales 5 Objetivos prioritarios (% del total asignado, en su caso)
Agenda <b>urbana</b> y rural y lucha contra la <b>despoblación</b> (16%).	Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Cuidado de los <b>ecosistemas</b> naturales. Fondo de inversiones verdes (12% de los recursos).	Objetivo Político 2 “Una Europa más verde” 30% FEDER Objetivo Político 3 “Una Europa más Conectada”
Transición <b>energética</b> (9%).	Objetivo Político 2 “Una Europa más verde” 30% FEDER
Modernización de las <b>administraciones públicas</b> (5%).	Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Modernización de la <b>industria</b> y el <b>turismo</b> (17%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% FEDER, según CC.AA. Objetivo Político 3 “Una Europa más Conectada” Objetivo Político 5 “Una Europa más próxima al Ciudadano”
Pacto por la <b>Ciencia</b> (17%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% FEDER, según CC.AA. Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
<b>Educación</b> ; incluida la formación continua (18%).	Objetivo Político 1 “Una Europa más Inteligente” 25%-55% FEDER, según CC.AA. Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
Servicios de <b>atención a mayores</b> (6%).	Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE
Desarrollo del <b>deporte</b> y la <b>cultura</b> (1%).	Objetivo Político 4 “Una Europa más social” FSE

Fuente: Comisión europea, Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

Todo esto supone que en los próximos tres años las CC. AA. tendrán que gestionar o programar hasta unos 80.000 millones de euros, entre los fondos tradicionales (entre pendientes de gasto y los nuevos programas 2021-2027) parte del MRR. Lo lógico sería que hubiese un marco común que asegurase la complementariedad de este enorme paquete de inversiones.

#### 4 EL REAL DECRETO-LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE

La base legal por la que se va a gestionar el MRR es el Real Decreto-ley (RDL) 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El RDL introduce procedimiento *ad hoc* para acelerar el gasto del MRR, un tema criticado por el correspondiente dictamen del Consejo de Estado<sup>23</sup>, y que refleja el miedo a que se repita la muy lenta ejecución de los FFEE<sup>24</sup>. De hecho, el art. 2.2 del RDL permite que parte de las medidas de simplificación de gestión previstas en el MRR se puedan aplicar a los FFEE, si bien la redacción es muy confusa porque las partes del RDL susceptibles de beneficiar también a los FFEE se refieren explícitamente al MRR y al Plan de Recuperación, del que los FFEE no forman parte.

En lugar de una asignación por Programas Operativos como en el caso de los FFEE (es decir, una asignación global de una parte del fondo, normalmente a una comunidad autónoma para su uso en una serie de ejes de varios tipos de acciones supuestamente coordinadas entre sí), el Plan de recuperación y este RDL priorizan el uso de convenios (art. 59), simplificando su tramitación a través del título II. Ni el Plan de Recuperación ni el RDL 36/2020 apenas detalla cómo serán los convenios de los ministerios correspondientes con las CC. AA. y AALL<sup>25</sup>, de forma que, a diferencia de los FFEE que tienen una estructura muy tasada, nos arriesgamos al extremo contrario, los acuerdos *ad hoc*, las duplicidades y las incoherencias, los silos departamentales en los niveles de gobierno y entre ellos se multiplican aún más<sup>26</sup>.

También se recupera la figura de las agencias estatales y en el Capítulo III del Título II se crea una nueva figura de colaboración público-privada para proyectos a gran escala, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) pero que más allá del anuncio de uno para el sector del automóvil<sup>27</sup>, ni el RDL ni el Plan establecen la metodología para seleccionarlos o los probables ejes de dicha colaboración público-privada<sup>28</sup>.

El RDL detalla un poco más la estructura de gobernanza anunciada ya en el primer borrador del Plan. Así, en el Capítulo III Título III se crea la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que presidirá el Presidente del Gobierno, apoyada por un Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno que realizará el seguimiento del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Esto confirmaría la hipótesis de Buti y Polli<sup>29</sup> por la cual, en los EEMM con coaliciones débiles

e inestable pluripartidismo, la coordinación del MRR no recaería en un departamento o agencia sino en la propia Presidencia del Gobierno.

El art. 20 RDL, confirma al Ministerio de Hacienda como la autoridad responsable ante las instituciones europeas también para el MRR, como ya lo es para los FFEE a través de la Dirección General de Fondos Europeos, a la que ahora se suma una nueva Dirección General del Plan y MRR. Esto sugiere un modelo de coordinación demasiado ligero para evitar los silos que existirán por las inercias que se crearán dado el tamaño de los fondos y el hecho de que dependen de distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea. Como señala Enrique Feás, la cultura de Hacienda es la del Cuerpo Superior de Auditores y Auditoras del Estado, centrada en garantizar la regularidad y legalidad del gasto y no necesariamente en su eficacia a la hora de afrontar reformas estructurales<sup>30</sup>.

La gobernanza territorial se basa en una nueva Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 19 RDL) presidida por el ministro de Hacienda y los consejeros competentes y donde se “podrá convocar” a los representantes designados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, art. 19.2 RDL). Además, los ministerios pueden crear foros de participación y grupos de alto nivel (art. 17) y otros foros específicos para organizaciones de diálogo social (art. 19)<sup>31</sup>.

## 5 ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL DE LAS INVERSIONES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN

El Plan se organiza en 10 políticas Palanca que tienen cada una varios Componentes (30 en total) que, a su vez, se dividen en 110 Inversiones y 102 Reformas para el período 2021-2023<sup>32</sup>. Desde un punto de vista programático las políticas Palanca no son otra cosa que grandes ejes temáticos. Por su parte, los llamados Componentes son paquetes de proyectos (Inversiones) generalmente a responsabilidad de un o, en algunos casos, varios ministerios.

Lo realmente importante desde el punto operativo son las 110 Inversiones. La inclusión de las 102 reformas en la lista de cada Componente tiene su explicación en la lógica de intervención del MRR y en la vinculación de los pagos de éste al cumplimiento de hitos, pero no en el plano operativo; de hecho, cuatro de los Componentes, del 27 al 30, son solamente reformas sin inversión.

