

## 1. DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS

### 1.1 PREPARACIÓN DE LA ECONOMÍA

#### 1.1.1 Vulnerabilidad económica

Desde 2014, la recuperación económica se mantuvo sólida durante seis años, con tasas de crecimiento por encima del promedio de la eurozona. Este crecimiento fue impulsado en gran medida por el consumo privado, la inversión en equipos y las exportaciones. Sin embargo, ya en noviembre de 2019, la Comisión Europea redujo su previsión de crecimiento para España del 2,6 % al 1,5 %. A principios de 2020, el crecimiento y la inversión privada en I+D siguió siendo baja en España. Otros indicadores de baja puntuación fueron la innovación de las pymes y las exportaciones de servicios de conocimiento.

Las políticas regulatorias adoptadas después del colapso del mercado inmobiliario se enfocaron principalmente en reducir los costes salariales y la austeridad para aumentar la productividad. Desde entonces, las iniciativas de reforma no han tenido especial éxito, entre otras cosas, porque ningún partido ha podido formar gobierno estable desde 2015. Sin embargo, después de la gestión de la crisis del gobierno de Rajoy, el primer gobierno de Sánchez (2018-2019) se centró en fomentar la actividad económica y promover el bienestar social. En febrero de 2019, el Gobierno presentó el Marco Estratégico de Energía y Clima, que introdujo por primera vez una base estratégica para una economía más eficiente en el uso de recursos. Sin embargo, el rechazo parlamentario a los presupuestos en febrero de 2019 hizo caer al primer gobierno de Sánchez. Once meses después, el 13 de enero de 2020 se formó un gobierno de coalición en minoría de izquierda formado por el PSOE y Unidas Podemos. Este segundo gobierno de Pedro Sánchez continuó avanzando en una agenda de reformas, mientras operaba con los presupuestos de 2018. No fue hasta el 23 de diciembre de 2020 que el Gobierno aseguró el apoyo parlamentario para los presupuestos de 2021, poniendo fin a años de bloqueo y mejorando sus propias perspectivas políticas dentro de un parlamento fracturado.

Al inicio de su legislatura, el Gobierno presentó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, cuyo objetivo era avanzar en la descarbonización y sentar las bases para lograr una economía climáticamente neutra y con mayor eficiencia energética para 2050. Aunque es un plan ambicioso, se basa en gran medida en la movilización de la inversión privada. La financiación pública, que llegó tarde a finales de 2020 debido al bloqueo presupuestario, ha tenido un progreso limitado. El acuerdo de coalición entre PSOE y Unidas Podemos también incluía un nuevo plan de desarrollo industrial en línea con el Plan Nacional de Energía y Clima. Según los primeros borradores, el Gobierno fomentará la inversión pública en la digitalización, donde España tiene una ventaja en este campo ya que la cobertura de fibra óptica es alta, y nueve de cada diez españoles son usuarios de Internet. La extensión de la red 5G, la inteligencia artificial, la economía azul (que utiliza los recursos oceánicos para promover el crecimiento económico) y la medicina personalizada son algunas de sus prioridades. Además, el Gobierno tiene como objetivo promover el uso de coches eléctricos y del transporte público sostenible en las grandes ciudades.

La estructura empresarial española es muy fragmentada, componiéndose principalmente de empresas pequeñas (ocho de cada diez empresas tienen dos o menos empleados). Las empresas con menos de 10 empleados son particularmente vulnerables ante las perturbaciones económicas y tienen dificultades para crecer e integrarse en los mercados europeos y mundiales. El índice de riesgo del empleo elaborado por el Comité de las Regiones muestra un riesgo especialmente elevado para España. Teniendo en cuenta este desafío, el gobierno estableció en 2020 un plan para fomentar la resiliencia de las pymes, ayudando en su internacionalización y así fomentar que creen empleos decentes y estables.

También hay un número importante de grandes empresas que son importantes actores internacionales, particularmente en sectores relacionados con la construcción de infraestructuras, las energías renovables, el turismo, la banca, los seguros, la industria textil, las tecnologías sanitarias, la aeronáutica, el sector agroalimentario y la automoción. La mayoría de ellas se han visto afectadas por las interrupciones en las cadenas de producción o la reducción del consumo en 2020. Además, España se ha visto obstaculizada por su excesiva dependencia del turismo, que en 2019 aportó alrededor del 14 % del PIB y empleó a tres millones de personas. Ante estos desafíos, el Gobierno ha vinculado la asistencia económica a estos sectores con reformas orientadas hacia la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental.

### 1.1.2 Vulnerabilidad de la política laboral

Las reformas implementadas a partir de 2012 han contribuido a una recuperación más rápida y sólida. En particular, hay evidencia de que las reformas del mercado laboral ayudaron a recuperar competitividad y crear empleo (Ara; Salas 2020), pero también contribuyeron al empobrecimiento de los trabajadores y a perpetuar la temporalidad de contratos.

Según datos del INE, la tasa de paro en el primer trimestre de 2020 fue del 14,1 %, con más de 3,5 millones de desempleados. A pesar de las mejoras de la última década, el mercado laboral español todavía presenta graves problemas estructurales, como el alto desempleo entre los jóvenes y mayores de cincuenta años, o los elevados porcentajes de desempleados de larga duración, trabajadores

poco cualificados, trabajadores con contratos temporales, la falta de flexibilidad y la alta proporción de trabajo no declarado. Los analistas también culpan a la existencia de varias modalidades de contratación, un diálogo social deficiente y las elevadas cotizaciones a la Seguridad Social. Además, un estudio del CEPS constató que España era uno de los estados miembros de la UE donde más se producía la llamada fuga de cerebros. Entre 2007 y 2017, unos 87.000 trabajadores españoles altamente cualificados emigraron a otros estados miembros, especialmente en el norte de Europa.

En el sector público, el uso de contratos temporales aumentó a principios de 2020, pero los esfuerzos para fortalecer los servicios públicos de empleo han continuado. La implementación del Plan de Acción para el Desempleo Juvenil sigue bien encaminada, pero las políticas activas del mercado laboral no parecen ser muy efectivas. Hasta finales de 2019, el Gobierno en funciones del PSOE carecía de la mayoría necesaria para introducir cambios en el mercado laboral. A principios de 2020, el nuevo Gobierno incluyó en el acuerdo de coalición un compromiso para modificar las reformas laborales de 2012, para lo que se realizaron reuniones preliminares con los actores sociales. Sin embargo, la mayor asociación de empresarios de España, la CEOE, rompió las conversaciones con el Gobierno en mayo. Después de meses de tira y afloja, los temas más urgentes –la extensión automática de los acuerdos, la eliminación de la prioridad de los acuerdos de empresa y el abordaje de la subcontratación y la deserción– se incluyeron en la agenda legislativa del Gobierno para 2021. En el contexto del Plan de Recuperación, la Comisión Europea siguió instando a España a emprender reformas estructurales en su mercado laboral. La ministra de Empleo confirmó a finales de 2020 que se está trabajando intensamente para incrementar la estabilidad laboral y reducir la temporalidad, revisando también las modalidades de contratación existentes.

