



Papeles de la
REFORMA

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

ESPAÑA JUNTOS SUMAMOS · OCTUBRE 2021

AUTORES

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

Germán Teruel Lozano
Profesor de Derecho
Constitucional de la
Universidad de Murcia

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

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

COLABORADORES

TONI ROLDÁN MONÉS
Director
EsadeEcPol

J. IGNACIO PRENDES
Director
España Juntos Sumamos

AURORA NACARINO-BRABO
Coordinadora
de contenidos
España Juntos Sumamos

OBJETO:

**Estudiar el impacto de la pandemia de la covid-19
en nuestro país, en tres ámbitos específicos:**

- **El jurídico-institucional**
- **La gobernanza**
- **La economía**

**Se analizará como ha afectado la pandemia a cada
uno de estos ámbitos, revelando sus fortalezas pero
también sus debilidades, para proponer una serie de
reformas y de medidas que refuercen nuestro Estado
de Derecho y el sistema económico de nuestro país.**

**Han colaborado para la realización de este
informe tres entidades: la Fundación Hay Derecho,
EsadeEcPol: Center for Economic Policy, y la Cátedra
de Buen Gobierno e Integridad Pública de la
Universidad de Murcia.**

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

- A diferencia de la gran mayoría de nuestros socios europeos en los que la crisis estimuló amplios consensos políticos para hacerle frente España se distinguió por el escaso esfuerzo hecho para la construcción de estos grandes acuerdos y por el protagonismo excesivo asumido por el ejecutivo en lugar del parlamento.
- Otra de las grandes debilidades institucionales que ha evidenciado la crisis ha sido el de la dificultad para coordinar a las distintas administraciones territoriales y sectoriales con competencias en el esfuerzo de combatir la pandemia.

La crisis ha permitido ver las costuras de nuestros procesos administrativos (su rigidez, lentitud y excesiva burocratización) tanto en el ámbito de la contratación pública como en el de la propia gestión de los nuevos instrumentos con los que se trató de suavizar lo peor de los efectos socioeconómicos de la pandemia como los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), el ingreso mínimo vital (IMV), las líneas de crédito a las PYME, etc. Otra evidencia más de estos problemas de gestión es la que ha puesto de manifiesto tan desgraciadamente el descontrol de la enfermedad en las residencias de ancianos. El desastre vivido en ellas, con casi un 40% del total de fallecidos por COVID19 en nuestro país que vivían en las mismas.

En la fase de recuperación el impulso político y económico de la Unión Europea será decisivo. En el caso de España es necesario hablar de los problemas históricos para absorber los fondos europeos, lo que supone un enorme reto para poder aprovechar el esfuerzo de solidaridad de nuestros socios.

España es el país de la UE que presenta la peor tasa de absorción de los fondos europeos en el período 2014-2020: 43% ejecutado solamente. Es un dato enormemente preocupante que debe empujar a hacer las reformas estructurales oportunas para revertir una situación tan penosa.

En la fase de adaptación será necesario trabajar en dos líneas: mejorar el funcionamiento de la democracia para asegurar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y su transparencia. Y, simultáneamente, reformar el sector público para hacerlo más eficaz, eficiente, innovador e íntegro.

Se proponen aquí una agenda de reformas para España articulada en torno a seis ejes principales de actuación:

- Un esfuerzo para aumentar el grado de consenso político y la capacidad de inclusión del sistema político. Los elevados niveles de polarización política que se están alcanzando en España afectan ya de manera muy preocupante a la capacidad que podemos tener como país para actuar colectivamente ante problemas compartidos. Para alcanzar esa tarea de construcción de consenso es muy importante, como señala la OCDE (2021), aumentar la capacidad de inclusión en la representación de intereses por parte de las principales instituciones políticas del país y, en especial, de sus órganos legislativos.
- Reforzar la coordinación intergubernamental e intersectorial en el Estado autonómico. Frente a una concepción de las competencias de cada nivel de gobierno que trata de atesorarlas y blindarlas frente a cualquier injerencia, debemos pasar a una concepción de competencias compartidas si queremos asegurar la

viabilidad y efectividad del modelo federal. Las políticas públicas y los servicios que los ciudadanos demandan exigen la cooperación constante entre administraciones, incluidas de manera muy importante las locales, y no el establecimiento de fronteras y trincheras entre unas y otras