Usando la terminología ya conocida de los FFEE, esas Inversiones serían el equivalente a los Programas Operativos. Las diferencias fundamentales son dos: por una parte, la administración ejecutora son siempre los ministerios, no las CC. AA, como en los FFEE<sup>33</sup>, donde tienen la financiación territorializada de antemano. En segundo lugar, los Programas Operativos son conjuntos multidisciplinares de políticas públicas e inversiones diseñadas desde el territorio, en ocasiones subdelegados a nivel municipal y provincial vía Inversiones Territoriales Integradas *infra*-autonómicas (p.ej. ITI Teruel) o *inter*-autonómicos (ITI Azul), y con los Grupos de Acción Local LEADER/CLLD<sup>34</sup>.

Al contrario, las Inversiones son fundamentalmente intervenciones aisladas diseñadas desde los ministerios. De hecho, resulta destacable la falta de un criterio editorial unificado entre los anexos de los Componentes redactadas por los respectivos departamentos.

Todas las Inversiones tienen la misma estructura general (dado que a eso obliga el modelo remitido por la Comisión Europea) donde se justifica la necesidad de la inversión, su vinculación a una de las reformas estructurales concretas, una explicación de la necesidad y justificación de los montantes solicitados y, el aspecto fundamental que nos interesa en este artículo: “c) Colectivo objetivo de la inversión” “d) Aplicación de la Inversión”, “e) Administración ejecutora”, así como compatibilidad con otros fondos, principalmente los FFEE.

Esta información no viene en las 348 páginas del tercer borrador del Plan que fue enviado a la Comisión Europea el 30 de abril de 2020, sino en el millar de páginas en los 30 anexos, uno por Componente, publicados el 5 de mayo, un día después de las polémicas elecciones madrileñas. Buena parte del análisis en esta sección se refiere a esos anexos, donde explica claramente quien es la autoridad responsable de la gestión (un ministerio o ministerios) y quien la ejecutora o beneficiarias (frecuentemente las CC. AA. y en mucha menor medida AALL, así como entidades privadas o ciudadanos en general) así como los plazos previstos.

Las 110 Inversiones responden, por una parte, a las recomendaciones de la Comisión en los sucesivos Informe País y prometidas en sucesivos Programa Nacional de Reformas,<sup>35</sup> pero, por otra parte, son en realidad deconstrucciones de programas y estrategias preexistentes, que aprovechan la ventana de oportunidad del NGEU para obtener financiación. La Tabla 12 del Plan (p. 34) enumera esos 20 “Programas Tractores” en los que se agrupan las 110 Inversiones. Si bien esta forma alternativa de contar las Inversiones puede tener sentido en la lógica interna de programación del ministerio correspondiente, este modo de presentar las inversiones no deja de añadir confusión a los ciudadanos y a las otras administraciones. Por eso, la forma más eficaz para analizar las prioridades específicas del Plan y su gobernanza es examinando las 110 Inversiones.

Las Comunidades Autónomas tienen un rol directo en la mayoría de las 110 Inversiones, solo en 26 no tienen las CC. AA. (o los ayuntamientos) algún rol, bien porque en esa minoría de casos el destinatario es la Administración General del Estado (AGE) bien porque lo son otros organismos: conferencias hidrográficas, organismos públicos de los ministerios (agencias, museos de titularidad del Estado, etc.), centros tecnológicos, Cámara de Comercio de España o universidades.

Ahora bien, el rol de las CC. AA. en las Inversiones que las citan es muy variable, no solo en el tipo de rol que se le asigna (gestor de la inversión, autoridad de gestión delegada, asesor en la metodología de repartición y diseño de la Inversión o simple beneficiario) sino también en el grado de concreción de sus funciones. En 30 de las Inversiones se mencionan explícitamente los convenios como mecanismo principal de gestión multinivel de los fondos. En media docena de otros casos se recurre a fórmulas más vagas como los “mecanismos o instrumentos de cooperación”. Esto no tiene solo



que ver con la naturaleza de la Inversión o qué nivel de gobierno tenga la competencia concreta en ese tipo de inversiones, sino que dicha variabilidad refleja muy bien la *path dependency* y cultura institucional de cada ministerio.

Los Convenios con las CC. AA. pueden tener, según sea el caso, un rol esencial en la ejecución. Por ejemplo, la Inversión C02.I01 para la rehabilitación residencial con 3.420 millones de euros, el Programa de “Regeneración Demográfica” C02.I04 dotado de 1.000 millones, o de Transición Justa con 300 millones. En otros casos es solo una opción para considerar por parte del Ministerio, como por ejemplo el de Asuntos Económicos y Transformación Digital en la desplegado de la 5G (C15.I6) dotado con 1.405 millones de euros, donde “se trabajará en coordinación y cooperación con las CC. AA. y EELL, mediante el establecimiento de un marco de colaboración previo (convenio u otro).”, una formulación recogida también en la Inversión C15.I4 Renovación y sostenibilidad de infraestructuras.

La formulación específica se deja para la Orden Ministerial que es el instrumento jurídico con el que se dará carta de naturaleza a las diferentes Inversiones.

Hay que destacar la Inversión C14.I3 “Estrategias de resiliencia turística para territorios extrapeninsulares” del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo porque es un caso excepcional ya que prevé la transferencia directa de fondos, así como el método de repartición (300 millones mediante convenio) a las dos autonomías insulares y las ciudades autónomas, sin tener que pasar por la Conferencia Sectorial correspondiente. Aparte de algún caso concreto de inversión ligado a una instalación específica en una localidad determinada (por ejemplo, la Inversión C17.I7 “Medio ambiente, cambio climático y energía” del Ministerio de Ciencia e Innovación ejecutado por la AGE y Extremadura por 98 millones) la tónica general es que el método y modalidad de reparto no figure en los anexos del Plan. Se deja en manos de la Conferencia Sectorial sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia o, sobre todo, en las Conferencias Sectoriales ya existentes liderada por el ministerio del ramo correspondiente.

Si bien esta metodología puede entenderse por razones de calendario lo cierto es que supone una gran vulnerabilidad para la ejecución del MRR en el plazo previsto, así como de politización. Dado que la participación en la elaboración del plan por parte de las Comunidades y ayuntamientos solo fue mediante la respuesta a las 15 Manifestaciones de Interés de varios ministerios, esto favoreció la inflación de propuestas. Por ejemplo, en el caso de la Xunta de Galicia se enviaron propuestas para 354 proyectos por un valor de 20.000 millones, equivalente a la cuarta parte del total del presupuesto de subvenciones del MRR<sup>36</sup>. Por otra parte, al no participar las autoridades territoriales en la elaboración del plan ni de las Inversiones (consulta en vez de principio de Asociación o partenariado) todo se fía a que pueda alcanzarse un consenso en las prioridades anunciadas por cada ministerio en la Conferencia Sectorial correspondiente.

