

# LA GESTIÓN DEL COVID-19 EN CLAVE INTERGUBERNAMENTAL. ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Carmen NAVARRO\*

## Resumen

*De todos los desafíos que los gobiernos han enfrentado durante la pandemia, la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno ha sido quizás el que más conflictos políticos ha generado. Al tiempo que los gobiernos tomaban decisiones en clave sanitaria o económica para abordar las distintas dimensiones de la crisis, tuvieron que activar estrategias de coordinación entre niveles de gobierno en un escenario de crisis sin precedentes. El trabajo reflexiona sobre esta dimensión intergubernamental en la gestión de la pandemia en España, desde los días de finales de febrero de 2020 en los que se tomaron las primeras medidas gubernamentales, hasta finales de ese mismo año, apuntando a cuestiones como ¿cuáles han sido los principales retos intergubernamentales que ha enfrentado el sistema político en la gestión de la pandemia? ¿qué tipo de respuesta ha dado a la necesidad de coordinación? ¿qué nivel de conflicto ha presentado la dimensión intergubernamental en la gobernanza de la crisis? ¿qué papel han desempeñado los gobiernos locales en dicha gestión?*

## Palabras clave

*COVID-19, pandemia, relaciones intergubernamentales, gobierno local, descentralización.*

## I. INTRODUCCIÓN

Con la perspectiva que da haber dejado atrás la fase más aguda la crisis del COVID-19 previa la existencia de vacunas, se puede afirmar que enfrentar la pandemia supuso un desafío sin precedentes para la acción gubernamental en todos los rincones del planeta. Todos los gobiernos tuvieron que actuar en contextos de enorme incertidumbre y en tiempo record, especialmente en los primeros

---

\* Departamento de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid.

meses de la crisis. Las decisiones para contener los contagios se tomaron en circunstancias extremadamente difíciles y fueron en muchos casos cuestionadas o dieron lugar a grandes conflictos. Pero, de todos los retos que los gobiernos afrontaron en este periodo, la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno fue quizás el que más conflictos políticos generó y su análisis justifica, por tanto, una atención especial. De hecho, se podría afirmar que la gestión de la pandemia sometió a los modelos de relaciones intergubernamentales a un *test de estrés* en todos los países con sistemas políticos descentralizados. Al tiempo que los gobiernos se enfrentaban a la necesidad de tomar decisiones en clave sanitaria o económica para abordar las distintas dimensiones de la crisis, se vieron obligados también a activar nuevas estrategias de coordinación entre niveles gubernamentales en un escenario de crisis sin precedentes.

La estructura de relaciones intergubernamentales (en adelante también RIG) es clave para el funcionamiento de los sistemas de gobierno multinivel en las naciones democráticas. Entendidas como los procesos e instituciones a través de los que los gobiernos de un sistema político interactúan, permiten articular la coordinación y cooperación entre ellos. Sus principios y estructuras están en ocasiones definidos explícitamente en la legislación y en otras son de corte más informal, pero en todos los casos conforman la imprescindible argamasa sobre la que se asienta la efectividad del sistema de descentralización.

Desde la perspectiva de las RIG, se puede afirmar que el COVID-19 tiene las características de lo que algunos autores denominan un *problema intergubernamental complejo* (Paquet y Schertzer, 2020). Estos problemas se definen por sobrepasar las fronteras de acción de un nivel de gobierno y estar llamados a abordarse desde la totalidad del sistema intergubernamental. Al comportarse de esta manera y aparecer normalmente en contextos de crisis, reclaman unas formas de colaboración especialmente exigentes, que resultan de difícil articulación incluso en condiciones ideales. Ello implica que la gestión de estos *problemas intergubernamentales complejos* tiende a cuestionar los equilibrios de poder entre niveles de gobierno y las formas tradicionales de trabajo de coordinación del sistema multinivel. Se podría decir por tanto que tienen una dinámica paradójica: por un lado demandan colaboración intergubernamental en la toma de decisiones, mientras que por otro hacen extremadamente complicada esta colaboración.

Estas circunstancias contribuyen a que los aspectos intergubernamentales de la pandemia hayan representado un reto histórico para los sistemas políticos. En ningún país de nuestro entorno la gestión intergubernamental de la crisis ha sido tarea fácil, debido en parte a los movimientos centralizadores que hemos visto en la práctica y en parte también a las modificaciones que ha habido que implementar en los sistemas de RIG. En cuanto a lo primero, en algunos países ha primado la centralización completa y en otros se han activado nuevas estructuras de coordinación vertical, pero en casi todos se ha generado un cierto malestar en las unidades descentralizadas y en algunos incluso conflictos abiertos. En cuanto a lo segundo, se han podido observar modificaciones en los esquemas tradicionales de coordinación intergubernamental como resultado de la evolución sanitaria de la situación y también del aprendizaje institucional, en especial en los primeros meses de gestión de la crisis, con todas las dificultades que ello implica cuando se entra en reformas y cambios en el terreno del *polity*.

Existen causas objetivas que justifican la centralización en tiempos de crisis. La literatura sobre la gestión de crisis nos dice que cuando los gobiernos se enfrentan a estas situaciones excepcionales, las decisiones públicas tienden a migrar hacia arriba, hacia el más alto nivel de toma de decisiones (Peters, 2011). Gracias a la presencia de una única autoridad central en la escena decisoria, los gobiernos pueden actuar con rapidez y eficacia, minimizando así los posibles desacuerdos sobre las prioridades de la acción gubernamental. Por tanto, desde la perspectiva de las políticas públicas, la centralización permite imponer prioridades con eficiencia y actuar con coherencia. Y también, en cuanto a los aspectos más políticos y de liderazgo público, los ciudadanos suelen esperar un liderazgo centralizado cuando las cosas se ponen extremadamente serias y están dispuestos a aceptar dicho coste a cambio de lo que perciben como una mayor eficacia en la acción. Es en estos momentos de crisis agudas cuando presidentes y primeros ministros suelen ocupar el centro de la escena política, encarnando así el liderazgo que los ciudadanos esperan (Boin y Hart, 2003). La gestión del COVID-19 ilustra muy bien cómo el uso de una autoridad central intensificada en los primeros meses de la crisis permitió la identificación de una prioridad política: todos los esfuerzos se centraron en aplanar la curva de contagios y evitar el colapso de los hospitales con un mensaje unívoco y contundente encarnado en las figuras de Macron, Johnson, Merkel o Sánchez.

Otro de los aspectos de interés en la gestión multinivel de la pandemia se refiere a la acción de los gobiernos locales en ella. El estudio de las relaciones intergubernamentales tiende a centrarse en las interacciones entre el nivel de Gobierno central y los niveles regional o estatal, mientras que la posición y las interacciones de los gobiernos municipales suelen quedar fuera de foco. Y, sin embargo, el papel del gobierno local presenta elementos de gran interés para el análisis. En algunos sistemas descentralizados en los que los gobiernos locales tienen un alto grado de autonomía y unas responsabilidades que incluyen los campos sanitario, social o educativo, este papel ha sido clave. En otros, con niveles medios de autonomía local, como España, los ayuntamientos han ostentado unas responsabilidades más bien complementarias pero traducidas en acciones muy valiosas y han mostrado ante la crisis la capacidad de adaptabilidad, innovación y resiliencia que suele caracterizar la acción de estos gobiernos. Un análisis más pormenorizado de esta acción en clave intergubernamental está aún pendiente de abordarse en profundidad.