A finales de 2019, el salario mínimo (que ganan más de 5,5 millones de personas en España) observó una subida sin precedentes del 22 %, de 736 € a 900 euros mensuales, y hay intención de seguir subiéndolo hasta el 60 % del salario promedio de la UE. El Gobierno también ha prometido poner en marcha un programa de ayuda al retorno a España, con especial énfasis en los jóvenes e investigadores. Según el Ministerio de Seguridad Social y la Agencia Tributaria, en 2021, los trabajadores autónomos pagarán cotizaciones en función de sus ingresos reales y no la cuota mensual fija como hasta ahora, lo que ha venido siendo una antigua demanda de las principales asociaciones de autónomos.

De esta manera, el Coronavirus chocó con un mercado laboral estructuralmente débil en España. Sin embargo, los Planes de Despido Temporal (ERTE) para las empresas afectadas amortiguaron el primer impacto, donde también el apoyo temporal de la UE fue vital. A principios de 2021 y pesar de los esfuerzos, el empleo se mantenía lejos de los niveles prepandémicos, y 750.000 personas en España siguen en ERTE. Se espera que la tasa de desempleo en España en 2021 se sitúe en torno al 16,8%. De hecho, los expertos no predicen una recuperación económica completa hasta finales de 2022.

### 1.1.3 Vulnerabilidad fiscal

La deuda pública bajó del 97,5 % en 2018 al 95,5 % del PIB a finales de 2019, reduciéndose también el déficit del 4,5 % del PIB en 2016 al 2,3 % en 2019 gracias

al cambio cíclico de la economía, la disminución del gasto en intereses y un aumento de los ingresos fiscales. Reconociendo este esfuerzo, el Consejo Europeo cerró el procedimiento por exceso de déficit contra España, aunque la deuda pública siguió siendo muy elevada. Al mismo tiempo que los ministros de finanzas de la UE decidían suspender las estrictas reglas de déficit ante la llegada de la pandemia, el Gobierno español suspendió las reglas fiscales de la UE en 2020 y 2021. Según las previsiones de la Comisión para otoño, el saldo presupuestario público aumentaría al 12,2 % del PIB y la deuda pública bruta al 120,3 % del PIB a finales de 2020.

La política fiscal existente es difícil de evaluar en cuanto a equidad y competitividad. La equidad vertical existe en principio, pero la equidad horizontal se ve afectada por la ingeniería fiscal corporativa, la prevalencia del fraude y la economía sumergida. El problema también radica en los beneficios, las exenciones y las deducciones fiscales (Chislett, 2020). La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) situó el coste de los beneficios fiscales para vivienda, pensiones, empleo, sanidad y educación en 60.000 millones de euros (5 % del PIB). De hecho, la carga fiscal española del 35,4 % del PIB es mucho más baja que la media europea, aunque los tipos impositivos marginales de las personas físicas son similares a la media de la UE-27. El Gobierno anunció en 2019 un aumento de la recaudación fiscal anual hasta el 42 % del PIB, aunque finalmente lo impidió la falta de aprobación de los Presupuestos de 2019. En enero de 2020, el nuevo Gobierno anunció que continuaría con este plan.

Aprobar unos presupuestos anuales en España se ha vuelto cada vez más complejo ante la situación de fragmentación parlamentaria. En 2011, una reforma constitucional añadió el principio de equilibrio presupuestario y de techo de deuda al artículo 135. La planificación presupuestaria a medio plazo está regulada por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada en abril de 2012). Según esta ley, el proyecto de Presupuestos presentado por el Gobierno debe tener en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria a tres años previamente acordados por el Parlamento. En 2013 se estableció la AIREF con el objetivo de reforzar el marco fiscal presupuestario y garantizar la disciplina presupuestaria en todos los niveles de la Administración. La AIREF es una institución de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuación que, si bien está adscrita al Ministerio de Hacienda, se ha concebido como una entidad totalmente independiente.

El acuerdo de distribución de la carga entre los Gobiernos central y autonómicos se adoptó en 2009 y aún está vigente. Durante años se ha demandado una reforma para avanzar hacia un sistema moderno que cumpla con los principios del federalismo fiscal clásico (de la Fuente, 2020). Sin embargo, hasta ahora, estas peticiones no han tenido éxito.

#### 1.1.4. Investigación, Innovación e Infraestructura

La política de investigación y tecnología es tradicionalmente uno de los puntos débiles de España, dado el reducido número de patentes registradas, la relativamente baja clasificación internacional de sus universidades y el bajo nivel de inversión en I + D, el cual ascendió a 15.500 millones de euros en 2019 (1,25 % del PIB), un 4,2 % más que el año anterior. Según el Cuadro de Indicadores de la Inno-

ción 2020 de la Comisión Europea, España es un innovador moderado, aunque este desempeño ha aumentado notablemente en relación con 2010, sobre todo en el campo de los recursos humanos. Además, España se posiciona por encima de la media europea en impactos medioambientales favorables a la innovación y el empleo. España también tiene una puntuación alta en los nuevos graduados de doctorado, las ventas de innovaciones de productos nuevos en el mercado y de las empresas, la introducción de la banda ancha y el nivel de población con educación terciaria. Los indicadores de puntuación baja incluyen la innovación de las pymes y las exportaciones de servicios del conocimiento.

En 2020, el Gobierno aprobó la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027, con el objetivo de duplicar la inversión en I + D hasta el 2,12 % del PIB para 2027. En 2021, el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación se incrementará en un 59,4 %, con respecto a 2020. Sin embargo, una gran parte de estos fondos provendrán del «Next Generation EU».

La Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027 se elaboró de forma conjunta con los gobiernos autonómicos, actores económicos y sociales, universidades e instituciones científicas. La estrategia aborda las debilidades destacadas por la pandemia, pero también los problemas estructurales de la política española de I + D. La salud es uno de los seis sectores prioritarios, junto con la cultura, la creatividad y la inclusión; la seguridad; el mundo digital, la industria, el espacio y la defensa; clima, energía y movilidad; y la bioeconomía, los recursos naturales y el medio ambiente.

El Centro para el Desarrollo de la Tecnología Industrial (CDTI), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía, apoya a las *start-ups* españolas, fomenta la productividad y gestiona la participación española en programas de cooperación tecnológica internacional. El presupuesto del CDTI se incrementará en un 42 % en 2021, hasta 1.505 millones de euros, con el fin de fortalecer la innovación. Además, los gobiernos autonómicos contribuyen con su propia política de investigación e innovación, que verán aumentar en los próximos años. A pesar de estas mejoras, la inversión en I + D sigue siendo baja y desigual dentro del territorio español. El Cuadro de Indicadores de Innovación Regional (RIS) de 2019 reflejó una variación sustancial en el desempeño regional, siendo la región con mejor desempeño el País Vasco, mientras que Ceuta se sitúa a la cola. La innovación social ha surgido recientemente como un tema importante a nivel nacional, aunque varios gobiernos autonómicos como el del País Vasco son bastante activos en este campo.