Finalmente, si se examina el contenido de las 110 Inversiones la mayoría de ellas tienen un contenido y finalidad semejante, cuando no idéntico, de los FFEE que sí gestionan directamente las CC. AA. La afirmación repetidamente hecha por el gobierno

central de que el MRR “no es política de cohesión y no hay reparto previo a través de programas operativos como el caso del FEDER” ya que “es un instrumento finalista donde el objetivo es el conjunto del Estado y donde hay que alcanzar unos objetivos generales” es poco defendible.<sup>37</sup> La política de Cohesión también tiene unos objetivos generales para todo el Estado, incluida buena parte de las condiciones macroeconómicas y condicionalidades *ex ante* que se exigen en el Plan de Recuperación. No resulta osado afirmar que estaríamos viendo en el razonamiento del gobierno un criterio de oportunidad política y una lógica más recentralizadora del MRR respecto a la existente en la Política de Cohesión.

En cierta medida con aquellas Inversiones destinadas a CC. AA. y AALL el gobierno parece querer exportar al MRR metodología de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) financiadas con FFEE que están a cargo del MITMA y en la práctica gestionan las ciudades, pero que demostró problemas de gestión tanto a nivel central como local<sup>38</sup>.

Dada la potencial politización por parte de autonomías y gobierno central en la gestión del MRR, por falta de consenso previos en la elaboración del Plan, resulta muy relevante la centralidad de las Conferencias Sectoriales como mecanismos de consenso (y de reparto de los fondos). Los antecedentes no son muy prometedores, como fue en el caso de la muy publicitada disputa entre la Ministra de Hacienda y las Comunidades cuando esta quiso aprobar en la reunión constitutiva de la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación un Reglamento interno que, imitando al art. 10 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que también preside, el Ministerio dispondría del mismo número de votos que las comunidades y ciudades autónomas. Ante la polémica suscitada, ya que con el voto de calidad de la Ministra supondría que el gobierno impusiese siempre su criterio, la Ministra presentó una nueva propuesta de Reglamento en la que las autonomías y ciudades autónomas tendrían un voto cada una (19), la Ministra y las cuatro Secretarías de Estado uno cada una y el representante de la FEMP, por lo que para alcanzar la mayoría en la toma de decisiones existirían varias combinaciones, pero que en todo caso permitirían al gobierno sacar mayoría en función de las alineaciones partidarias existentes en la actualidad, pudiendo en último caso hacer uso el titular del Ministerio del voto de calidad en caso de empate<sup>39</sup>.

Aunque este paso atrás del gobierno central podría entenderse como un avance en la gobernanza multinivel, vista la escasa concertación interautonómica, a nivel horizontal y sin la mediación del gobierno central, prácticamente inexistente en España (a diferencia de Italia o Austria, por no hablar de Alemania), un examen de los anexos del Plan nos puede arrojar la conclusión contraria. Dichos anexos confirman que no será la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación la que se encargue de definir el reparto de los fondos sino las otras Conferencias Sectoriales de cada ramo, donde existe una gran variabilidad a la hora de tomar decisiones pero que en general permiten al gobierno imponer su criterio<sup>40</sup>.

Por lo tanto, el éxito del plan no solo dependerá de la capacidad de movilizar y gestionar los fondos sino de algo más fundamental: la más que probable falta de consenso entre niveles de gobierno y el comportamiento oportunista de las administraciones territoriales puede suponer un lastre para la buena gestión de los fondos<sup>41</sup>.

Respecto al rol de los ayuntamientos, figuran de una forma significativa en 29 Inversiones, mayormente como beneficiarios, pero existe una gran variabilidad de roles previstos. Por ejemplo, en la Inversión C02.I05 “Programa de impulso a la rehabilitación de edificios públicos (PIREP)” dotado de 1.080 millones las autoridades locales serían beneficiarias de dos convocatorias por concurrencia competitiva por parte del Ministerio de Transportes y Agenda Urbana por valor de 600 millones (otros 480 para las CC. AA.). En la Inversión C11.I3 “Transformación Digital de las AAPP”, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública destinará 578,6 millones a las CC. AA. y 391,4 millones a las EELL pero con una “modalidad reparto por definir”. En la Inversión C24.I2 “Dinamización de la cultura a lo largo del territorio” es de los pocos casos donde se cita como administración ejecutora al Ministerio (Cultura y Deporte), CC. AA. y EELL, pero sin detallar el mecanismo de reparto de los 141 millones previstos.

Sin embargo, lo más corriente es una definición más general, cuando no incierta u opcional, del posible rol de las EELL, como en el caso de la Inversión C5.I2 “Seguimiento y restauración de ecosistemas fluviales, recuperación de acuíferos y mitigación del riesgo de inundación” donde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente promoverá subvenciones por valor de 800 millones dirigidas “preferentemente” a las EELL. También el caso del “Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes” (C02.I02) dotado de 1.000 millones y ejecutado por los Ministerios de Transportes “pudiendo realizarse a través de transferencias a las Comunidades Autónomas o Entidades Locales”.

En algunos casos sí se identifica explícitamente que las metodologías de priorización y reparto serán objeto de una concertación entre los tres niveles de gobierno, como en el caso de la Inversión C5.I1 “Materialización de actuaciones de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro, reutilización y seguridad de infraestructuras (DSEAR)” gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico en el que “las CC. AA. serán las encargadas de seleccionar las acciones para subvencionar según las bases y criterios establecidos en la Conferencia sectorial y éstas serán materializadas por las comunidades autónomas, con las bases y criterios establecidos por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA) en la conferencia, y éstas serán materializadas por las CC. AA. o AALL según su competencia” por un valor de 642 millones de euros.