Teniendo todos estos elementos en cuenta, este trabajo reflexiona sobre la perspectiva intergubernamental y local en la gestión del coronavirus, interesándose por aspectos como ¿cuáles han sido los principales retos intergubernamentales que han enfrentado los sistemas políticos en la gestión de la pandemia? ¿qué tipo de respuesta han dado a la necesidad de coordinación? ¿qué nivel de conflicto ha presentado la dimensión intergubernamental en la gobernanza de la crisis? ¿qué papel han desempeñado los gobiernos locales en dicha gestión? Para reflexionar en torno a estas cuestiones las páginas siguientes indagan principalmente en el caso español, identificando sus principales etapas, actores y estrategias y comparándolo con las reacciones intergubernamentales de los sistemas alemán, francés y británico a modo de contraste. Esta perspectiva comparada permitirá valorar la existencia de similitudes y diferencias y, eventualmente, identificar los elementos distintivos de un universo representativo de la realidad europea. El trabajo abarca el primer periodo de gestión de del COVID-19, desde los días de finales de febrero de 2020 en los que se tomaron las primeras medidas gubernamentales de respuesta a la llegada del

virus a Europa, hasta finales del otoño de ese mismo año. La selección de este periodo se justifica por tratarse de los meses en que se produjeron las mayores transformaciones en los sistemas de RIG, hasta que los nuevos arreglos intergubernamentales quedaron asentados. El texto se estructura en tres partes. La primera ahonda en la realidad española tanto en la interacción entre Gobierno central y autonómicos como en la acción de los gobiernos locales, lo que da paso a una segunda parte de breve presentación de los casos alemán, francés y británico. Una última sección reflexiona sobre hallazgos y apunta a algunas conclusiones.

## II. GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA PANDEMIA EN ESPAÑA: ENTRE LA CENTRALIZACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INTERGUBERNAMENTALES

España fue uno de los países más afectados por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020, tanto en su dimensión de salud pública como en la económica. Desde el punto de vista sanitario, se alcanzó, tras la primera fase de la pandemia, la cuarta cifra más alta de muertes en Europa en números absolutos –alrededor de 29.000 a finales de agosto (después de Reino Unido, Italia y Francia)– y la mayor cifra *per cápita*. Como si el país estuviera en el ojo de una tormenta perfecta, todos los factores que podían contribuir a agravar la crisis se presentaban en España en grado superlativo. El alto y constante flujo de ciudadanos, tanto procedentes del exterior como en el interior del país, fue clave para una rápida y amplia difusión del virus. La estructura de edad, con una población notablemente envejecida, jugó también en contra. La cercanía física en las interacciones sociales que caracteriza a las sociedades latinas coadyuvó igualmente a la proliferación de los contagios. Desde el punto de vista del mercado laboral, el colapso del sector turístico –casi el 15% del PIB, que da empleo al 25% de la población (OCDE, 2020)– debido al cierre de fronteras y al confinamiento condujo a un aumento de las cifras de paro, ya de por sí elevadas antes de la crisis (14%). En definitiva, todas estas circunstancias hicieron que el problema del coronavirus en nuestro país se manifestara de una forma muy aguda y en una fase muy temprana.

La primera llamada de atención sobre la incidencia de la pandemia llegó con la cancelación del *Mobile World Congress* de Barcelona, el 13 de febrero de 2020. La más internacional de las ferias tecnológicas, que reúne anualmente 100.000 participantes de tres mil empresas de todo el mundo, tuvo que ser cancelada debido al alto riesgo de contagios. Aunque se tratara de una decisión en el ámbito privado empresarial y no pública como las que aquí analizamos, se puede afirmar que fue solo entonces cuando los ciudadanos tomaron conciencia de la inmediatez y la cercanía del riesgo. La reacción gubernamental llegó a finales de febrero y, a lo largo de los 8 meses siguientes que aquí se analizan, pasó por diferentes etapas.

Pese a que la gestión de la crisis probablemente se recordará por la declaración del llamado *estado de alarma* y la consiguiente centralización de decisiones en manos del Gobierno central y el estricto confinamiento en que se tradujo, una mirada atenta a la trayectoria de la coordinación intergubernamental nos permite identificar cuatro fases claramente diferenciadas.

## 1. PRIMERA FASE

La primera fase se extiende desde los últimos días de febrero a las dos primeras semanas de marzo de 2020. Durante este periodo, los gobiernos de las Comunidades Autónomas tomaron medidas aisladas para hacer frente a situaciones concretas de contagio. El Gobierno de Canarias, por ejemplo, ordenó el 24 de febrero la cuarentena de 700 turistas en un hotel de Tenerife tras detectar varios casos de coronavirus en un grupo de turistas. Después, al aumentar el número de ingresos hospitalarios en varios territorios, algunos gobiernos autonómicos suspendieron la actividad educativa presencial, recomendaron trabajar desde casa o cancelaron eventos públicos multitudinarios. Otros gobiernos autonómicos confinaron a poblaciones enteras en varias localidades (Igalada, en Cataluña o Arroyo de la Luz, en Extremadura), prohibiendo la entrada y salida de los límites territoriales municipales.

Durante esas tres semanas, el sistema de gobierno multinivel funcionó en consonancia con el reparto habitual de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Las autoridades autonómicas respondieron con su actuación a problemas de emergencia sanitaria, un ámbito dentro de sus competencias. El Gobierno central también tomó algunas medidas, como la prohibición de los vuelos directos desde Italia para contener el virus, cumpliendo así con su responsabilidad en materia de sanidad exterior que se extiende a los controles aeroportuarios y la movilidad transfronteriza. En otras palabras, el modelo de descentralización se desplegó como está previsto constitucionalmente en circunstancias normales.

## 2. SEGUNDA FASE

La segunda fase abarcó desde el 14 de marzo hasta el 21 de mayo de 2020. El actor político principal y casi exclusivo durante esta etapa fue el Gobierno central, mientras que las autoridades autonómicas pasaron a representar un papel subordinado. Este periodo se gestionó mediante la activación de un mecanismo constitucional excepcional aplicable a todo el país: la declaración del *estado de alarma*. Como antecedentes que explican esta decisión hay que recordar que el 10 de marzo España había registrado 2.000 casos notificados y alrededor de 47 muertes. Aunque la situación en ese momento seguía siendo calificada como de riesgo «moderado» por las autoridades sanitarias (comunicado del Ministerio de Sanidad, 2020), los acontecimientos se aceleraron en los días siguientes. El 11 de marzo la OMS declaró formalmente el COVID-19 como pandemia y pidió a los países que tomaran «medidas urgentes y contundentes». Tres días después, el Gobierno español declaró el *estado de alarma* (Real Decreto 463/2020) (1).

Sobre el *estado de alarma* como declaración de emergencia nacional, sus características jurídicas y sus implicaciones se han vertido ríos de tinta y ahondar en su lectura legal (Velasco Caballero, 2020) o en los conflictos políticos que generó

---

(1) Recientemente el Tribunal Constitucional ha resuelto sobre el *estado de alarma* en la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, indicando que la libertad de movimiento que implicó habría requerido la declaración de estado de excepción.