## 1.2 PREPARACIÓN EN POLÍTICA SOCIAL

### 1.2.1 Preparación del sistema educativo

A pesar de las notables mejoras en el sistema educativo español desde la década de 1980, los resultados son bajos en comparación con otros países de la OCDE. Las principales razones de los malos resultados, aunque difieren mucho de una región a otra, incluyen un plan de estudios que se considera en general obsoleto, la mala calidad de la enseñanza y el gran número de estudiantes que repiten curso (alrededor del 31 % de los de 15 años). Aunque las tasas de abandono escolar pre-

matureo siguen disminuyendo (30,9 % en 2009; 17,3 % en 2019), siguen siendo cifras muy elevadas (la media de la UE en 2020 era del 10,2 %). La tasa de empleo de los recién graduados sigue estando por debajo de la media de la UE, aunque la de 2019 fue la más alta desde el comienzo de la crisis financiera de 2008.

En 2019, España gastó el 4 % del PIB en educación (la misma proporción que en 2017), equivalente al 9,6 % del gasto público total (9,7 % en 2017), ambos por debajo de la media de la UE-27 (4,6 % del PIB y 9,9 % del gasto público total). Los niveles de gasto varían entre Comunidades Autónomas, las cuáles gozan de un alto grado de autonomía en la gestión educativa, aprobando su presupuesto anual y decidiendo la distribución de sus recursos.

Según los Presupuestos de 2021, que tiene en cuenta la financiación europea, las transferencias del Gobierno central a las Comunidades Autónomas para educación aumentarán un 70,2 %. Los principales objetivos incluyen mejorar las competencias digitales, impulsar la formación profesional y extender la educación infantil por debajo de los tres años. En el Presupuesto de 2021 también se ha incrementado la cantidad asignada a las subvenciones para estudiantes de entornos desfavorecidos. El compromiso del Gobierno con la equidad se refleja en la nueva Ley Orgánica de Educación aprobada en 2020, que pone el énfasis en la inclusión y las medidas compensatorias, e incluye medidas para garantizar que los estudiantes de familias de bajos ingresos estén representados por igual en los centros públicos y concertados. No se permitirán actividades extraescolares de pago dentro del horario escolar y los ayuntamientos solo podrán ceder terrenos públicos para la construcción de centros educativos públicos. Según esta ley, un estudiante solo puede repetir una vez en la escuela primaria y dos veces durante la educación secundaria obligatoria.

Si bien el sistema educativo continúa experimentando desafíos relacionados con la calidad y la equidad, el sistema ha sido moldeado no solo por luchas socioeconómicas, sino también por conflictos sobre cuestiones religiosas, lingüístico-culturales y de identidad nacional, así como por factores políticos. Como todas las demás leyes de educación que la precedieron, la nueva Ley no logró generar un consenso político, y las cuestiones de identidad (idioma y religión) volvieron a ser las principales líneas de conflicto. Las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP ya han anunciado retrasos en su implementación.

Según el Monitor de Educación y Formación de la Comisión Europea, las escuelas están bien equipadas con infraestructura y herramientas digitales. En 2020, el 77 % tenían una velocidad de banda ancha de más de 20 Mbps y el 94,4 % contaba con conexión Wi-Fi. En 2019, había en promedio tres estudiantes por ordenador (2,8 en escuelas públicas y 3,2 en escuelas privadas), relación que desciende a 1,4 en los municipios pequeños (menos de 1.000 habitantes). Por lo general, el 60 % de las aulas tienen sistemas digitales interactivos, el 89 % de las escuelas cuentan con una web y el 45 % de las escuelas ofrecen entornos virtuales de aprendizaje, además del repositorio de materiales digitales que creó el Ministerio de Educación para profesores, padres y alumnos. Según la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de 2019 (TALIS), solo el 68 % de los docentes recibieron formación en el uso de las TIC. Sin embargo, el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación Docente brinda un desarrollo pedagógico continuo para la educación digital a través de cursos tutelados.

### 1.2.2 Inclusión Social

Aunque España se ha venido recuperando de la recesión económica de 2008, las tasas de pobreza son alarmantemente altas. La población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) se situó en el 26,1 % en 2018 frente al 29,2 % en 2014, siendo los inmigrantes, los jóvenes desempleados y los pensionistas los más afectados. Según el INE, la pobreza infantil en España es un problema especialmente grave, con un 29,5 % de menores de 16 años en riesgo de pobreza o exclusión social en 2019. La proporción de personas empleadas que viven por debajo del umbral de pobreza también es muy alta. El país ocupó el puesto 25 en el Índice de Justicia Social de 2019, por debajo del promedio de la UE. La alta tasa de pobreza estructural, junto con la ausencia de una política eficaz, han tenido efectos negativos para la cohesión social. Buscando abordar esta situación, el primer gobierno de Sánchez en 2018 creó el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, con el objetivo de definir líneas de acción para mejorar las condiciones de vida y oportunidades de los niños en España. En marzo de 2019, el Gobierno adoptó la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

En mayo de 2020, el Gobierno aprobó el nuevo ingreso mínimo vital, con el objetivo de reducir la pobreza extrema en un 80 %. Hasta ahora, había habido un programa diferente en cada Comunidad Autónoma. La percepción de esta renta mínima dependerá de los ingresos familiares y de su situación general, siendo la cuantía más baja 462 € mensuales para los adultos que viven solos y la más alta de 1.015 € mensuales, pudiendo solicitarla también los inmigrantes que hayan residido legalmente en España durante al menos un año. Inicialmente, el número de solicitudes fue mucho mayor de lo esperado. Además, las capacidades administrativas eran limitadas y los trámites se ralentizaron con motivo de la pandemia. A finales de 2020, solo se había procesado la mitad de las solicitudes, con aproximadamente 140.000 hogares beneficiarios.

España está en la media de la OCDE en términos de gasto social en pensiones, familia, sanidad y políticas de integración. Sin embargo, según la Comisión Europea, España debería reformar su sistema de pensiones. La población española está envejeciendo rápidamente y pronto tendrá una de las proporciones de población anciana / población en edad de trabajar más altas de la OCDE, lo que ejercerá una fuerte presión sobre la sostenibilidad del sistema. De hecho, en 2020, el Gobierno intentó llegar a un pacto con la oposición para limitar las pensiones públicas, discutiéndose también el futuro del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (creado en 2000 con el objetivo de invertir los excedentes de la Seguridad Social para financiar futuros déficits). Sin embargo, el valor del fondo se ha desplomado desde 2011, y se han suspendido algunas de las medidas adoptadas en 2014. Al final del período analizado, el Gobierno estaba preparando una reforma de las pensiones que pretende aumentar el período de cálculo de 25 a 35 años. El impacto de esta medida será una reducción media del 5,45 %.

En áreas de discriminación no asociadas con la pobreza, particularmente los derechos LGBTI y la igualdad de género, la situación es mucho mejor. El Índice WPS (Instituto de Mujeres, Paz y Seguridad de Georgetown) clasificó a España en el puesto 15 de 153 países en lo que respecta a la inclusión social y la seguridad de las mujeres en 2019.