En el caso de las Diputaciones Provinciales, si bien el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico sí aclaró que contaba con ellas para las actuaciones en ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes (municipios que se benefician específicamente del “Programa de regeneración y reto demográfico C02.I04” y tienen un rol en otros como el de extensión de la 5G), ni en el texto del Plan propiamente dicho, ni en los Anexos de los Componentes se mencionan las Diputaciones explícitamente. De hecho en las 110

Inversiones solo se mencionan a las Diputaciones en la inversión C14.I4 “Actuaciones especiales en el ámbito de competitividad” del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en el ámbito turístico “convenios con EELL (especialmente Diputaciones que estén en disposición de acercar presupuesto en el desarrollo de esta actuación)” y en la Inversión C02.I06 “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española”, dotado de 20 millones en concurrencia competitiva.

Esto indica el carácter *ad hoc* del diseño de la gobernanza territorial de los fondos sobre todo cuando por parte de las propias Diputaciones, según la lógica anunciada por el gobierno en la presentación del primer borrador del Plan en octubre de 2020, articularon en los meses siguientes proyectos colaboradores conjuntos entre las propias Diputaciones que permitiesen la sinergia, la colaboración, el traspaso de conocimientos y compartir capacidades de gestión entre las Diputaciones para elaborar proyectos “de país” como solicitaba el gobierno.<sup>42</sup> En sentido contrario, los anexos del Plan indican que la inmensa mayoría de Inversiones abiertas a la participación de las EELL serán en concurrencia competitiva a nivel estatal, lo que supone una desventaja a aquellos ayuntamientos y diputaciones que tengan menos recursos de gestión o proyectos menos maduros disponibles en el corto plazo (tres años, con convocatorias anuales) disponible.

Respecto al rol agregado de las administraciones locales en la gobernanza del Plan, encarnada fundamentalmente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), aparte de su participación (opcional) en la Comisión Sectorial del Plan de Recuperación, las Inversiones solamente le otorgan un rol específico en la Inversión C1.I1 “Zonas de Bajas Emisiones y Transformación Digital y Sostenible del Transporte Urbano”, que con 1.500 millones (convocatorias anuales por concurrencia competitiva) es la mayor partida de todo el Plan destinada específicamente a las AALL, y donde se establecerá un grupo de trabajo entre el MITMA y la FEMP para establecer los criterios de repartición. También tendrá un rol de apoyo en la Inversión C18.I2 “Acciones para reforzar la prevención y promoción de la Salud” del Ministerio de Sanidad y CC. AA. y en la Inversión C23.I1 “Empleo Juvenil” (765 millones) en el que la FEMP asesorará a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Finalmente, la propia FEMP será beneficiaria de varias inversiones, sobre todo en el ámbito de campañas de sensibilización como la Inversión C22.I4 “Plan España protégete contra la violencia machista” del Ministerio de Igualdad. Dicho de otra forma, el rol explícito de la FEMP, como representante agregado de todos los ayuntamientos, es inferior al número de Inversiones del Plan en las que por lo menos una parte de los fondos se destinarán a las autoridades locales. Si bien la FEMP exige una participación activa y sin intermediación de las CC. AA.<sup>43</sup> Esta falta de concreción del rol de los representantes municipales en el diseño de las Inversiones de las que sí serán corresponsables constituye un defecto obvio de la gobernanza del Plan.

Por último, a pesar de la existencia de estructuras de coordinación de las Inversiones a nivel estratégico (Comisión Delegada, Comisiones Sectoriales) un análisis detallado

de los diferentes Anexos revela una gran existencia de inercias ministeriales a la hora de definir la gobernanza territorial de las inversiones. Esto puede resultar en la creación de silos que resulten en descoordinación o captura de recursos por comunidades de políticas asociadas a cada ministerio. Esta es una tensión constante en el ámbito de las políticas públicas europeas, a la que la Política de Cohesión tampoco escapa, a pesar de la existencia, en el período 2014-2020, de un Marco Estratégico Común para todos los FFEE. Con las Inversiones del MRR nos arriesgamos a ver multiplicada la proliferación de silos ministeriales. A pesar de que como exige el art. 22 MRR y la Guía de la Comisión las Inversiones sí que se especifican las posibles complementariedades o duplicidades con los FFEE, en la mayoría de las Inversiones solo existe un compromiso general de coordinarse con los FFEE (y otros fondos relevantes, en su caso) y a no invertir en los mismos proyectos financiados con otros fondos. Ahora bien, si esa coordinación ya es más teórica que real en el caso de los FFEE la inexistencia de un marco integrado común en el contexto español que delimite las inversiones del Plan de Recuperación entre ellos y respecto de los FFEE, a nivel de Estado y administraciones territoriales, hace más que probable la existencia de duplicidades e inconsistencias.

## 5.1 El ejemplo del reto demográfico en el plan de recuperación

Una excepción a esa débil planificación estratégica se produce en el ámbito del reto demográfico. El Plan de 130 medidas del gobierno, financiadas en buena medida por el Plan de Recuperación<sup>44</sup> presenta una contabilidad diferente para resaltar intervenciones del Plan en la lucha contra la despoblación y busca dar una coherencia y complementariedad a las actuaciones de la mayoría de ministerios en el uso de los fondos, particularmente para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. A diferencia de otro tipo de inversiones del MRR, para evitar la existencia de silos ministeriales y compensar la débil articulación a nivel estratégico, la creación de la Secretaría General para el Reto Demográfico (dentro del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y no como el precedente Comisionado que a pesar de ser un puesto de un rango inferior estaba residenciado en la Presidencia del Gobierno) busca coordinar las actividades de todos los ministerios contra el reto demográfico y en el uso del MRR para esa finalidad.

Aun así, su potencial es relativo, más allá de las Inversiones gestionadas por el propio Ministerio del que depende. En la nueva Comisión Delegada para el Reto Demográfico (que agrupa a los ministros más relevantes en ese ámbito) por razones de jerarquía o secretariado le corresponde al Secretario de Estado de Medio Ambiente, pudiendo, eso sí, el Secretario General asistir a las reuniones.<sup>45</sup> Su rol es, no obstante, más claro fuera del gobierno y respecto a las relaciones con las Comunidades Autónomas, ya que como establece el reglamento de la Conferencia Sectorial para el Reto Demográfico<sup>46</sup> en su artículo 5.2, el Secretario General ejerce la Vicepresidencia de ésta pudiendo substituir la presidencia ordinaria detentada por el Ministro/a de Transición Ecológica y Reto Demográfico, y sobre todo en la preparación técnica de las reuniones, ya que el Secretario General preside<sup>47</sup> la Comisión Sectorial del Reto Demográfico del que forman

partes los Directores Generales correspondientes de las CC. AA., ciudades autónomas (o sus Comisionados, de existir) y la FEMP. En teoría, esto permitiría identificar problemas de falta de coordinación y defectos en la gestión del MRR susceptibles luego de ser elevados al gobierno y a las Conferencias Sectoriales respectivas. Siendo este un caso bastante único en el que sí existen mecanismos de coordinación interdepartamental multinivel, no deja de ser también bastante relativo, a falta de un marco normativo que delimite claramente las diferentes inversiones del MRR y respecto de los FFEE.