(Parrado y Galli, 2021) no son objetivos de este texto. Sirva aquí simplemente recordar que es uno (el más leve) de los tres tipos de estados de emergencia que contempla la legislación española en su *Ley de los estados de alarma, excepción y sitio* (Ley 4/1981), que su adopción en estos momentos se justificaba por la posibilidad que ofrecía de concentrar en manos del Gobierno central las competencias necesarias para suspender el derecho a la libre circulación de los ciudadanos y que generó un alto nivel de conflicto entre el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas.

Adoptar esta medida permitió al Gobierno de la nación poner al país en uno de los confinamientos más estrictos de todos los que se vivieron en Europa en aquellos meses, con todos los comercios (salvo las tiendas de alimentos), restaurantes, bares, lugares de ocio, hoteles, centros escolares y universidades cerrados. Los ciudadanos únicamente podían ausentarse de sus domicilios para desplazarse hasta el supermercado o la farmacia más cercanos en caso de necesidad. Los niños tenían la salida completamente prohibida. En las empresas, los empleados tuvieron que pasar a trabajo en modo online desde casa y las administraciones públicas transitaron a operar exclusivamente a distancia salvo en los casos de servicios esenciales (hospitales, policía, limpieza, recogida de basuras, etcétera). Sólo los sectores manufacturero y de la construcción siguieron funcionando parcialmente, y también tuvieron que cerrar por completo durante dos semanas en el mes de abril.

El Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el *estado de alarma* es un documento que incluye todas las medidas aplicables bajo su vigencia: desde las limitaciones a la libre circulación y las normas de regulación del transporte y actividades comerciales, hasta las medidas para el suministro de los bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, así como un sistema de sanciones para los casos de no cumplimiento. Además, bajo el *estado de alarma* la legislación establece que «todas las autoridades civiles, las policías autonómicas y locales y los demás funcionarios públicos quedan a las órdenes de las autoridades competentes» (art. 9, Ley 4/1981). La autoridad competente en este caso fue atribuida al Presidente de Gobierno de España junto con cuatro miembros de su gabinete (los ministros de Sanidad, Defensa, Transportes e Interior). Los poderes extraordinarios otorgados al Gobierno central le permitieron centralizar las decisiones sobre sectores de actuación pública en los que las Comunidades Autónomas poseen una gran autonomía política en tiempos de normalidad, como son los ámbitos de la salud y educativo. Ciertamente, la situación dejaba margen para que los gobiernos autonómicos y locales tomaran decisiones en ámbitos no regulados por el Real Decreto, siempre que esas decisiones no fueran contrarias a los objetivos fijados por el Gobierno central. Pero el rasgo que verdaderamente caracteriza esta etapa es el de una fuerte centralización.

La fórmula intergubernamental que sobresale en este periodo es la activación de la *Conferencia de Presidentes*, órgano de RIG que sienta en la misma mesa a los presidentes autonómicos y al Presidente del Gobierno central para la adopción de acuerdos de relevancia particular en el sistema autonómico y que únicamente se había reunido en seis ocasiones desde su creación en 2004. Pues bien, durante este periodo se reunió semanalmente un total de 14 ocasiones, pero no hay ninguna razón para pensar que sirviera como escenario para la toma conjunta de decisiones. Más bien operó como técnica para la comunicación de decisiones de arriba abajo.

### 3. TERCERA FASE

La tercera fase en términos de gestión gubernamental se inició durante los últimos días del *estado de alarma* y se caracterizó por la inclusión de los gobiernos autonómicos en los procesos decisorios de gestión de la crisis. Se prolongó entre el 7 de junio y el 25 de octubre. La característica definitoria durante todo este periodo es la vuelta a una relativa normalidad constitucional en términos de gobierno multinivel, con las Comunidades Autónomas recuperando el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, junto a ello, también encontramos cambios relevantes en el sistema de RIG, con la puesta en marcha de nuevas formas de coordinación a partir de ese momento. En concreto, asistimos a una reforma que refuerza la coordinación vertical entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos en la conferencia sectorial de asuntos sanitarios: el *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*. Este órgano es el tradicional organismo intergubernamental responsable de la coordinación de los servicios sanitarios entre las organizaciones de salud pública de la administración central y de las CC. AA., en el que están representados el Gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

En esta etapa, con una situación epidemiológica controlada pero aún frágil, las autoridades autonómicas volvieron a ejercer sus plenas competencias a partir del principio del mes de junio. Durante este periodo las vemos tomar decisiones en diferentes ámbitos, haciendo uso de su autonomía. Por ejemplo, se pudo observar cómo abordaron de forma diferente el surgimiento de focos de contagios en territorios localizados. O, tras acordar algunos protocolos generales con el Gobierno central, cada CC. AA. planificó y gestionó de forma autónoma las medidas sanitarias en hoteles o playas en la temporada estival, o el regreso a centros escolares y universidades en el otoño. Aunque hubo cierto grado imitativo y de difusión (Dolowitz y Marsh, 1996) en las estrategias que se adoptaron y las medidas que aplicaron los diferentes territorios acabaron siendo muy similares, los gobiernos autonómicos tomaron esas decisiones de forma independiente.

Sin embargo, en la dimensión intergubernamental, la situación no volvió exactamente donde se encontraba en el período anterior a la crisis. Como se ha mencionado, el rasgo que define esta etapa fue el refuerzo de los acuerdos de coordinación vertical para una mejor gestión de la crisis. La reforma en junio de 2020 de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, introdujo una nueva disposición para garantizar la coordinación vertical en materia sanitaria. A partir de ese momento, la legislación estableció específicamente que las actuaciones coordinadas en materia de salud pública pasaban a ser responsabilidad del Ministerio de Sanidad, que se convirtió a partir de ese momento en la autoridad encargada de dictar órdenes tras los acuerdos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Es decir, esta reforma amplió el ámbito de actuación coordinada del Ministerio de Sanidad e inauguró una nueva estrategia intergubernamental. A partir de este momento, el Ministerio empezó a hacer uso de las capacidades que le otorgaba este marco recién reformado adoptando e implementando órdenes a partir de acuerdos alcanzados por mayoría en el seno del Consejo Interterritorial en vez de por el tradicional consenso que había presidido todos

los acuerdos del órgano hasta ese momento. Se trata de un cambio relevante en el sistema español de RIG.

#### 4. CUARTA FASE

Una cuarta fase comenzó el 25 de octubre con la declaración de un nuevo *estado de alarma*, de alcance mucho menor que el adoptado en marzo. Durante el mes de octubre de 2020 se había producido un incremento del número de casos de COVID-19 que se tradujo en un aumento significativo de la tasa de incidencia de la enfermedad, alcanzando los 349 casos por 10.000 habitantes el día 22 de dicho mes. Esta cifra estaba muy por encima del umbral considerado como de *alto riesgo* por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades fijado en 60 casos para ser considerado una situación de alarma. A esta situación se añadía el hecho de que España había sido el primer país europeo en registrar más de un millón de infecciones por COVID-19 en la semana inmediatamente anterior.

En ese momento, el Gobierno central declaró un segundo *estado de alarma* general para luchar contra esta nueva ola de contagios (Real Decreto 526/2020). Su prórroga se aprobó por el Congreso de los Diputados dos semanas después, para un periodo de seis meses, al considerarse necesaria de nuevo para limitar la libre circulación de los ciudadanos. Sin embargo, esta vez el confinamiento fue menos restrictivo y se limitó principalmente al establecimiento de un toque de queda nocturno entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana en toda España (excepto en las Islas Canarias, donde se contuvo la propagación del virus). Las medidas también incluyeron limitaciones en las reuniones públicas o en domicilios, a un máximo de seis personas.