### 1.2.3 Preparación del sistema sanitario

En 2018, Bloomberg clasificó a España como el país más saludable del mundo, ocupando también el sistema sanitario descentralizado un lugar destacado en términos de eficiencia. Sin embargo, el envejecimiento poblacional y el consiguiente aumento en la incidencia de enfermedades crónicas representan un riesgo para la sostenibilidad del sistema. Los recortes tras la crisis de 2008 han provocado diferencias en la calidad de los servicios sanitarios entre las Comunidades Autónomas, aunque desde 2014 la tendencia generalizada ha sido hacia un aumento del gasto per cápita. Hay un grupo de ellas con un gasto aproximado de 1.200 € por habitante (Andalucía, Madrid, Cataluña, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana) y otras donde esta cifra ronda los 1.600 € (País Vasco, Navarra y Asturias). En general, el gasto sanitario per cápita en España en 2019 fue más de un 15 % inferior a la media de la UE (OCDE, 2020). Desde 2009, el gasto público en sanidad se ha reducido en 21.000 millones de euros y se han recortado 30.000 puestos de trabajos, recortes que numerosos expertos y profesionales llevan tiempo denunciando.

El sistema está diseñado de una manera relativamente eficiente para ofrecer atención primaria, tratar enfermedades comunes y hacer frente a amenazas epidémicas (ya conocidas). Sin embargo, el COVID-19 ha revelado sus debilidades, tanto en términos de política de salud pública como de atención al paciente. En 2020, había 157.000 (162.000 en 2012) camas de hospital en España. Antes de la pandemia, España contaba con un total de 5.800 camas de cuidados intensivos, lo que equivalía a 12,4 por 100.000 habitantes de los que el 75 % estaban en hospitales públicos. Durante la pandemia, esta capacidad se incrementó en 4.000 camas mediante el uso de camas postquirúrgicas. Aunque en algunos indicadores como el de personal médico por habitante la sanidad española está mejor que en otros países, el número de camas de UCI se sitúa en la media de la OCDE, y el número de personal de enfermería y camas en planta es más bajo. En cuanto a la gestión de enfermedades, España (que, como el resto de Europa, no padecía ni SARS ni MERS) no contaba con la experiencia ni los recursos suficientes para prevenir, detectar o afrontar una pandemia de esta naturaleza, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional advertía de esta amenaza desde 2017. En 2013, se creó el Sistema Nacional de Alerta Precoz y Respuesta Rápida (SIAPR). Dentro de este sistema, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, dependiente del Ministerio de Sanidad, asume las funciones de coordinación, notificación y evaluación de crisis epidemiológicas o pandémicas. Según el Índice de seguridad sanitaria global 2019, el SIAPR fue bien evaluado, pero se ubicó en un lugar bajo con respecto a la prevención y reacción ante una pandemia, debido a que este mecanismo solo prevé reuniones a un nivel administrativo inferior (Arteaga 2020).

El programa del Gobierno de coalición adoptado en enero de 2020 incluía el objetivo de aumentar el gasto en sanidad al 7 % del PIB para 2023 (6,2 % en 2018). De hecho, el presupuesto de 2021 prevé un aumento del 151 % en el presupuesto de salud pública, gracias a los nuevos ingresos percibidos por las nuevas medidas fiscales y los 2.400 millones de euros de los fondos europeos. El aumento del gasto incluirá 1.000 millones de euros para la adquisición de vacunas y 1.090 millones para modernizar la atención primaria, y se aumentarán las inversiones en mejora de la calidad. Con el fin de mejorar la coordinación, el gobierno creará el Centro Estatal de Salud Pública para que brinde consultoría, asistencia y asesoramiento científico y técnico a nivel nacional.



### 1.2.4 Vulnerabilidad de la política familiar

Tradicionalmente, España se clasifica dentro del modelo social del sur de Europa, caracterizado por una fuerte dependencia del apoyo familiar. Sin embargo, la preocupación por la baja tasa de fecundidad desde la década de 1990 ha despertado la necesidad de apoyar los cuidados que realizan las familias. La política familiar en España ha pasado del apoyo a la familia patriarcal al reconocimiento del pluralismo familiar, y de la evolución del salario familiar a una política que tiene como objetivo combatir la pobreza y promover la conciliación de la vida familiar y laboral. Las limitaciones presupuestarias y la lenta implementación de los programas de dependencia han dificultado la liberación de las mujeres de la carga del cuidado familiar. Según un informe del Instituto de la Mujer por la Igualdad de Oportunidades y el INE de 2019, la principal razón que lleva a muchas mujeres a trabajar a tiempo parcial para cuidar a personas dependientes fue la falta de servicios de cuidado infantil asequibles (46,7%), aunque el Gobierno ha prometido en 2021 la extensión de la educación infantil gratuita para niños menores de tres años. En 2020 se aprobó una baja laboral por paternidad de 12 semanas, y se prevé su aumento progresivo hasta alcanzar las 16 semanas.

El Real Decreto Ley 6/2019, que aborda medidas urgentes para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el trabajo, estableció por primera vez un mecanismo de transparencia salarial en España. La ley también extendió la obligación de desarrollar planes de igualdad a todas las empresas con más de 50 empleados. Los plazos de implementación son marzo de 2022 para empresas con entre 50 y 100 empleados, marzo de 2021 para empresas con entre 100 y 150 empleados y marzo de 2020 para empresas con más de 150 empleados. A finales de 2020, el Gobierno adoptó dos decretos destinados a reforzar la igualdad de género en el trabajo, el Real Decreto 901/2020 que regula los requisitos mínimos de los planes de igualdad de las empresas, y el Real Decreto 902/2020 de Igualdad Salarial sobre la no discriminación en las clasificaciones profesionales. El Libro Blanco de la Mujer en el Sector Tecnológico contiene a su vez un apartado específico sobre discriminación algorítmica. Sin embargo, aún no se ha adoptado un reglamento sobre la toma de decisiones automatizada. Algunas Comunidades Autónomas establecen también una protección conjunta contra la discriminación por identidad de género y orientación sexual (Galicia, Cataluña, Extremadura, Murcia y Andalucía), y otras establecen una protección específica y diferenciada (Navarra, País Vasco, Canarias, Madrid, Comunidad Valenciana y Aragón). En 2019, España fue incluida en el top 10 de países líderes en la lucha contra la discriminación de género en los ámbitos social, político y económico en un informe del Foro Económico Mundial, consolidando su liderazgo en este aspecto.

## 1.3. RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA

### 1.3.1 Paquete de recuperación económica

El Presidente del Gobierno declaró el estado de alarma a nivel nacional el 13 de marzo de 2020, fundamentado en el artículo 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981. El Real Decreto, que entró en vigor el 14 de marzo, otorgó al Gobierno plena responsabilidad de implementar las medidas para hacer frente al COVID-19.