En definitiva, como señalan a AIReF, Jiménez Asensio y Vázquez Matilla, la estructura prevista por el Plan y por el RDL 36/2020 puede ser demasiado débil para articular procesos verdaderamente transformadores, con un alto riesgo de descoordinación y politización<sup>48</sup> sobre todo cuando el Plan español tiene una dimensión territorial superior a la de EEMM semejantes<sup>49</sup>.

## 6 CONCLUSIÓN

Es esencial concebir los fondos europeos como herramientas para la transformación. Los volúmenes de gasto previsto tanto del MRR como de los FFEE son una oportunidad única con una enorme dificultad de gestión y coordinación. La gobernanza del “Plan España Puede”, tiene, como vimos, de momento grandes defectos e incertezas. Es por lo tanto necesario un Marco Estratégico Común de las 110 Inversiones del MRR y de los Programas Operativos de los FFEE que asegure la complementariedad y la corresponsabilidad en el diseño y la ejecución de los fondos por parte del gobierno, comunidades y autoridades locales. No necesitamos inventar la cogobernanza, simplemente aplicar la gobernanza multinivel propia de las políticas públicas europeas.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

- AIReF. 2021. «Aval de las previsiones macroeconómicas del programa de estabilidad 2021-2024», 1/21.
- Abogacía del 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. y 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. y Polli, O. 2021. «Veto player theory and the governance of the Recovery and Resilience Facility», en *VOXEU*, 11 de febrero. 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.
- Consejo de Estado. 2020. «Dictamen n. 783», 21 de diciembre.
- 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. y 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. y 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 febrero. Disponible en: [https://www.vozpopuli.com/opinion/bruselas-recuperacion-sanchez\\_0\\_1432656938.html](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. y Bachtler, J. 2018. «Integrated territorial development: new instruments – new results?», en *IQ-Net Thematic Paper*, 42(2).
- Francesca, F. y 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 febrero.

- 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 mayo. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2021/02/15/el-reglamento-ue-de-recuperacion-y-resiliencia-7-lineas-fuerza-y-una-apostilla/>
- Jiménez Asensio, R. y 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 Hacienda. 2020. *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. 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 enero.
- Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. 2021. *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*.
- Molica, F. y Lleal Fontás, E. 2020. «Next Generation EU: a threat to Cohesion Policy?», en *Conference of Peripheral Maritime Regions, Technical note*, diciembre 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 General del Consejo. 2021. *Common Provisions Regulation - Analysis of the final compromise text with a view to agreement COM(2018) 375 final*. 25 de febrero, 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 la candidatura gallega a los Next Generation cuenta con 354 proyectos “viables, solventes y no políticos” y pide al Gobierno objetividad y concurrencia competitiva en el 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 y Vanhercke, 2018; Pazos-Vidal, 2021a; Pazos-Vidal, 2021b.
- 5 Hall, 2015.
- 6 Featherstone, 2016.
- 7 Un servicio, ahora mutado en DG REFORM, que cuenta 162 personas a mayo de 2020 y que financió hasta finales de 2019 763 reformas en los EEMM. Vid. Comisión Europea, 2019.
- 8 Molica y Lleal Fontás, 2020.
- 9 Pazos-Vidal, 2019.
- 10 Secretaría General del Consejo, 2021.
- 11 Art. 322 do TFUE.
- 12 Comisión Europea, 2021: 33-34.
- 13 Bachtler y Méndez, 2007.
- 14 La fiscalización e incluso suspensión de los Planes por el Consejo está prevista en el art. 9 MRR.
- 15 Pazos-Vidal, 2014. Reglamento Delegado (UE) N. 240/2014 de 7 de enero de 2014.
- 16 Hooghe y Marks, 2003.
- 17 Gobierno de España, 2020.
- 18 Gobierno de España, 2021: 195-199.
- 19 A lo largo de estos artículos se citan diferentes cifras para la asignación del MRR, REACT o Fondos Estructurales. En todos los casos se usan las cifras que corresponden al documento oficial de referencia que se esté citando en cada caso. La discrepancia se debe a que el acuerdo del Consejo Europeo de julio de 2020 se hizo en base a presos de 2018, mientras que a los documentos más recientes se le ha aplicado ya el deflactor a precios más recientes.
- 20 Pazos-Vidal, 2020b.
- 21 Ministerio de Hacienda, 2020: 420-421
- 22 REACT UE forma parte del NGEU pero a diferencia del MRR no es más que un complemento financiero a los programas de Fondos Estructurales 2014-2020.
- 23 Consejo de Estado, 2020; Batet, 2021.
- 24 Para una primera aproximación en profundidad a este RDL, vid. Campos Acuña, 2021.
- 25 La simplificación buscada con los Convenios del RDL fue criticada, inter alia, por la Abogacía del Estado, 2021.
- 26 De ahí el esfuerzo por crear enfoques integrados. Pex. Francesca y Sylvain, 2010.
- 27 Sánchez, 2021.
- 28 Gobierno de España, 2021: 115-116.
- 29 Buti y Pollí, 2021.
- 30 Feás, 2021.
- 31 El hecho de que el art. 44 RDL sobre distribución de los fondos a las CC. AA. se vincule al art.86 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, parece ser fundamentalmente un mecanismo para asegurar la constitucionalidad del RDL, ya que si bien las CC. AA. no fueron involucradas en el diseño de las Inversiones en los ámbitos de sus competencias, ellas participan de la Conferencia Sectorial que decide el reparto y vigila su ejecución. Para una discusión más amplia sobre este tema vid. Jiménez Asensio, 2021.
- 32 Gobierno de España, 2021: 31.
- 33 Si bien las CC. AA., a diferencia de regiones de otros Estados Miembros, formalmente son solo autoridades delegadas siendo la autoridad de gestión el Ministerio de Hacienda, en realidad gozan de una amplia autonomía de gestión.
- 34 Ferry, Kah y Bachtler, 2018.
- 35 Para un análisis reciente vid. García Perea *et al.*, 2020.
- 36 Xunta de Galicia, 2021.
- 37 Ministerio de Hacienda, 2021.
- 38 De Gregorio Hurtado y González Medina, 2017.
- 39 González, 2021.
- 40 El art. 10 del reglamento del Consejo de Política Fiscal y Financiera le otorga igual número de votos a Gobierno y CC. AA., el Consejo Territorial de Servicios Sociales y SAAD estipula en su artículo 17.1 que se aplicaría la mayoría absoluta de los miembros presentes, como también lo hace el art. 17.1 del Consejo Nacional de Transportes, por poner algunos ejemplos.
- 41 Segovia, 2021.
- 42 Pazos-Vidal, 2021b.
- 43 FEMP, 2021.
- 44 Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, 2021.