En clave intergubernamental, esta nueva etapa también implicó un cambio en cuanto al reparto de funciones interacción entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. En comparación con el adoptado en marzo de intensa centralización, el nuevo *estado de alarma* adoptó un enfoque completamente diferente. En lugar de retener todas las competencias para sí mismo, el Gobierno central hizo responsables a los gobiernos autonómicos de la gestión de la pandemia, designándolos como la *autoridad competente* en cada territorio para aplicar el *estado de alarma*. Las CC. AA. mantuvieron sus competencias y también se les dio margen para modular en sus territorios algunas de las medidas del Real Decreto 526/2020, como modificar la hora de comienzo y final del toque de queda nocturno hasta una hora de diferencia, o imponer medidas más estrictas que las especificadas en la estrategia nacional. También podían prohibir de forma autónoma los desplazamientos entre regiones y dentro de ellas.

### III. LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MULTINIVEL ESPAÑOL

Como acabamos de ver, el Gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas fueron los protagonistas políticos y mediáticos de la acción gubernamental en la gestión de la pandemia. El primero por haber optado por una ges-

tión rígida y centralizada de la crisis a través de la declaración de diversos estados de alarma que restringieron la libertad de circulación y quitaron poderes a los gobiernos autonómicos. Los segundos por ser, según el modelo español de descentralización, las autoridades con mayores responsabilidades en el campo de la sanidad y, por tanto, las principales afectadas por la gestión central de la crisis. Los gobiernos locales quedaron más bien al margen de las dinámicas multinivel.

Pero quedar al margen no significa que las interacciones intergubernamentales fueran completamente inexistentes. En primer lugar, los gobiernos municipales fueron modélicos en la cooperación con el Gobierno central para garantizar las medidas impuestas por los *estados de alarma*. En concreto, sus policías locales fueron una pieza clave para garantizar el confinamiento y el toque de queda. El despliegue de estas funciones mostró cotas de alta efectividad, como muestra el hecho de que fueron, de entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las que más propuestas de sanción elevaron, hasta llegar casi a las 400.000 (Ministerio del Interior, 2020).

En segundo lugar, la lucha municipal por más financiación también se tradujo en la activación de dinámicas de interacción, que en ciertos momentos adquirieron cierto nivel de conflicto. Estas interacciones surgen por la existencia de una gran disponibilidad de recursos en las arcas municipales en esos momentos y la imposibilidad de gastarlos. En el inicio de la pandemia los municipios se encontraban en una situación paradójica: disponían de recursos, pero no podían utilizarlos debido a las limitaciones impuestas por las medidas legales de austeridad y rigor financiero adoptadas tras la crisis de la década anterior. Esta situación provocó la insistente demanda de flexibilización del mundo local ante el Gobierno de España en la que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) desempeñó un papel protagonista, aunque no exento de polémica. La no aplicación de las reglas fiscales o «regla de gasto» había sido una de las exigencias del municipalismo desde los primeros momentos de la pandemia, pues el contexto de excepcionalidad y la necesidad de contar con recursos adicionales para atender las crecientes necesidades sociales y económicas hacían necesarios estos cambios a fin de dotar a los ayuntamientos de una mayor capacidad de gasto. Sin embargo, las negociaciones para que los municipios pudieran hacer uso del superávit acumulado no estuvieron exentas de dificultades, con propuestas iniciales del Gobierno central que generaron rechazo en un gran número de alcaldes y alcaldesas y un conflicto con los municipios, alimentado también por la propia confrontación partidista del momento. Finalmente, tras un periodo de intensas discusiones y debates, se aprobó la suspensión de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas para los años 2020 y 2021, lo que permitió el uso de estos recursos. Este acuerdo permitió que los municipios pudieran hacer uso de sus remanentes para ampliar sus actuaciones ante la pandemia, en particular para paliar los efectos resultantes de la emergencia social.

Pero más allá de la participación en dinámicas intergubernamentales, lo que realmente distinguió la acción municipal durante este primer periodo de la pandemia fue el despliegue de estrategias, programas y políticas diseñados y articulados autónomamente desde cada consistorio para hacer frente a algunos efectos de la crisis. Abordar con éxito la transición al teletrabajo o implementar actuaciones para afrontar la emergencia social y económica son algunos de los rasgos que caracterizaron su gestión.

A diferencia de sus homólogos en otras partes de Europa, los municipios españoles tienen muy pocas responsabilidades en el ámbito sanitario, que se limitan a la protección de la salud desde una perspectiva de prevención y salubridad. Los ayuntamientos, especialmente en los grandes municipios, suelen ofrecer servicios de promoción de la salud y de hábitos saludables. Y también son responsables de algunas otras áreas típicamente locales que están relacionadas con cuestiones de salubridad y que han tenido relevancia durante la pandemia, como la limpieza de calles y edificios públicos, el tratamiento de residuos o los cementerios. Pero, visto en perspectiva comparada, el sistema descentralizado español otorga a las autoridades locales un papel menor en cuestiones sanitarias.

Sin embargo, los efectos del COVID-19 se han extendido mucho más allá de la salud pública y se han traducido en la necesidad de implementar actuaciones de corte social para hacer frente a la situación derivada de la caída de ingresos de la población más vulnerable, en el ámbito de la educación para garantizar una actividad educativa segura, o en el campo de la promoción económica, con medidas para apoyar al tejido económico, especialmente afectado por la crisis (trabajadores autónomos, comercio) o para fomentar el empleo. Aunque también en estos ámbitos las Comunidades Autónomas tienen una parte relevante de las responsabilidades políticas, los gobiernos locales, en un papel que han desarrollado activamente en las últimas décadas y que contrasta con el escaso protagonismo que han tenido en la política sanitaria, han venido desarrollando una ingente labor a lo largo de los años (Navarro y Velasco, 2015), complementado de este modo la acción de otros niveles de gobierno (2).

Contamos con pocos estudios que hayan analizado la respuesta municipal a la pandemia con un enfoque empírico, pero algunos de los que lo han hecho confirman cambios profundos en la forma de funcionar de la organización municipal y un reforzamiento de la extensión y profundidad de las acciones municipales para afrontar la emergencia social (Navarro *et al.*, 2021). La siguiente enumeración lo ilustra, con la identificación de las 15 acciones que se implementaron de forma generalizada y que implicaron cambios e innovaciones en la gestión municipal durante la gestión de la crisis del COVID:

- Teletrabajo.
- Adopción de protocolos y medidas preventivas ante el COVID.
- Creación o refuerzo de un banco de alimentos municipal.
- Ayudas a colectivos específicos/acción social.
- Refuerzo de servicios sociales.
- Implantación de la cita previa para la atención a los ciudadanos.
- Tramitación electrónica y activación de servicios telemáticos.
- Creación de comités de crisis/nuevos servicios de coordinación municipales.

---

(2) Aunque se carece de información oficial sobre la extensión de todas estas actividades a lo largo de los años, se ha estimado que su impacto económico para los municipios alcanza alrededor del 27% de su presupuesto (Vilalta, 2011).

- Refuerzo de canales de comunicación con la ciudadanía.
- Cambio en las dinámicas de trabajo entre grupos municipales.
- Refuerzo de desinfección de las vías públicas.
- Suministros (mascarillas, tabletas, etc.).
- Protocolización de procesos de información y coordinación.
- Nuevos acuerdos entre diversos actores locales (gobierno, sociedad civil, agentes económicos).