- *Una revolución en nuestras administraciones públicas que implique:* una mayor profesionalización, la reducción de los niveles de politización de los altos cargos, el desarrollo de la dirección pública profesional (pendiente desde el Estatuto Básico del Empleado Público del año 2007) que permita desarrollar muchos más mecanismos de gestión gerencial, al menos en campos como los de la contratación pública, la gestión de personal o la colaboración público-privada entre otros muchos. Una mayor capacidad de innovación y un sistema de reclutamiento y gestión de recursos humanos que apueste por la flexibilidad, la polivalencia y la meritocracia.
- *Desarrollo de una estrategia proactiva de integridad.* La integridad ética de los gobernantes y los administradores públicos y el control de los riesgos de corrupción en la gestión pública es una pieza clave en la fortaleza de la gobernanza de un país. La credibilidad de las instituciones públicas y, con ello, la capacidad de que los ciudadanos ajusten sus comportamientos a las directrices de los gobiernos descansa en gran medida sobre la creencia que aquellos tengan sobre el comportamiento íntegro de estos y del personal a su servicio.
- *Desarrollo de capacidades para la planificación y la anticipación.* Para ello hemos de desarrollar unidades de análisis de prospectiva en nuestras instituciones públicas con la capacidad suficiente de prever escenarios de futuro y de preparar estrategias de intervención sobre los mismos.

- Combatir la desinformación. La pandemia ha demostrado también la decisiva importancia de la (buena) información. La circulación de bulos puede ser muy dañina en el esfuerzo de conseguir metas colectivas (frenar los contagios, evitar la saturación de los hospitales, acelerar la vacunación). En ese sentido, a diferencia de otros países de nuestro entorno, el Ministerio de Sanidad careció de protocolos para responder a la desinformación.

LA DIMENSIÓN JURÍDICO INSTITUCIONAL: EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y EL MARCO NORMATIVO PARA RESPONDER A PANDEMIAS

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

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

El diseño de la respuesta jurídica para gestionar la crisis de la covid-19 ha desvelado la debilidad de algunas de las garantías normativas e institucionales y la precariedad de los controles judiciales y de los contrapesos político-institucionales.

Así, algunos problemas específicos detectados en relación con las medidas adoptadas durante la crisis han sido:

- La inseguridad jurídica en relación con el marco regulatorio idóneo para adoptar las medidas sanitarias que se entendían necesarias.
- La “judicialización” de la gobernanza de la gestión sanitaria.
- El precario encaje normativo de las autoridades delegadas del Gobierno.
- La “deslegalización” durante los estados de alarma del régimen jurídico de excepción, que pasó a quedar desarrollado en una multitud de órdenes ministeriales y de otras disposiciones reglamentarias.
- La inadecuada regulación de las prórrogas de los estados de alarma, que permitió una prórroga del tercer estado de alarma por un periodo de seis meses difícilmente conciliable con el espíritu constitucional, y la insuficiencia de los contrapesos institucionales para garantizar un efectivo control parlamentario.
- El déficit de transparencia en relación con los comités técnicos y sus informes que sirven de base para el establecimiento de restricciones de derechos y libertades de los ciudadanos.
- La falta de claridad normativa en relación con el sistema de adopción de acuerdos en el marco del Consejo Interterritorial de Salud y con la obligatoriedad de sus decisiones.

Igualmente hemos asistido a la agravación durante la crisis de ciertas patologías previas de nuestro Estado democrático de Derecho como: el uso y abuso de los decretos-leyes (desde el 10 de marzo de 2020 hasta el 27 de julio de 2021 se ha dictado 49 reales-decretos leyes, a los que habría que sumar los decreto- leyes autonómicos) la deriva presidencialista de la forma de gobierno, la polarización política y la incapacidad para forjar consensos necesarios en una democracia.

La conclusión, desde el punto de vista jurídico-institucional, debe ser la conveniencia de afrontar determinadas reformas legislativas que, sin afectar al tenor de la Constitución, vayan encaminadas a cubrir las lagunas detectadas, integrar nuestro sistema institucional y reforzar los controles y garantías en una materia que afecta de forma muy intensa a nuestros derechos fundamentales y libertades públicas. En particular, se proponen las siguientes:

- Reforma de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOAES) para:

- Incorporar un subtipo de estado de excepción previsto para afrontar calamidades públicas en las que fuera necesario adoptar medidas suspensivas de derechos fundamentales.
- Regular la figura de las autoridades delegadas en las Comunidades Autónomas, previendo un control adicional por el Senado y por los parlamentos autonómicos.
- Reforzar las garantías institucionales, normativas y jurisdiccionales de los estados excepcionales. En particular: limitar la prórroga del estado de alarma a periodos no superiores a quince días, contemplar la posibilidad de que se decrete un nuevo estado de excepción ante calamidades públicas que se extiendan más allá de los dos meses, y concretar el desarrollo reglamentario de los decretos y acuerdos que declaran o prorrogan la excepción.
- Regular la obligación de que cuando se decrete un estado de alarma o de excepción ante calamidades públicas deba reunirse un comité científico, compuesto por personas de reconocido prestigio designadas por el Gobierno y por el Congreso, con salvaguarda de las minorías parlamentarias, que deberá asesorar las medidas que adopte el Gobierno. Sus informes y las actas de sus reuniones deberán ser inmediatamente publicados.