45 Real Decreto 399/2020, del 25 de febrero, por lo que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

46 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico "Reglamento Interno de la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico", 2020.

47 Art. 8.2

48 Jiménez Asensio y Vázquez Matilla, 2021; AIRef, 2021.

49 CdR-CMRE, 2021.



# Recensiones





Revista Administración & Ciudadanía, EGAP  
Vol. 16\_núm. 1\_2021 | pp. 253-259  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4735>  
© Darío Badules Iglesias  
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-5270  
Recibido: 12/04/2021 | Aceptado: 26/06/2021

Editado bajo licencia 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**

Personal Investigador FPU en Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

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

[dbadules@unizar.es](mailto:dbadules@unizar.es)

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

1. En abril de 2019, el director de la RAE –Muñoz Machado– y los otros dos vocales del tribunal de tesis del Dr. Agustín García Inda –Administrador Civil del Estado y exalto cargo en la Administración estatal y de un gobierno autonómico– dejaron patente que no estábamos en presencia de una tesis doctoral al uso, pues más que una investigación doctoral aquella obra era, más bien, un ensayo político. Cualquier persona que llegue hasta el libro aquí comentado tendrá dificultades para saber que se trata, en efecto,

de la tesis doctoral leída por el autor en aquella fecha, pues en ningún lugar de la obra hace mención de ello: ni de la tesis en sí, ni de su tribunal, ni de sus directores. Lo que no es, en absoluto, objetable. Pero sí es indicativo de que lo que se defendió en Zaragoza entonces no es, como dijo su tribunal, una investigación doctoral al uso sino un ensayo.

2. *El Estado David* es una obra provocadora con un sesgo ideológico no solo manifiesto, sino expresamente manifestado. Desde la misma presentación, pasando por el prólogo de Miguel Ángel Belloso –a la sazón, exdirector del diario *Expansión* y cuyo nombre de usuario de Twitter es clarificador: @ChicoDeDerechas–, y a lo largo de todo el ensayo, el autor deja patente su postura ampliamente liberal y pro mercado, aspecto que debe aplaudirse dado que la honestidad en el método, en la teoría y en la aproximación a la cuestión objeto de análisis es fundamental y facilita el entendimiento de todo lo expuesto. Adicionalmente, el hecho de que sea el propio escritor quien manifieste su cosmovisión libera a quien lee –o quien comenta– de tener que realizar hipótesis al respecto.

El libro aquí reseñado tiene por objeto la exposición de su tesis acerca de la necesaria superación del actual *Estado del bienestar* para una transición hacia una *sociedad del bienestar* donde el papel de los poderes públicos ceda el protagonismo frente al de la sociedad y, en general, al ámbito privado. Dicho, en otros términos, pretende el mantenimiento y la consecución de un Estado social, pero reduciendo la dependencia del propio Estado para su pleno desarrollo.

Esta obra se inserta en un debate no especialmente mayoritario –ni en la doctrina, ni en la sociedad, ni en la propia política– y que trae causa de la última crisis económica –me refiero a la anterior, a la originada a partir de 2008, no a la actual provocada por el coronavirus–. Adicionalmente, bebe de numerosas fuentes clásicas –Smith, Keynes, Hayek...– y de no pocos especialistas de la Ciencia Política y la Economía, y muestra una especial influencia de posiciones doctrinales como las de Esteve Pardo, en particular, de sus planteamientos sobre el Estado garante, solución esta que parece ser la propugnada por el autor para el objetivo planteado.

3. El ensayo, estructurado en cuatro partes, sigue dos metáforas para su explicación: la de la hamburguesa y la del método médico para el diagnóstico, tratamiento y seguimiento de la situación del *presunto* enfermo: el Estado social –al que habría que sustituir, como si de un órgano se tratase, el *Estado del bienestar* por una *sociedad del bienestar*–. Las dos primeras partes vendrían a desarrollar el diagnóstico, una desde un punto de vista pretendidamente objetivo y otro reflexivo. La tercera, a mi juicio la más interesante de toda la obra, desarrolla la «Teoría de las 3S»; mientras que la cuarta explicaría las posibles *complicaciones* o resistencias al cambio de sistema propuesto en este ensayo, muy ligadas a lo expuesto en las dos primeras partes.

Comienza el ensayo tratando la presunta ineficiencia crónica e incorregible del sector público y abogando por su sustitución por el sector privado haciendo una apelación directa a la teoría de la *mano invisible* del mercado de Smith: «solucionaría este problema» (p. 51).

A lo largo de toda la obra analiza –no con excesivo detalle, pues ello requeriría de estudios de caso independientes– situaciones que, en su opinión, pueden ser ineficientes y auténticas rémoras tales como el mantenimiento del vigente sistema de pensiones, de precios públicos universitarios, de los viajes para personas mayores del IMSERSO, de las Escuelas Oficiales de Idiomas, los trenes deficitarios, el actual modelo de empleo público, la corrupción y las élites extractivas, por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, para él, ejemplos como las prestaciones sanitarias o educativas en régimen de concierto (MUFACE y la escuela concertada, respectivamente) son casos de éxito.