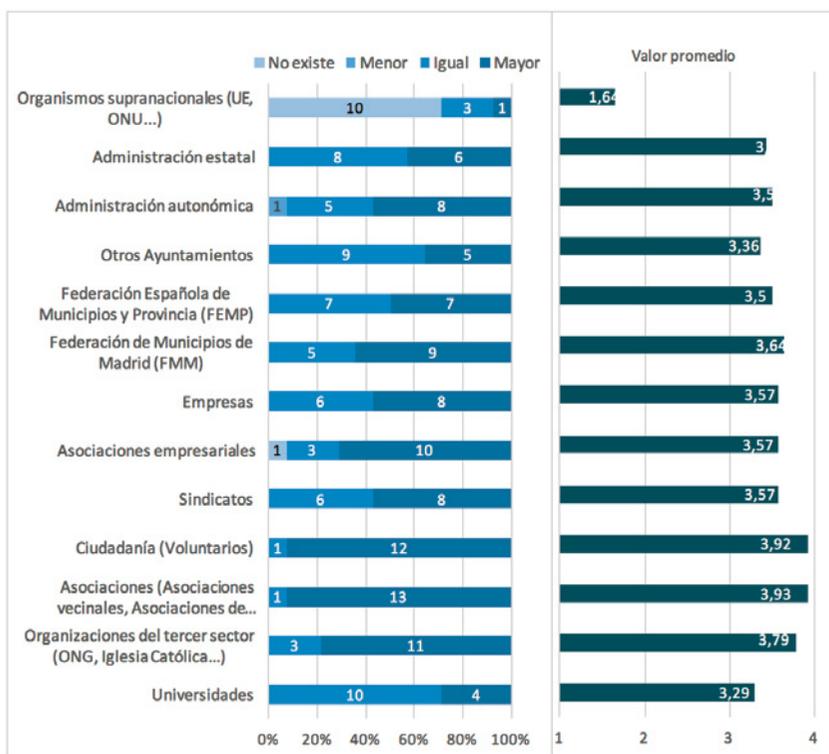
A partir de esta sencilla lista y a la espera de análisis más completos y sistemáticos, ya aparecen algunos rasgos interesantes que representan muy bien el valor que ha aportado la acción municipal en la crisis. En primer lugar, destacan los cambios que se han operado en el propio funcionamiento político-administrativo de la organización municipal. Esta categoría engloba tanto los mecanismos de reorganización en el funcionamiento del Gobierno y la administración como la propia provisión de servicios. A ambos han recurrido los ayuntamientos en este periodo, transitando hacia fórmulas del teletrabajo y reuniones telemáticas de los órganos municipales y reforzando las fórmulas de administración electrónica que ya estaba muy avanzada en el nivel local. Han sido también los primeros en reforzar sus alianzas con la sociedad civil y el tercer sector para llegar mejor a colectivos vulnerables y, sirviéndose de su experiencia previa en la interacción con la sociedad civil, han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación. La riqueza de estas actuaciones demuestra la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las administraciones locales, de las que siempre se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno.

En segundo lugar, los ayuntamientos han actuado allí donde han detectado las necesidades más acuciantes de su población. Ayudas a colectivos vulnerables y a trabajadores autónomos, bonificaciones fiscales, aplazamientos o exención de pagos de impuestos y tasas y reajustes presupuestarios para paliar la emergencia social son todos ellos instrumentos que están siendo activados de forma generalizada. Su condición de administración más cercana al ciudadano y su conocimiento del territorio parece permitirles identificar estas necesidades eficazmente y su estrecho contacto con la realidad social les impide ignorarlas. La pandemia ha evidenciado de nuevo que, en situación de necesidad, los ciudadanos acuden a su ayuntamiento en primer lugar. Y pese a que gran parte de esta acción se proyecta sobre ámbitos sobre los que los gobiernos locales no tienen competencias fuertes y blindadas (ej. promoción económica, servicios sociales no básicos), la tradición y la capacidad para actuar en cualquier asunto de interés local les habilita para llevar a cabo estas acciones.

A esta información se une otra conclusión interesante relacionada con transformaciones experimentadas en los patrones de gobernanza. Como refleja la figura 1, parece que ha habido una tendencia de crecimiento en la cooperación con otras entidades tanto públicas como privadas. La mayor interacción de las autoridades municipales con otros niveles de gobierno es el resultado de las dinámicas que tuvieron lugar para el cumplimiento del estado de alarma o para necesidades de financiación, tal y como se ha descrito. Mientras que la intensificación de las

relaciones con asociaciones locales, con voluntarios o con organizaciones del tercer sector muestra algo genuinamente local como es la necesidad de apoyarse en la sociedad civil para llegar más y mejor a detectar y dar respuesta a las necesidades de la población. Esta tendencia pone de relieve la interdependencia existente entre el gobierno local y otros actores locales para la resolución de problemas colectivos. En la situación de emergencia derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19, estas redes de cooperación, que ya existían en los municipios, parecen haberse intensificado.

Figura 1. *La cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades*



Pregunta: Señale hasta qué punto ha cambiado la dinámica de cooperación con las siguientes entidades para buscar soluciones ante la crisis de la COVID-19 en su municipio: No existe cooperación (1), Menor cooperación (2), Igual cooperación (3), Mayor cooperación (4).

Fuente: Navarro, et al., 2021

En definitiva, los municipios han realizado un intenso despliegue de acciones en sus territorios, que se ha plasmado tanto en una profunda reorganización en sus formas de hacer (ej. teletrabajo, plenos telemáticos, nuevas unidades departamentales) como en el reforzamiento de sus políticas de bienestar (ayudas económicas, servicios sociales, etc.). Probablemente, esta acción les ha empujado también a

profundizar en la cooperación con el resto de agentes locales, reforzándose así los patrones de gobernanza con la sociedad civil.

#### IV. ALGUNOS RASGOS DE LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA PANDEMIA EN ALEMANIA, FRANCIA Y REINO UNIDO

Comparar la respuesta española a la crisis con las de otros países de nuestro entorno tiene el interés de poder explorar la posible existencia de patrones de reacción gubernamental en este tipo de situaciones. Permite además valorar la hipótesis sobre la tendencia a la centralización que nos ofrece la literatura sobre gestión de crisis (Peters, 2011). El enfoque de *casos diferentes* parece la mejor estrategia para identificar, en su caso, un patrón común de comportamiento cuando el resto de dimensiones presentan claras diferencias (Collier, 1993). Esta aproximación nos lleva a seleccionar los casos alemán, francés y británico, tres sistemas políticos con modelos de descentralización y tradiciones administrativas diversas entre sí. El caso alemán representa un sistema federal continental europeo, el caso francés un modelo de tradición napoleónica centralista continental europeo, mientras que el caso del Reino Unido se inserta en el modelo administrativo anglosajón (Kuhlmann y Wollmann, 2019). Estas líneas no pretenden realizar un análisis sistemático en profundidad pues excedería de los límites y alcance de esta contribución, sino de destacar los principales rasgos de la gestión multinivel en otros sistemas de nuestro entorno a fin de ofrecerlos al contraste con la realidad española.