El primer estado de alarma fue prorrogado cinco veces por el Parlamento a petición del Gobierno, finalizando la última prórroga el 21 de junio de 2020. Una de las principales medidas que introdujo el Gobierno al comienzo del estado de alarma fue un paquete de 200.000 millones de euros para luchar contra las consecuencias económicas del cierre, comprendiendo un impulso fiscal con inversiones públicas y privadas (50.000 millones de euros) y medidas de liquidez y garantía (150.000 millones de euros) para permitir que las empresas y los autónomos se refinanciaran e invirtieran. Ocho textos legislativos –Real Decreto-ley 6/2020, Real Decreto-ley 7/2020, Real Decreto 463/2020, Real Decreto-ley 8/2020, Real Decreto 465/2020, Real Decreto-ley 9/2020, Real Decreto-ley 10/2020 y Real Decreto-ley 11/2020– proporcionaron medidas adicionales para hacer frente a la crisis sobre cuestiones como la salud y la economía en general, con especial énfasis en la industria del turismo, las pymes y los autónomos, así como las personas afectadas por las medidas. Caben destacar los Planes de Despido Temporal (ERTE), las inversiones públicas y garantías crediticias para asegurar la liquidez y solvencia de las empresas, así como los planes para reactivar el consumo.

Los recursos públicos para respaldar las inversiones se han vinculado a los objetivos de la transición ecológica y la transformación digital del Gobierno. En cuanto a las medidas fiscales, el Real Decreto Ley 8/2020 incluyó medidas destinadas principalmente a ampliar o suspender el plazo para cumplir con las obligaciones y procedimientos fiscales, o la reducción al 0% del IVA que grava la venta de suministros médicos por parte de fabricantes nacionales a entidades públicas, sin fines de lucro y hospitales. El Real Decreto Ley 19/2020 incluyó medidas complementarias para paliar efectos del COVID-19 como aplazamiento de los plazos de las cuentas anuales. Se adoptaron más paquetes de ayuda para los sectores más afectados a lo largo de 2020, y se permitió una moratoria en el pago de las contribuciones a la Seguridad Social de los autónomos afectados. Los expertos han afirmado que los paquetes de ayuda en España han sido más reducidos que en otras economías avanzadas y otros estados miembros de la UE. La crisis golpeó a España cuando el Gobierno tenía un margen de gasto muy reducido, lo que impedía que el gobierno adoptara medidas más agresivas como inyecciones de capital a las empresas o pagar los alquileres de los restaurantes. Por este motivo, el Gobierno depositó todas sus esperanzas en los fondos europeos. Las Comunidades Autónomas también han puesto en marcha sus planes de actuación para afrontar la pandemia, fortalecer sus sistemas sanitarios e introducir medidas para la recuperación económica y el consumo, contando con asistencia de fondos del Gobierno para sortear su limitada autonomía financiera. Además de esta financiación, el Gobierno aprobó un fondo no reembolsable de 16.000 millones de euros para cubrir los costes derivados de la pandemia. Su distribución se basó en variables de salud, aunque algunos gastos también se dirigieron a cuestiones educativas.

A nivel europeo, el borrador español para la estrategia de recuperación europea incluía la sugerencia de que se debería dar prioridad a la transición ecológica y digital de la economía y al impulso de la autonomía industrial y tecnológica a largo plazo de la Unión Europea. El Gobierno presentó en octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española para orientar la implementación de los Fondos de Recuperación Europeos entre 2021 y 2023. El plan cumple con las prioridades del Fondo Europeo de Recuperación, siendo las inversiones «verdes» más del 37% de todo el plan y digitalización cerca

del 33 %. Estas inversiones aumentarán el potencial de crecimiento de la economía española y ayudarán a crear empresas competitivas y puestos de trabajo orientados al futuro. Hasta el momento, el Gobierno ha publicado un plan de reparto de los fondos REACT-EU entre las Comunidades Autónomas, proponiendo distribuir dos tercios de los fondos en función del PIB per cápita.

El segundo criterio es el impacto de la crisis en el desempleo, que determinará también parte de la asignación, y el tercero mide el impacto de la crisis en el desempleo juvenil (de 15 a 24 años), constituyendo una novena parte del total. Teniendo en cuenta el alto nivel de deuda, el Gobierno solicitó únicamente los 72.000 millones de euros de subvenciones de la UE para 2021-2023, y se han sembrado dudas sobre si España podrá gestionar estos fondos, donde la experiencia y participación del sector privado jugará un papel vital. El Gobierno aprobará, además de la nueva Ley de Administración Pública, un Decreto Ley para mejorar la coordinación entre todas las administraciones, así como reformas de la Ley de Contratos del Sector Público y de las Leyes de Presupuestos y Subvenciones, para garantizar la «gestión eficiente» de los fondos europeos. Si bien la prioridad del Gobierno es modernizar las PYMEs, algunas grandes empresas recibirán acciones significativas, lo que tendrá un gran efecto multiplicador pero también puede tener consecuencias negativas para las empresas más pequeñas.

### 1.3.2 Sostenibilidad de la política económica

Las medidas de confinamiento tomadas para contener la pandemia desde marzo de 2020 causaron una contracción sin precedentes de la actividad económica en la primera mitad del año, siendo el sector de servicios, especialmente el turismo, el más afectado. Los indicadores económicos mejoraron en mayo, ya que las restricciones iniciales se fueron levantando paulatinamente aunque de forma diferenciada por sectores y Comunidades Autónomas. Sin embargo, las nuevas restricciones introducidas en la segunda mitad de 2020, los cambios en el comportamiento de los consumidores, la reducción de la conectividad de los vuelos, las interrupciones en las cadenas de valor globales y la débil demanda impidieron la normalización de las actividades económicas durante 2020.

El paquete global de hasta 200.000 millones de euros presentado por el Gobierno comprende financiación pública (117.000 millones de euros) y recursos privados. Si bien los fondos se destinaron a las familias, trabajadores y empresas más vulnerables directamente afectados, los paquetes también se orientaron a proyectos en línea con los objetivos transformadores del Gobierno. La mayoría de los fondos tenían como objetivo apoyar la transformación digital, la economía circular, la ecoinnovación, la descarbonización, la eficiencia energética y el desarrollo de materiales y productos avanzados. Sin embargo, si bien las inversiones están destinadas a promover una recuperación económica «verde» mediante la creación de empleo y la reducción de las emisiones, los objetivos pueden ser demasiado ambiciosos y demasiado dependientes de los fondos europeos. Por ejemplo, en septiembre de 2020, las autoridades españolas anunciaron 181 millones de euros de gasto en proyectos de energía renovable. Sin embargo, la AIREF informó al gobierno que debería repensar su plan de invertir en la ampliación de la red AVE, ya no es rentable y hay otras formas de transporte, como el servicio de trenes de cercanías, que necesita ser mejorado.