Ocupa especialmente su atención la situación del empleo público en nuestro país. Apuesta por un modelo restringido de empleo público donde solo las funciones estrictamente de ejercicio del poder deban ser desempeñadas por funcionarios, pudiendo el resto de empleados públicos depender del régimen laboral. Y aunque podría compartirse esta postura, creo que no es posible en el actual marco constitucional sin una reforma o, al menos, una reconsideración de su postura por parte del Tribunal Constitucional, en contraste con lo que se dirá en seguida. Sí creo, en todo caso, que acierta a reflexionar sobre el papel de los grupos de presión del empleo público y, muy en particular, de los sindicatos que, en ocasiones, impiden reformas estructurales necesarias dada su importante posición de poder en el sistema, capturando, así, al regulador (algunas de sus conclusiones van en la línea, por ejemplo, de las evidencias científicas que Dahlström y Lapuente ofrecen en *Organizando el Leviatán*, Deusto: 2018).

Y habla también de los que él denomina «progresores», el profesorado que considera –sin evidencia científica, al menos para el caso español o europeo– netamente a favor de un discurso progresista y pro sector público y que favorecen una socialización de las nuevas generaciones a favor de lo público.

Comparto con el autor que, en ocasiones, tenemos «gestores maniatados por [la] regulación» y que necesitamos políticos y gestores «exploradores» que busquen alternativas de gestión, de regulación y, en fin, de solución para los problemas públicos (pp. 80 y 89). Lo que no creo es que estemos de acuerdo en cuanto al alcance de tales límites y alternativas.

Critica, en estas dos primeras partes de la obra, que en la decisión de asignación de recursos primen sobre la eficacia y el grado de cumplimiento, en ocasiones, otras cuestiones como los objetivos políticos o sociales, «asumiéndose la inevitable ineficiencia» (p. 93). El problema aquí es que creo que no tiene en cuenta que existen análisis económicos que también tienen en cuenta tales factores y hasta los cuantifican en el análisis. Y no me cabe duda de que el autor conoce tales posiciones, pero ha preferido omitirlas.

Así mismo, habla de una *ideologización* de la decisión pública. ¿Pero, acaso su postura no es ideológica? ¿O es que solo le preocupa la ideología pro Estado y pro sector público? ¿Es que las ideologías son malas *per se*? Desde luego, sabe el autor que sus posiciones no son en absoluto mayoritarias, como él mismo se encarga de repetir a lo largo de toda la obra.

Hay resistencias al statu quo. Es obvio. Lo repite también en la última parte de la obra. Apunta, eso sí, a una idea interesante: es muy complicado que el propio sector público, y en especial muchos entes y organismos que –estoy de acuerdo– son inútiles se planteen su propia existencia (p. 150). De ahí la necesidad, en mi opinión, de que existan acuerdos interpartidistas y de amplio espectro político a favor de reformas estructurales con objetivos compartidos. Es la única opción de favorecer el cambio.

En fin, aboga por la extensión de la regulación como forma de ordenar la vida social para garantizar los derechos sociales y todo ello porque le preocupa la sostenibilidad del sistema: quiere reducir el Estado para aumentar el bienestar. Y plantea el *Estado Benidorm* como la caricatura de los excesos de este sistema. Considera que vivimos en un Estado social frágil, en especial como consecuencia de lo que denomina la «burbuja de las pensiones». Y es cierto que estamos ante una situación insostenible, en especial cuando cada vez la pirámide demográfica se invierte más y los sueldos y la estabilidad laboral de las generaciones más jóvenes son menores. Por ello, apuesta por cultura de planificación y ahorro privado. Y aboga, más o menos veladamente, por la supresión de la obligatoriedad de la cotización a la Seguridad Social (p. 196).

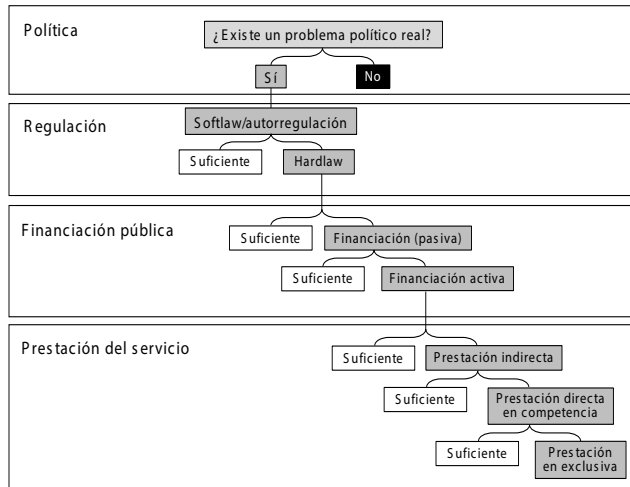
Apuesta, en definitiva, por un *adelgazamiento* (*sic*), un redimensionamiento de lo público no solo subjetivo (orgánico, organizativo), sino también objetivo (sobre materias y competencias). Estas dos primeras partes recuerdan a lo que se ha venido en denominar el *lenguaje de la crisis económica* (Embid Irujo). Y creo que acierta en llamar la atención sobre una cuestión importante: importa establecer un mínimo más que reducir la desigualdad sin más. Pues se puede ser tremendamente iguales en la miseria. Y eso no es lo que persigue un Estado social (p. 405).

4. La tercera parte de la obra, como adelanté, viene a exponer la «Teoría de las 3S: Suprimir, Sustituir, Simplificar». Esta teoría –eminentemente liberal en cuanto que considera la acción del Estado como subsidiaria– trata de dotar de cierta racionalidad al proceso de intervención pública en cualquier aspecto de la vida social y económica.

Se advierten claras influencias del sistema de racionalización de la producción normativa introducidas por las Leyes administrativas de 2015 en el caso español. En particular, todo el proceso pretende, en fin, desde la concepción de la política pública en cuestión –o, en general, de cualquier intervención de los poderes públicos, incluidas las normativas– garantizar la necesidad e idoneidad de la acción pública. Va en la línea de lo defendido por el autor en su obra. Él apuesta por la calidad de las políticas públicas, pero, sobre todo y, ante todo, por la evaluación previa de su necesidad. Porque una política pública, dice, puede ser de gran calidad y, a la vez, innecesaria y, por lo tanto, intrínsecamente ineficiente.