##### 1. ALEMANIA

De acuerdo con las expectativas de un modelo federal y, en concreto con las previsiones del sistema jurídico alemán sobre prevención de infecciones (IfSG), las primeras semanas de gestión de la crisis se afrontaron con un enfoque multinivel. Esta legislación determina la competencia exclusiva de los Estados (*Länder*) y los gobiernos locales en las esferas de actuación relacionadas con la expansión de la pandemia (Kuhlmann y Franze, 2021). En estos casos, el Gobierno federal se limita a realizar una función de consulta y a emitir recomendaciones, mientras que los gobiernos subnacionales pueden, en caso de alto riesgo epidémico, imponer restricciones y suspender temporalmente derechos fundamentales. En otras palabras, durante las primeras semanas, los gobiernos subnacionales disfrutaron de un nivel alto de discrecionalidad en la gestión de la pandemia y, ante la ausencia de criterios procedentes del nivel federal, asumieron la responsabilidad de adoptar las medidas que mejor se adaptaran a cada situación, como el cierre de colegios y de otros establecimientos.

El aumento en la cifra de contagios a partir de marzo forzó en Alemania a un cambio en las formas de coordinación intergubernamental. De la gestión descentralizada se pasó a una estrategia nacional más uniforme. «Hablar con una sola voz» se convirtió en el lema de la estrategia federal (Kuhlmann y Franze, 2021) que incluyó la suspensión temporal y parcial de algunos derechos fundamentales

de los ciudadanos, como los de reunión o libre circulación. A partir de este momento, el Gobierno federal se coordinó con los gobiernos de los *Länder* para adoptar medidas homogéneas para todo el país y, así, aprobaron directrices conjuntas que pusieron en marcha un procedimiento uniforme en la lucha contra la pandemia en todo el país, al que siguieron multitud de acuerdos intergubernamentales a lo largo de todo el periodo de la crisis. Los *Länder* decretaron en esta primera fase cierres en todo el país, se cerraron todos los centros escolares y se impusieron medidas de distancia social que posteriormente se ampliaron. En esta fase se observan decisiones idénticas de todos los gobiernos estatales, ejecutando así las decisiones acordadas conjuntamente a nivel central (Eckhard y Lenz, 2020).

Y, de forma temporal, el ministro de salud reforzó sus poderes para aprobar mediante órdenes ministeriales excepciones de la Ley IfSG sin consultar al parlamento o a los *Länder* (Kulhmann *et al.*, 2020). De esta forma, se reforzó la posición institucional del Gobierno Federal en el sistema multinivel, lo que operó en favor de una mayor centralización y refuerzo del nivel central en tiempos de amenaza pandémica. Los gobiernos locales se mantuvieron como el nivel de implementación principal de las decisiones adoptadas en otros niveles de gobierno.

Cuando el número de hospitalizaciones y fallecimientos remitió en verano de 2020, el impulso centralizador previo se relajó y regresó el margen para la discrecionalidad subnacional propia de un modelo federal. Las medidas para salir del confinamiento se diferenciaron entre territorios y tanto los estados como los municipios volvieron a entrar en escena como gestores principales de la crisis. La prueba de esta diversidad la encontramos en el surgimiento de dos estrategias opuestas de gestión, con Renania del Norte-Westfalia adoptando un enfoque más permisivo y Baviera uno mucho más estricto (Kulhmann y Franze, 2021).

Con un acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* alcanzado el 6 de mayo, el Gobierno federal prácticamente se retiró de la toma de decisiones centralizada en la mayoría de las cuestiones relevantes. Solo permanecieron en vigor algunos parámetros comunes, como las medidas a adoptar en caso de incremento de contagios a partir de un determinado umbral fijado de común acuerdo. Y, en general, la discrecionalidad de todas las unidades subnacionales de gobierno para definir las estrategias de mitigación y elaborar conceptos de prevención fueron más importantes en esta fase. Esto fue en parte debido a su papel protagonista en el sistema de seguimiento y rastreo de contagios, lo que les hizo volver a ocupar un papel protagonista en el escenario institucional. A partir de octubre, sin embargo, con una nueva ola de contagios, se volvió a reforzar el centralismo intergubernamental.

En cuanto a los gobiernos municipales, estuvieron sometidos a una gran presión en los primeros meses de la crisis, debido a la necesidad de seguir prestando servicios en condiciones adversas. El tránsito al trabajo en remoto de la gestión municipal diaria se vio sometido a innumerables obstáculos y puso de manifiesto que muchos municipios llevaban un enorme retraso en la implantación de gobierno electrónico y tecnologías digitales (Bouckaert *et al.*, 2021). Y, en general, los departamentos responsables de seguridad y orden público municipales junto estuvieron a cargo de garantizar el cumplimiento con las regulaciones de la pandemia, mientras que los servicios locales de bienestar se preocuparon por afrontar las consecuencias de la crisis para paliar los daños económicos causados por las medidas de confinamiento y restricción de actividades. Su preocupación principal fue acele-

rar los procesos de concesión de ayudas sin dilaciones o procesos extremadamente burocráticos (Kulhmann y Franze, 2021).

## 2. FRANCIA

El caso francés nos sitúa en un modelo de descentralización limitada que se inició a principios de los años 80 del pasado siglo con la creación de las regiones y la abolición de la supervisión del Estado central en favor de las autoridades locales. Desde entonces se han producido diferentes reformas, siendo la más reciente la creación de un nuevo nivel de gobierno local para la cooperación intermunicipal (*Metropoles*) en las aglomeraciones metropolitanas. Departamentos, regiones, municipios (*Communes*) y *metropoles* conforman un conglomerado institucional donde se producen ciertos solapamientos de funciones. A su existencia se añade la tradicional figura del *Prefecto*, representante del Estado central en los territorios que juega un papel importante en el nivel local para la coordinación de políticas y la gestión de crisis.

Con estos elementos como telón de fondo, durante los primeros meses de gestión de la pandemia se produjo una tendencia a la hipercentralización en la toma de decisiones (du Bois, 2021). En general, todas las medidas relevantes para gestionar la crisis se tomaron en el nivel superior de gobierno y las actuaciones de los diferentes tipos de autoridades locales fueron supervisadas muy de cerca (du Bois *et al.*, 2021). Se podría decir que el sistema francés reaccionó de acuerdo con su tradición jacobina y a su organización administrativa napoleónica, que apunta a la centralidad del papel del Estado para hacerse cargo del bienestar de los ciudadanos (Ongaro, 2018). El hecho de que el sistema de salud francés se cuente entre las competencias del Estado central puso las condiciones ideales para llegar a este resultado.

La segunda fase se caracteriza por el cambio de estrategia hacia una mayor cooperación con los gobiernos locales. Pero con la llegada de la segunda ola de contagios en el otoño, de nuevo se tomaron decisiones de forma muy centralizada. El estrecho margen de discrecionalidad otorgado a las autoridades locales en combinación con los fuertes liderazgos territoriales en un país de alcaldes fuertes generó grandes tensiones entre el Gobierno central y las autoridades municipales a lo largo de todo el periodo. Adicionalmente, los electos locales expresaron su insatisfacción por la falta de claridad y coherencia de la información que llegaba del nivel superior y por el hecho de que las medidas a menudo no se adaptaban a las realidades locales específicas (du Bois *et al.*, 2021). Algunas interpretaciones de estas tensiones entre el nivel central y local apuntan al intento de algunos líderes locales de aprovechar la crisis para promocionarse políticamente, buscando la confrontación (du Bois *et al.*, 2021). Pero lo cierto es que, en general, la cooperación entre niveles de gobierno nacional y local no parece haberse caracterizado por su efectividad.