### 1.3.3 La respuesta del mercado laboral

Las restricciones por el COVID-19 tuvieron consecuencias dramáticas para el mercado laboral ya que durante semanas se suspendió toda la actividad en sectores no esenciales de la economía. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, estableció medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente al impacto de la crisis del COVID-19, incluyendo un conjunto de políticas laborales que pretendían dar una respuesta temporal e inmediata a la situación provocada por la crisis del COVID-19; con medidas para promover el teletrabajo y aumentar la flexibilidad horaria; medidas excepcionales para los procedimientos e iniciativas para ampliar la protección por desempleo para los empleados a tiempo parcial y discontinuos; así como la ampliación automática de las prestaciones y subsidios por desempleo. El Real Decreto Ley introdujo una nueva categoría de cese temporal (ERTE), que se han utilizado ampliamente por empresas de todos los tamaños para amortiguar el impacto de COVID-19, y en virtud de la cual los trabajadores afectados tenían derecho al 70 % de su salario básico. El Gobierno junto con los dos sindicatos más importantes (UGT y CCOO) y la patronal (CEOE) aprobaron tres extensiones del esquema ERTE. El acuerdo ERTE de septiembre también incluyó un apoyo adicional para los trabajadores autónomos que no pudieran acceder a las ayudas por desempleo, siempre y cuando pudieran demostrar que su actividad empresarial había caído al menos un 75 % en el cuarto trimestre de 2020 con respecto al mismo período de 2019.

La segunda ola ha demostrado ser tan potente como la primera a la hora de golpear al mercado laboral, llegando a un punto en el que los ERTE comenzaban a parecer insuficientes. Incluso el Banco de España ha cuestionado su idoneidad. Los expertos laborales estimaron que entre 200.000 y 300.000 trabajadores en ERTE perdieron sus puestos de trabajo entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020. Mientras tanto, la escasez de personal en los servicios de empleo ha provocado retrasos de hasta cuatro meses según CCOO en la tramitación de las miles solicitudes de ayuda.

### 1.3.4 Respuesta fiscal

Según las previsiones de la Comisión Europea para otoño, el saldo presupuestario público aumentará al 12,2 % del PIB y la deuda pública bruta al 120,3 % del PIB a finales de 2020. Si bien, a finales de 2020, el Tesoro español emitió bonos con rendimientos negativos, se han tomado varias medidas para garantizar la viabilidad económica futura. Para financiar políticas fiscales expansivas, España cuenta con recibir 72.000 millones de euros en subvenciones de la UE entre 2021 y 2023. Teniendo en cuenta el nivel de deuda pública y la condicionalidad de los fondos, existen pocos incentivos para solicitar préstamos a la UE.

Aún no está claro si el Gobierno tendrá la capacidad administrativa para gestionarlos. Sin embargo, los Presupuestos de 2021 incluyen nuevos impuestos y mayores tasas impositivas, aumentando los ingresos hasta en 5.500 millones de euros en 2021. En octubre, el Congreso aprobó dos nuevas leyes para crear un impuesto sobre los servicios digitales y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras (Ley 4/2020 y Ley 5/2020), que aportarán unos 1.800 millones de euros según cálculos del Gobierno. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, el

impuesto digital recaudará un 3 % sobre la publicidad, la intermediación y la venta de datos en línea. Estarán sujetas a este impuesto indirecto las empresas con ingresos netos superiores a 750 millones de euros en todo el mundo y 3 millones de euros en España. En cuanto al Impuesto sobre las Transacciones Financieras, España decidió gravar con un tipo del 0,2 % la adquisición de acciones de sociedades españolas con una capitalización bursátil superior a los 1.000 millones de euros. El presupuesto de 2021 también incluye un aumento en las tasas impositivas para personas y corporaciones con altos ingresos. El impuesto sobre la renta aumentará tres puntos porcentuales para las plusvalías de más de 200.000 €, y dos puntos para los sueldos y rentas salariales superiores a 300.000 €.

Los ingresos públicos también aumentarán debido a otras medidas fiscales como el aumento del IVA a las bebidas azucaradas del 10 % al 21 %, o los nuevos «impuestos verdes» recomendados por la Comisión y la OCDE, que deben aportar 491 millones de euros en 2021. El Congreso aprobó a finales de 2020 una reducción de las deducciones de los planes de pensiones individuales del máximo actual de 8.000 € anuales a 2.000 € anuales. Se está discutiendo el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, con el que se espera generar alrededor de 830 millones de euros al año, previendo una reducción de los pagos en efectivo entre empresas de 2.500 € a 1.000 € y la prohibición de amnistías fiscales. De acuerdo con los presupuestos de 2021, los nuevos impuestos ayudarán a financiar un mayor gasto en infraestructura y atención médica, y reconstruir la economía devastada por la pandemia.

### 1.3.5. Respuesta de I+D

En julio de 2020, el Gobierno aprobó el Plan de choque para la Ciencia y la Innovación, colocando al I + D en el centro de la estrategia de recuperación. El plan incluye 17 medidas basadas en tres pilares: la investigación e innovación en salud, la transformación del sistema científico y la atracción de talento, y el impulso del I + D empresarial y la industria científica. El plan prevé inversiones por valor de 1.060 millones de euros, canalizándose también a través de ayudas directas a la I + D en sectores empresariales estratégicos. Los fondos asignados al plan se complementarán entre 2021 y 2023 con recursos del Fondo de Recuperación europeo. En septiembre de 2020, el Gobierno aprobó la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, con el objetivo de duplicar la inversión en I + D hasta el 2,12 % del PIB para 2027. Esta estrategia responde a un «amplio consenso» sobre la necesidad de «garantizar una recuperación sostenible y asegurar un futuro para las generaciones venideras.»

## 1.4. RESPUESTA A LA CRISIS EN LA POLÍTICA SOCIAL

### 1.4.1 Respuesta a la crisis del sistema educativo

Con la irrupción del COVID-19, la educación obligatoria pasó a impartirse a distancia, ya que todos los centros educativos fueron cerrados el 14 de marzo. Las escuelas estaban bien equipadas con infraestructura y herramientas digitales y,

aunque los maestros no estaban completamente preparados, su reacción fue abrumadoramente positiva.

De marzo a mayo, las Comunidades Autónomas prepararon plataformas digitales de aprendizaje para profesores y alumnos, y el Ministerio de Educación creó un repositorio de materiales digitales de aprendizaje y enseñanza. La televisión pública (TVE) emitió cinco horas de programación semanal para escolares de entre 6 y 16 años. Para estudios terciarios, la Asociación de Universidades Españolas y el Ministerio de Universidades lanzaron la plataforma #LaUniversidadEnCasa. A partir del 25 de mayo, las Comunidades Autónomas decidieron reabrir las escuelas de forma voluntaria para los estudiantes de últimos cursos de secundaria, y en algunas también permitieron que los niños de hasta seis años, los estudiantes con necesidades especiales y aquellos en programas de refuerzo regresaran. La Conferencia de Educación Sectorial canceló todos los exámenes de nivel primario y secundario obligatorio y decidió que todos los estudiantes pasasen al siguiente curso, aplicándose la repetición solo excepcionalmente. También se retrasaron los exámenes de ingreso a la universidad. Sin embargo, la pandemia planteó desafíos importantes para los estudiantes en desventaja socioeconómica. Las autoridades educativas estiman que alrededor del 10 % de los 8,2 millones de estudiantes no tenían acceso a dispositivos digitales ni a Internet en casa. Save the Children informó que entre las familias con ingresos mensuales inferiores a 900 €, el 42 % no tenía ordenador en casa y el 22 % no disponía de acceso a internet. El Ministerio de Educación, los Ayuntamientos y las ONGs también pusieron en marcha iniciativas para paliar la brecha digital, a la que contribuyeron algunas empresas proporcionando tabletas, teléfonos y acceso de banda ancha gratuitos (Consejo Europeo, 2020).