- Reforma de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMEMSP) para:

- Prever medidas más específicas para enfrentarse a epidemias, en particular aquellas que puedan suponer una injerencia en derechos fundamentales (órdenes de confinamiento, vacunación obligatoria...). Cuando sea necesario adoptar un régimen general restrictivo de derechos fundamentales habrá que adoptarlo en el marco del Derecho de excepción.
- Desarrollar el procedimiento específico de ratificación o autorización judicial de las medidas restrictivas de derechos.
- Establecer la obligatoriedad de ciertas medidas en relación con la transparencia y el asesoramiento técnico.
- Contemplar también la relación con la normativa sectorial autonómica, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de Estado en su dictamen de 22 de marzo de 2021 (Expediente 213/2021), esta legislación marco debería aclarar también las posibilidades de desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas.

- Reforma de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud para desarrollar con mayor claridad el procedimiento de toma de decisiones del seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la naturaleza de sus acuerdos cuando se trate de poderes de coordinación que corresponden al Estado en la gestión de una crisis de salud pública.

- Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) para prever una vía preferente y sumaria que permita recurrir ante el Tribunal Constitucional los decretos y acuerdos parlamentarios en relación con la declaración y prórroga de estados excepcionales.

- Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) para dotar de las debidas garantías a la posibilidad de suspender procesos electorales en curso ante calamidades imprevisibles.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA Y LOS RETOS DE FUTURO

España ha sido uno de los países europeos más afectados económicamente por la covid-19: el PIB cayó un 10,8% en 2020, más que cualquiera de las grandes economías europeas. El impacto de la crisis no fue igual entre empresas y sectores. Las actividades más golpeadas fueron las de los servicios cara al público y las que tenían una menor capacidad para adoptar el teletrabajo. Las empresas pequeñas, por lo general menos digitalizadas y preparadas, tuvieron un peor desempeño que las grandes: las empresas con menos de 10 empleados sufrieron una caída de la facturación mientras que las grandes vieron cómo incluso crecía respecto a 2019.

Los sectores con mayor porcentaje de trabajadores en ERTE han sido la hostelería, el turismo, la automoción, el comercio y la construcción. Como aspecto positivo, se ha constatado que los ERTE han logrado mantener de manera satisfactoria relaciones laborales que de otra manera se habrían roto.

La crisis se ha traducido en un fuerte deterioro de las cuentas públicas, derivado del necesario aumento del gasto destinado a sostener las rentas de hogares y empresas y a proteger a los trabajadores y a las familias durante la pandemia.

Este aumento del gasto se ha producido al tiempo que se reducían los ingresos, tanto por la caída de la actividad económica como a consecuencia de ciertas medidas de apoyo y liquidez, lo que ha incrementado nuestro ya elevado déficit público hasta el 11% del PIB. Al mismo tiempo, la deuda pública, que cerró 2019 en el 95% del PIB, superó el 120% en 2020, lo que podría comprometer las cuentas públicas en los próximos años. La falta de reformas y los problemas preexistentes de la economía española han agravado el impacto de la crisis.

La llegada de los Fondos europeos será importante para la recuperación, pero es imprescindible que España acometa reformas estructurales en el mercado laboral, la educación, las finanzas públicas o la administración si quiere que su economía sea competitiva a medio plazo.

España tiene un desempleo estructural, tanto general como juvenil y de larga duración, muy superior a la media europea. El mercado laboral español es muy dual (hay una brecha entre trabajadores indefinidos y temporales), con una temporalidad elevada, en el entorno del 25%, que afecta a algunos grupos sociodemográficos concretos, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores poco cualificados y las personas extranjeras.

La crisis ha golpeado más duramente a estos colectivos vulnerables: un 15% de los trabajadores de entre 20 y 24 años perdió su empleo en 2020 frente a tasas cercanas a cero o incluso positivas para los trabajadores mayores de 45 años. Muchos de estos trabajadores quedaron excluidos de las medidas de protección como los ERTE, lo que ha aumentado la brecha de empleo por edad.