El *Prefecto*, figura distintiva del modelo francés, aparece como actor con un papel de especial importancia en las relaciones intergubernamentales. Mientras que en los inicios de la crisis las autoridades locales tenían frecuentemente la impresión actuar en soledad debido a la ausencia de interlocutores o, paradójicamente, a la pluralidad de interlocutores dando instrucciones contradictorias, pasa-

das algunas semanas, los prefectos departamentales se afianzaron como interlocutores de los gobiernos locales (du Bois, 2021), jugando así un papel clave desde una perspectiva intergubernamental.

Y, en paralelo a esta dinámica local-central, los estudios han identificado un refuerzo en la colaboración entre gobiernos locales y el desarrollo de una capacidad efectiva de actuar de forma conjunta (du Bois et al, 2021). Esta colaboración se ha visto facilitada por la tradición de cooperación intermunicipal en el sistema francés y también por la existencia de redes como las que conforman las asociaciones de municipios. Aunque tampoco esta colaboración ha estado totalmente exenta de tensiones, como las aparecidas entre ciudades e instituciones metropolitanas gobernadas por diferentes partidos políticos o la falta de cooperación entre departamentos y regiones (du Bois *et al.*, 2021). Estas tensiones son probablemente el resultado de los solapamientos de funciones en un sistema plagado de diferentes niveles de administración local. No obstante, las unidades locales (*communes* y *metropoles*) han mostrado capacidad de adaptación para seguir prestando servicios en tiempos convulsos, asegurando la continuidad de los servicios públicos esenciales (residuos, limpieza, suministro de agua), la implementación de protocolos sanitarios y el desarrollo de teletrabajo. Además de reforzar las relaciones con actores públicos locales, han movilizado servicios sociales y han ampliado sus sistemas de comunicación con los ciudadanos, emergiendo así como contextos institucionales proclives a la innovación.

### 3. REINO UNIDO

La experiencia británica tampoco está exenta de controversia intergubernamental. En este caso, el carácter asimétrico de la descentralización política en Escocia, Gales e Irlanda del Norte y la ausencia de descentralización en Inglaterra junto con el carácter informal de las relaciones intergubernamentales abocó al país a una situación complicada en la gestión multinivel de la pandemia.

Esta situación se ha caracterizado por la gran tensión a que se han visto sometidas las relaciones entre el Gobierno de Reino Unido y los gobiernos territoriales (Diamond and Laffin, 2021). Los problemas que supone la ausencia de un sistema de coordinación ente gobiernos, que ya habían aflorado durante la gestión del Brexit, han aparecido de nuevo en la crisis del coronavirus. Entre las principales debilidades del sistema actual de RIG, los expertos coinciden en señalar su naturaleza *ad hoc* y el carácter meramente consultivo de las interacciones como los principales factores que limitan la coordinación o codecisión (McEwen, 2020).

De nuevo en este caso encontramos un movimiento de centralización en la toma de decisiones. Decidir desde Whitehall puede considerarse como una alternativa legítima para la gestión en tiempos de crisis, pero la forma específica en que se implementó la centralización en el Reino Unido provocó la reacción de los territorios descentralizados, quienes también legítimamente demandaban su derecho a preservar su autonomía en áreas de políticas públicas transferidas por descentralización política (McEwen, 2020). Todos los actores parecen coincidir en que las RIG actuales no están diseñadas para que las distintas administraciones decidan conjun-

tamente. Y aunque que las debilidades señaladas han sido reconocidas por todos los gobiernos, no parece haberse tomado ninguna medida para mejorar la situación.

En cuanto al papel de los gobiernos locales, la pandemia y sus repercusiones económicas han tensionado también las relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales. La comunicación entre el Gobierno central y los líderes locales parece haber presentado muchos déficits, rasgo que, en opinión de algunos autores, pone de manifiesto cómo una década de activismo institucional desde el nivel central hacia lo local ha vaciado las estructuras intergubernamentales que podían haber ayudado a coordinar las respuestas ante las crisis sanitaria, económica y ambiental (Hickson, 2020). Así, la crisis en las relaciones central-local observada durante la gestión de la pandemia parece ser el resultado de fallos institucionales que vienen de muy atrás y que se han exacerbado a lo largo de la última década debido a los vaivenes a que han sido sometidas las estructuras de gobierno local con la creación constante de nuevas jurisdicciones (Hickson, 2020).

En este contexto, los nuevos alcaldes fuertes (*Metro Mayors*), elegidos directamente en las grandes zonas metropolitanas, han demostrado su capacidad de influencia y de ejercicio de un cierto *soft power*. Sus frecuentes apariciones en los medios nacionales de comunicación para defender los intereses de sus comunidades han puesto las preocupaciones locales en la agenda nacional (Hickson, 2020). Por ejemplo, los alcaldes de Londres o de Liverpool han sido especialmente visibles en la arena política al reclamar una mayor cooperación entre niveles de gobierno. Sin embargo, las estructuras de coordinación actuales parecen ser demasiado informales para lograrlo.

## V. PATRONES Y HALLAZGOS

El análisis hasta aquí realizada muestra que la coordinación multinivel en la gestión de la crisis ha tensionado las estructuras intergubernamentales de los sistemas políticos de nuestro entorno y ha provocado fricciones y conflictos de mayor o menor envergadura en todos ellos. Todos se han enfrentado a un dilema: mientras que por un lado se hacía precisa la migración de las decisiones hacia el nivel de Gobierno central a fin de unificar estrategias e identificar prioridades en tiempos de crisis aguda, por otro se constataba que la acción de los gobiernos subnacionales (regional y local) seguía siendo relevante y necesaria, tanto para mantener reconocible la estructura del sistema de descentralización, como para beneficiarse de la superioridad de estos gobiernos en capacidad de adaptación a las condiciones diferenciadas de los territorios y en llegar mejor a los colectivos receptores de políticas públicas. Con estas premisas como punto de partida, los sistemas de gobierno multinivel han ido navegando por los mares agitados de la evolución de la pandemia y sus diferentes olas, teniendo que tomar decisiones sobre cómo gestionar la intergubernamentalidad en condiciones apremiantes, sin certezas sobre la proyección de sus acciones y acuciados como estaban por la severidad de los problemas que enfrentaban.

En todos los casos descritos se ha identificado un mismo patrón general: 1. movimientos más o menos contundentes de centralización de competencias en el nivel de Gobierno central en las primeras semanas de propagación del virus y en los momentos posteriores que coincidían con picos de contagios, 2. fricciones entre

niveles de gobierno como resultado de estos cambios, 3. un cierto aprendizaje institucional tras los primeros meses de pandemia que llevó a adoptar nuevas fórmulas de coordinación entre niveles de gobierno, y 4. un papel distintivo de los gobiernos municipales particularmente en el ámbito de la emergencia social surgida como resultado de la pandemia. Estos rasgos se plantean en todos los casos, aunque difieren en el alcance.