La digitalización es una de las 10 prioridades de la nueva política educativa, que proporcionará un marco de referencia para la competencia digital del profesorado, guiará la formación continua del profesorado y facilitará el desarrollo de una cultura digital en el aula.

#### 1.4.2 Respuesta de la política de inclusión social

La pandemia está teniendo un impacto desproporcionado entre los más pobres y vulnerables. A pesar de los resultados positivos de algunas políticas públicas en los últimos años, la tasa de pobreza relativa ha aumentado considerablemente durante la pandemia. Oxfam Intermón estimó en septiembre de 2020 que esta tasa aumentará hasta el 23,1 %, (10,8 millones de personas).

El segundo gobierno de Sánchez, que se formó solo unas semanas antes del brote de la pandemia a comienzos de 2020, continuó impulsando la agenda social reformista iniciada por su anterior gobierno en 2018. Entre otras cosas, se ofrecieron protecciones para aquellos grupos vulnerables que pudieran ser objeto de desahucio. Los desahucios se suspendieron por un período máximo de seis meses desde el 2 de abril de 2020 hasta el 31 de enero de 2021. Para evitar aumentos abusivos de los alquileres durante la crisis, la duración de los contratos de alquiler se extendió automáticamente por un período máximo de seis meses, aplicándose esta prórroga a todos los contratos que finalizaran entre el 2 de abril de 2020 y el 31 de enero de 2021. Otras medidas incluían una moratoria en los pagos de hipotecas sobre la residencia principal de los titulares que quedaran desempleados o que,

como empresarios o profesionales, sufrieran una pérdida sustancial de ingresos. Durante el estado de alarma se garantizó el suministro de luz, gas natural y agua para colectivos en riesgo de exclusión social. Además, se prorrogó automáticamente el bono social hasta el 15 de septiembre. Finalmente, en materia de migración, se suspendieron los plazos de estancia de los nacionales de terceros países cuyo retorno no fue posible debido a la emergencia sanitaria. Además, el Gobierno aceleró la implantación del ingreso mínimo vital, aprobado en mayo de 2020, con el objetivo de reducir la pobreza extrema en España en un 80 %.

### 1.4.3 Respuesta ante la crisis del sistema sanitario

A principios de 2020, el Ministerio de Sanidad activó el protocolo COVID-19 en coordinación con las Consejerías de Sanidad autonómicas, y reforzó los mecanismos de coordinación y supervisión entre las diferentes autoridades sanitarias. Sin embargo, en comparación con otros países, la respuesta de España llegó tarde, y las primeras medidas restrictivas entraron en vigor el 9 de marzo, cuando el número de casos confirmados ya había superado los 1.500 (la mayoría de países adoptaron medidas pasados los 1.000 casos confirmados). El presidente Sánchez declaró el estado de alarma a nivel nacional el 13 de marzo, tras una videoconferencia con los presidentes autonómicos, con un número de casos confirmados por encima de 7.500.

El estado de alarma permitió al Gobierno suspender las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas, delegando la autoridad en el Ministro de Sanidad. Con la creación del «mando único», el Ministro de Sanidad asumió formalmente la toma de decisiones y la coordinación de la política sanitaria, contando con el apoyo de todas las Comunidades Autónomas a nivel político y técnico. Sin embargo, teniendo en cuenta que la gestión sanitaria lleva dos décadas descentralizada, la coordinación del Gobierno ha demostrado ser muy débil. Fue difícil para el Ministerio de Sanidad obtener y proporcionar incluso datos operativos básicos, así como coordinar acciones conjuntas como la compra de materiales. En este panorama de escasez, las Comunidades Autónomas comenzaron a competir entre sí por estos recursos escasos y a comprar materiales de forma independiente en los mercados. Esta falta de capacidad y de coordinación sin duda condicionó la respuesta de España a la pandemia. No obstante, la coordinación ha mejorado y desde entonces representantes de las autoridades sanitarias se han reunido frecuentemente para llegar a acuerdos sobre estándares comunes para las pruebas de PCR, cierre de bares o medidas en residencias geriátricas, aunque las deficiencias siguen siendo muy visibles.

### 1.4.4 Respuesta de política familiar

Al igual que en otros países, la pandemia provocó un resurgimiento de los roles familiares tradicionales en España, que seguían siendo muy dominantes antes de la crisis. Las tareas de cuidado doméstico, el 70 % de las cuales son realizadas por mujeres, se han multiplicado con el cierre de escuelas y centros de día. Las mujeres también representan el 66 % del personal de salud y el 84 % del personal contratado en hogares de ancianos y dependientes. El Gobierno aprobó políticas de apoyo familiar para garantizar una distribución justa de la carga entre las parejas, reforzando la flexibilidad en la conciliación entre la vida laboral y familiar. Además, el Gobierno

estableció un subsidio extraordinario para las trabajadoras del hogar inscritas en el régimen de la Seguridad Social que se habían quedado en paro, aunque muchas de estas trabajadoras no pudieron recibirlo dada la alta irregularidad en el sector.

A pesar de la flexibilidad, el teletrabajo como mecanismo de conciliación ha sido muy limitado. Varios estudios han revelado los altos niveles de estrés y ansiedad que experimentaron las mujeres con hijos dependientes que han teletrabajado durante el encierro. Además, no se proporcionó ningún servicio de guardería público para las familias en las que trabajaban ambos progenitores. El Real Decreto Ley 11/2020 introdujo medidas adicionales en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y el Gobierno distribuyó a través de las Comunidades Autónomas un fondo de 300 millones de euros para ayudas sociales.

#### 1.4.5 Solidaridad internacional

Desde el inicio de la pandemia, el Gobierno exigió una respuesta europea fuerte para hacer frente a las consecuencias de la crisis. El 19 de abril, el Gobierno presentó un borrador de estrategia de recuperación, que no fue aprobada en el Consejo Europeo del 23 de abril, pero varios de sus elementos aparecieron después en la propuesta franco-alemana, como las sugerencias de que el Fondo de Recuperación debería basarse en subvenciones a los estados miembros, o que el fondo debería financiarse mediante deuda perpetua de la UE. Según el borrador, se debía dar prioridad a la cooperación y al apoyo a los programas de salud, a la transformación ecológica y digital de la economía así como a la autonomía industrial y tecnológica. El borrador ha recibido elogios de la prensa internacional y, en general, fue un ejemplo de una actitud proactiva capaz de ejercer influencia en el momento oportuno (Molina y Steinberg, 2020).

En cuanto a los esfuerzos internacionales, en general existe una débil relación entre los objetivos estratégicos del Gobierno y el presupuesto de ayuda oficial y los flujos de ayuda asociados. Además, las grandes transformaciones globales de los últimos años y los problemas económicos y políticos internos han reducido el papel de España en el sistema multilateral de ayudas. No obstante, el Gobierno ha hecho del papel internacional de España una prioridad y promueve activamente la Agenda 2030 como hoja de ruta indispensable para la cooperación española. En ese contexto, el Gobierno defendió el papel clave de la AOD en la lucha contra la pandemia en la reunión de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en noviembre de 2020. El gobierno apoyó también la extensión de la Iniciativa de suspensión de la deuda del G-20 hasta finales de 2021, así como la convocatoria de un Foro Político de Alto Nivel extraordinario de Naciones Unidas en 2021 para renovar el compromiso global con la Agenda 2030.