### Diagrama de las 3S. Fases y frenos de la intervención pública



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

Me parece sumamente interesante el método que propone, en distintas etapas, y creo que un adecuado desarrollo de las previsiones actuales de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, en lo referido al ejercicio de las potestades normativas y en la línea de su propuesta, permitiría contar con mejores normas. Por ejemplo, el proceso participativo previo a la elaboración de un anteproyecto de norma por parte del poder ejecutivo debería plantear, de verdad, opciones regulatorias y no regulatorias, como propone el autor. La experiencia nos dice, sin embargo, que cuando un proceso de participación de este estilo se inicia, la decisión de crear normas está bastante arraigada.

Sí aprecio, sin embargo, algunos inconvenientes en el esquema planteado por García Inda. Y es que, para él, el valor fundamental es el de la libertad. Por lo que todo su esquema, dicotómico, se centra en él. Y, ante la duda, siempre aboga por primar las opciones que favorecen una libertad económica, como si la libertad real y efectiva (no económica) o la igualdad fuesen menos importantes. En todo caso, es de aplaudir que esta teoría abogue, en definitiva, por un análisis racional de cualquier acción pública. Demuestra que la plena operatividad de las reformas del 2015 sobre potestades normativas está todavía por desarrollar.

En fin, no es hasta el último capítulo, el 13, cuando se plantea la posible adecuación de su teoría al modelo constitucional español actualmente vigente, cuando trae a colación otros valores superiores del ordenamiento como la igualdad o la justicia (social). Conuerdo con él en que su postura liberal y de Estado mínimo –pero, en fin, de un Estado social caracterizado por una sociedad del bienestar y un Estado garante de los derechos sociales a él implícitos– es plenamente compatible con nuestra actual configuración constitucional. Prueba de ello es que no son pocos los esfuerzos liberalizadores que, por

la vía del art. 93 CE, se han dedicado desde la entrada de España en la Unión Europea. Cuestión distinta es que sea deseable, la más adecuada o la querida democráticamente por los españoles.

5. Concluyo, en fin, con algunas reflexiones. Estamos en presencia de un ensayo y como tal debe ser analizado. Creo, no obstante, que esta obra peca de cierta predisposición hacia el resultado, hacia el análisis y hacia las propuestas que plantea. No parece admitir duda alguna sobre lo que propone, tampoco parece querer acudir a las evidencias científicas que, en sentido contrario, pueden existir –y de hecho existen–. Es cierto que la mayor parte de las afirmaciones que desarrolla a lo largo del libro vienen apoyadas por datos empíricos y, como digo, investigaciones científicas. Sin embargo, obvia las evidencias en sentido contrario y no las discute apropiadamente. Es por ello que tales referencias resultan más autocomplacientes que verdaderamente discursivas.

Cae también, en ocasiones, en algunas trampas elaboradas por él mismo. Por ejemplo, mientras que en ocasiones aboga –y puedo estar de acuerdo– por no sacralizar determinados porcentajes, como los de gasto público en determinadas materias (pues es cierto que se puede hacer más con menos), en otras sí parece importarles el acudir a determinados índices comparativos entre Estados –en especial, aquellos que sitúan a España en posiciones menos pro libre mercado–, lo cual resulta incoherente. Además, parece incurrir, a lo largo de toda la obra, en un sesgo favorable hacia posiciones macroeconómicas, descuidando visiones micro que también son imprescindibles: pueden ir las cuentas nacionales estupendamente y existir variadas injusticias sociales y económicas. Por otra parte, muestra la mayor parte de sus posturas en términos dicotómicos, cuando, sin duda, existen términos intermedios.

Sí creo, con él, que resulta positivo hacer un alegato a favor de lo privado, que no considero que tenga por qué oponerse a lo público. De hecho, debemos incentivar la iniciativa privada no solo en lo económico o comercial, sino también en lo social, político y cultural. Parece que, sin iniciativa del sector público, no se puede hacer nada. Así, concuerdo plenamente en su argumento a favor de que *lo público* no puede ni debe reducirse a *lo estatal* (o a lo perteneciente o relativo al sector público). Hay vida más allá del Estado. Lo mismo puede suceder con el caso de las pensiones, el sistema sanitario o el educativo: ¡es evidente que el sistema será insostenible si se mantiene como está! Pero de ahí a abogar por la práctica supresión del mismo hay un trecho. Disparar con pólvora del Rey es muy fácil. Claro que hay políticas públicas que no deberían existir, pero pretender suprimir prácticamente todas porque algunas sean innecesarias no creo que sea la solución.

Para él lo importante parece ser suprimir. Suprimir por suprimir. Adelgazar, aunque el Índice de Masa Corporal –siguiendo su símil médico– sea el adecuado. Porque lo que le importa es que haya cuanto menos Estado mejor, porque el Estado es intrínsecamente inapropiado. No sorprende esta postura, pues, como se dijo ya al principio, la cosmovisión liberal del autor es abiertamente manifestada. Ante la duda, él apuesta siempre por primar la libertad. Pero ¿y por qué no ponderar los distintos principios? ¿Por qué

no tener en cuenta también la igualdad y la justicia a la hora de elegir? La respuesta, en su caso, es obvia: en tanto que liberal, para él sin libertad no hay nada más.

Aunque plantea en ocasiones su postura como aséptica, casi por encima del bien y del mal –y, por ende, de las ideologías (pues así parece verlas, como parte de ese *mal*)–, creo que se olvida, en ocasiones, de que su visión es minoritaria, que lo democrático es mantener el statu quo, pues así se expresa la sociedad de manera reiterada en las urnas. Eso sí, no conviene olvidar todas las advertencias que plantea el libro. Su alarmismo puede estar justificado y hasta ser muy oportuno: el deseo democrático de mantener el Estado social y del bienestar actual puede tornarse en una quimera y, casi literalmente, explotar, si no se acometen reformas de calado que acaben con las ineficiencias sistémicas –muchas de ellas adecuadamente identificadas por el autor–.

No dudo, en fin, de que sus intenciones son buenas. Estoy convencido de que, firmemente, desea el bien social, pero creo que su solución, aunque innovadora en algunos aspectos concretos, no ofrece, en general, nada nuevo ni no intentado ya, con no tanto éxito como él pretende, en otras latitudes.



## Proceso de selección e avaliación dos orixinais

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

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

## Normas de publicación

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

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

## Proceso de selección y evaluación de los originales

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

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

## Normas de publicación

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

y su versión en inglés si no es esta la lengua empleada para su redacción.

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

una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el sistema Harvard.

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



## Selection of contributions and evaluation process

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

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

## Publication requirements

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

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