Los casos de España y Alemania muestran cómo, a medida que variaba la incidencia del virus, se fueron implementando cambios y reformas en los arreglos de gestión gubernamental, con una dinámica similar, aunque con distinto grado de intensidad. De una estrategia descentralizada en ambos países en las primeras semanas se pasó, a modo de movimiento de péndulo, a una fuerte centralización en la segunda etapa. Pero este movimiento centralizador fue más radical en España. Mientras que en Alemania el Gobierno federal se coordinó con los gobiernos de los *Länder* para adoptar medidas homogéneas para todo el país y adoptar directrices conjuntas, la centralización desplegada en España por la declaración del *estado de alarma* fue mucho más intensa, y los representantes de los gobiernos autonómicos dejaron de ejercer sus competencias constitucionales en materias estrechamente relacionadas con la gestión de la crisis y su papel en estas decisiones clave se limitó a asistir a las reuniones semanales de la *Conferencia de Presidentes* en una fórmula intergubernamental más pensada para la comunicación que para la codecisión. La tercera fase de la gestión de la pandemia también presenta similitudes en ambos países, en el caso español en forma de inclusión de los gobiernos autonómicos en la ecuación decisoria y en el caso alemán a través de un acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* por el que el primero prácticamente se retiró de la toma de decisiones. Sin embargo, el caso español presenta aquí también signos distintivos, pues solo en él se produce una reforma de calado en el sistema de RIG plasmada en un sistema reforzado de coordinación vertical en el seno del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, como resultado del aprendizaje institucional y de la constatación de que el modelo de RIG requería estos cambios para ser más eficiente. Una centralización de carácter más suave en la cuarta fase, motivada por el aumento de casos en el otoño de 2020, también es identificable en ambos casos.

La evolución de las dinámicas de RIG en Francia también se acomodan al patrón apuntado, oscilando entre centralización en los momentos más acuciantes de la crisis y una relajación de la misma cuando las cifras de contagio cedían. Pero, en contraste con España, la acción del Estado central se extendió también a la supervisión estrecha de la acción de los gobiernos subnacionales, lo que a su vez provocó un conflicto con los líderes municipales que no existió en el caso español. La tradición jacobina de estrecha supervisión administrativa y el grado limitado de descentralización del modelo francés ayudan a entender esta reacción de hipercentralización. Y la visibilidad y fortaleza política de los alcaldes propias de este sistema explican también las diferencias con España, en donde los partidos políticos no operan con un nivel de intermediación tan alto en la arena local como en nuestro país.

La trayectoria de las interacciones central-local en el Reino Unido también ha estado caracterizada por la gran tensión a que se han visto sometidas las relaciones entre Downing Street o Whitehall y los gobiernos de los territorios. Las dificultades para la coordinación entre el centro y los territorios descentralizados derivados de las profundas asimetrías y de la ausencia de reglas estables que estructuren las RIG y las constantes reformas a que se ha sometido a los gobiernos locales han

terminado por exacerbar un conflicto que, salvo en el elemento de la centralización, no tiene semejanzas con el del caso español.

Los cuatro casos muestran cómo los gobiernos locales han mostrado fortalezas en la gestión de los retos de la pandemia, aunque con algunas limitaciones. Han demostrado desde luego agilidad y capacidad de adaptación, pero también se han hecho presentes algunas debilidades, como el bajo grado de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación imprescindibles para transitar con éxito al teletrabajo en tiempos de confinamiento en el caso de Alemania o la relativa falta de alcance de su acción en el caso de España, derivada de la débil posición institucional de los gobiernos locales en nuestro país. En Francia, allí donde el Estado central demostró debilidades por la rigidez de su acción, los municipios mostraron habilidad en cooperar horizontalmente entre sí y con actores privados para dar respuesta eficaz a algunos de los desafíos que presentaba la situación. Y en el Reino Unido, en especial en las zonas metropolitanas, los alcaldes se han servido de su alta visibilidad pública para poner las preocupaciones locales en la agenda política.

Ningún caso de los analizados parece haber seguido una trayectoria ejemplar. Las descripciones precedentes muestran más bien un escenario plagado de pugnas entre niveles de gobierno y desavenencias con las pautas seguidas por los gobiernos centrales. Todo ello pone de manifiesto que estamos, como avanzábamos al inicio, ante un *Problema Intergubernamental Complejo* que, como la teoría de este tipo de problemas públicos plantea, tensiona las estructuras gubernamentales y cuestiona los equilibrios de poder. Aplicar estrategias de coordinación inclusiva (para preservar los principios de los modelos de descentralización) y de acción rápida y eficiente (para abordar el problema con eficacia) parecen los dos ingredientes imprescindibles para la acción, pero a la vez se presentan en la práctica en una compleja lógica de *trade-off*.

## REFERENCIAS

- BOIN, A., y HART, P. T. (2003). «Public leadership in times of crisis: mission impossible?». *Public administration review*, 63(5), 544-553.
- BOUCKAERT, G., GALLI, D., KUHLMANN, S., REITER, R., y VAN HECKE, S. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*.
- COLLIER, D. (1993). The comparative method. *Political Science: The State of Discipline II*, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association.
- BOYS, C., BERTOLUCCI, M. y FOUCHET, R. (2021): French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1958786.
- DIAMOND, P., & LAFFIN, M., (2021) *The United Kingdom and the pandemic: problems of central control and coordination*, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1997744.
- DOLOWITZ, D. y MARSH, D. (1006) «Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature». *Political studies* 44, nº. 2: 343-357.

- PARRADO, S. y GALLI, D. (2021). Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852320985925.
- GUNTHER, R. y MONTERO, J. R. (2009). *The politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HICKSON, J. (2020). *Principles for Uncertain Times: Building an Effective Post-COVID Economy in Liverpool City Region*. Liverpool: Heseltine Institute for Public Policy, Practice and Place.
- KUHLMANN, S., HELLSTRÖM, M., RAMBERG, U. y REITER, R. (2021). Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852320979359.
- KUHLMANN, S. y FRANZKE, J. (2021). «Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective». *Local Government Studies*, 1-23.
- KUHLMANN, S., BOUCKAERT, G., GALLI, D., REITER, R. y HECKE, S. V. (2021). «Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective». *International Review of Administrative Sciences*, 0020852321992102.
- KUHLMANN, S. y WOLLMANN, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWANIEWICZ, P., STEYVERS, K. y NAVARRO, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. «Propuestas de sanción y detenciones por infracciones contra las medidas del estado de alarma a día 23 de mayo Madrid», 24 de mayo de 2020, en: [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11918219](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11918219) (último acceso: 1.12.2020).
- NAVARRO, C., GONZÁLEZ, M., EGEA, A. y ALBA, D. (2021). *Los ayuntamientos ante la COVID-19. Análisis de las Estrategias de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid para afrontar la pandemia*. Madrid: Instituto de Derecho Local.
- NAVARRO, C. y VELASCO, F. (2016). «'In wealth and in poverty?' The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies». *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 315-334.
- ONGARO, E. 2018. «The Napoleonic Tradition in Public Administration». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- PAQUET, M. y SCHERTZER, R. (2020). «COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-5.
- PARRADO, Salvador y GALLI, D. (2021). «Intergovernmental Veto Points in Crisis Management: Italy and Spain Facing the COVID-19 Pandemic». *International Review of Administrative Sciences*.
- PETERS, B. G. (2011). «Governance responses to the fiscal crisis: comparative perspectives». *Public Money & Management*, 31(1), 75-80.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). «Estado de alarma y distribución territorial del poder» en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. (86-87), 79-87.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19». *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, 79-134.
- VILALTA, M. (coord.) (2011). *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.