El porcentaje de población en situación de carencia material severa se situó en 2020 en el 7,0%, frente al 4,7% del año anterior. Además, nuestro mercado laboral se caracteriza por la escasa conexión entre salarios y productividad, y por ser poco flexible, de modo que los ajustes se realizan por la vía del despido y no mediante ajuste de salarios o actividad.

Deben acometerse reformas ambiciosas que corrijan la alta temporalidad, el elevado desempleo estructural y el desmesurado desempleo juvenil. Han de simplificarse las modalidades de contratación y el refuerzo de su causalidad, el establecimiento de incentivos para reducir la dualidad y medidas para luchar contra el abuso de la contratación temporal.

Deben crearse instrumentos de flexibilidad interna en las empresas alternativos al despido y la alta temporalidad, lo que conlleva la consolidación de los ERTE como instrumento permanente.

Además, el Ingreso Mínimo Vital está teniendo problemas de implantación que exigen simplificar los procesos y eliminar la burocracia, transfiriendo la carga administrativa del ciudadano al Estado, para que pueda llegar a los beneficiarios.

En materia de políticas activas de empleo, deben priorizarse la orientación y el acompañamiento, la intermediación, la formación en habilidades sociales vinculadas al proceso de búsqueda y la formación profesional, así como los incentivos a la contratación enfocados a colectivos específicos o los planes de fomento del empleo en actividades de interés general o social. Debe impulsarse también la participación y la colaboración entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo.

En cuanto a la educación, el impacto de la pandemia sobre el alumnado será enorme, con pérdidas de 3 a 4 meses de aprendizaje y con un aumento fuerte de las brechas educativas que podría tener consecuencias permanentes, como la caída de los salarios futuros y la pérdida de un 1,5% del PIB futuro en el largo plazo.

España no destaca ni en excelencia ni en equidad: en las últimas décadas no ha habido un avance en los resultados de PISA, la renta de los padres sigue condicionando fuertemente las oportunidades de los niños, y la segregación escolar es un problema cada vez mayor. El principal reto del sistema educativo es reducir el abandono escolar temprano, que sigue sin converger con la media europea: uno de cada seis jóvenes abandona los estudios de manera prematura. En este sentido, el establecimiento de un programa de acompañamiento escolar y refuerzo puede contribuir al apoyo del alumnado más afectado por la crisis de aprendizaje causada por la pandemia.

Otros retos del sistema educativo son los derivados del modelo de carrera profesional docente, que tal y como está configurado limita el potencial de los profesores para promover mejoras del aprendizaje. Además, los centros educativos tienen poca autonomía y el currículum es poco flexible.

Finalmente, las cifras de inversión en educación en nuestro país son inferiores a las de los países de nuestro entorno. Y lo mismo sucede con la I+D+i: estamos muy por debajo de la media de la UE tanto en inversión (1,24% del PIB frente al 2,12%) como en investigadores por millón de habitantes. Es necesario aumentar la inversión pública y privada, y son necesarios programas de retención, atracción y recuperación de talento.

La digitalización de nuestras administraciones públicas es otra tarea pendiente. Requiere una inversión en bienes de equipo o software, y una apuesta por la automatización de procesos. Necesitamos políticas formativas en competencias digitales e impulsar perfiles profesionales de alta cualificación en tecnología. También urge mejorar los sistemas de recogida de datos y la coordinación entre administraciones, tal como ha puesto de relieve la gestión de la pandemia. Con una inversión barata se pueden coordinar los diferentes niveles de la administración pública para lograr que el camino que siguen los datos sea claro y puedan recopilarse y ordenarse de manera eficiente.

Además, se propone establecer una entidad central formada por las principales instituciones que manejan los datos para que el acceso a los mismos sea transparente y su gestión confidencial.

Junto a la digitalización, la transición ecológica es la otra gran exigencia que Europa ha ligado a la concesión de los Fondos europeos. Nuestro sistema eléctrico es poco intensivo en carbono y tiene una elevada penetración de energías renovables; sin embargo, el parque de

edificios es energéticamente muy poco eficiente, y el sector del transporte es el máximo responsable de las emisiones. Se deben promover las fuentes de energías limpias, el transporte público, las zonas de bajas emisiones, la transición hacia una flota de vehículos eléctricos, la transformación hacia una industria verde y el impulso de un parque de edificios eficientes.

La fiscalidad energética y medioambiental es clave para la descarbonización de la economía; sin embargo, sus impactos distributivos pueden ser muy negativos, por lo que su viabilidad práctica depende de la compensación de su impacto socioeconómico y requiere una buena evaluación *ex ante*.