## 2. RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

### 2.1 LIBERTAD DE PRENSA

La OSCE señaló en 2019 que, en general, los medios españoles operan libremente en un entorno pluralista. Existe gran variedad de emisoras de radio y televi-



sión públicas y privadas, periódicos y portales digitales. Sin embargo, la cadena pública de radio y televisión (RTVE) ha sido criticada por su falta de imparcialidad y credibilidad, mientras que los medios de propiedad privada están dominados por tres grupos empresariales. El creciente acceso a internet (aproximadamente el 85 % de la población) y el uso generalizado de las redes sociales han propiciado la proliferación de periódicos digitales y blogs independientes, que contrarrestan las tendencias oligopólicas y garantizan que todas las opiniones puedan expresarse en el debate público. Los medios de comunicación han tenido un papel clave en la información y sensibilización sobre la situación de emergencia durante 2020.

Sin embargo, el sector se puede ver presionado por las dificultades económicas así como por la aprobación de nuevas leyes que podrían limitar la libertad de los medios. Además, existe un alto grado de preocupación por la difusión de información falsa. Según el Digital News Report 2020, solo el 36 % de los usuarios españoles confían en las noticias de los medios, el nivel más bajo desde 2015, confianza que también disminuye en la información de redes sociales (23 %). Solo el 24 % de los jóvenes confía en las redes sociales, 13 puntos menos que en 2019, mientras que el 63 % dice estar preocupado por no saber discernir qué es verdadero o falso en internet. La mayoría de los usuarios españoles (49 %) cree que el Gobierno y los partidos políticos son las principales fuentes de desinformación.

En noviembre de 2020, el Gobierno aprobó un protocolo contra las campañas de desinformación como parte del Plan europeo de Acción contra la Desinformación. A pesar de las afirmaciones de la oposición de que el Gobierno está intentando invadir la libertad de prensa y crear un «Ministerio de la Verdad», la Comisión Europea respaldó esta decisión. El protocolo introduce mecanismos para contrarrestar las noticias falsas pero sin llegar a censurarlas. Sin embargo, deja en manos del Gobierno decidir qué constituye exactamente información errónea, ya que no se requiere que representantes de los medios de comunicación o asociaciones de periodistas estén involucrados en el proceso.

## 2.2 DERECHOS CIVILES Y LIBERTADES POLÍTICAS

La respuesta a la crisis del COVID-19 se han enmarcado en las disposiciones constitucionales que regulan diferentes estados de excepcionalidad. De los tres regímenes previstos en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, sólo el estado de alarma puede declararse en el evento de una crisis sanitaria. Sin embargo, la Constitución establece límites de temporalidad, especificidad del ámbito geográfico y estricta necesidad e idoneidad de las medidas.

El 14 de marzo de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 463/2020, por el que se declaraba el estado de alarma, entrando en vigor esa misma fecha. El estado de alarma incluyó medidas y limitaciones a Derechos Fundamentales como la libertad de circulación para contener la pandemia, siendo prorrogado por el Congreso en seis ocasiones y llegando a su fin el 21 de junio de 2020.

La transición a la «nueva normalidad» a finales de junio se elaboró en estrecha colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Algunas de las medidas decididas por las administraciones autonómicas y locales después del 21 de junio fueron anuladas por los tribunales, dado que las restricciones a los Dere-

chos Fundamentales solo podían aplicarse en estado de alarma. El 25 de octubre, el Gobierno declaró un segundo estado de alarma, aprobado por el Parlamento y prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021. A diferencia de marzo, las medidas introducidas durante el segundo estado de alarma fueron inicialmente menos severas. Estas medidas se recogieron en el Real Decreto 926/2020, que introdujo un toque de queda obligatorio para todo el país desde 23h a 6h, cierres perimetrales, y restricción de las reuniones sociales y religiosas. Este segundo estado de alarma además ofreció el marco legal dentro del cual las Comunidades Autónomas podían aprobar medidas adicionales.

Durante el estado de alarma, los tribunales estuvieron cerrados al público. Sin embargo, los ciudadanos tuvieron acceso a recursos legales para impugnar las violaciones de sus Derechos Fundamentales, pudiéndose tramitar también los casos urgentes. La pandemia supuso una caída del 32,9% de la actividad judicial en toda España en el segundo trimestre de 2020. El número de casos pendientes al cierre del trimestre era de 3.057.356, lo que, con un incremento interanual del 15,3%, representa la cifra más alta desde 2011. El Defensor del Pueblo afirma haber remitido al Ministerio del Interior numerosas quejas de ciudadanos en relación con las restricciones.

### 2.3 REVISIÓN JUDICIAL

Los tribunales no tardaron en reaccionar ante las medidas adoptadas por el ejecutivo, confirmando los recursos contra las restricciones a los Derechos Fundamentales. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón revocó la prohibición del Ayuntamiento de Zaragoza de una protesta que involucraba a 60 vehículos. El Tribunal juzgó que el estado de alarma no impedía el libre ejercicio de los Derechos Fundamentales y de ninguna manera conllevaba su abolición, por lo que no existían motivos suficientes para prohibir todo tipo de manifestaciones. Tras el estado de alarma, los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos fueron anulando algunas restricciones implementadas por las Comunidades Autónomas y las administraciones locales sobre la base de que solo el Gobierno central podía restringir los Derechos Fundamentales bajo la autoridad constitucional de un estado de alarma. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid revocó en octubre las restricciones gubernamentales que cerraban la capital y nueve de sus ciudades satélites, afirmando que la medida carecía de respaldo legal y violaba los «Derechos Fundamentales» de los residentes.

Durante el período que se examina, el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano autónomo integrado por jueces y otros juristas que tiene como objetivo garantizar la independencia judicial, no pudo renovarse debido al estancamiento político.

### 2.4 REGLAS DEMOCRÁTICAS INFORMALES

Desde la década de 1980 hasta mediados de la de 2010, el sistema de partidos estuvo dominado por la competencia entre el Partido Socialista Obrero Espa-

ñol (PSOE) socialdemócrata y el Partido Popular (PP), conservador. La competencia bipolar izquierda-derecha condujo a un estilo de democracia mayoritario y de confrontación, pero –como los partidos principales tendían a ganar una mayoría absoluta– la polarización no era más que un obstáculo menor para la formulación de políticas. Sin embargo, una serie de factores (incluidas las crisis económicas, los escándalos de corrupción, la falta de confianza popular en los dos partidos tradicionales y el conflicto secesionista en Cataluña) han fragmentado y polarizado el sistema de partidos durante la última década. Si bien la disposición para los votantes de una opción política más amplia disponible puede ser deseable, se ha producido a costa de la estabilidad de los gobiernos y el impulso reformista. Desde 2015, ningún partido ha podido formar una mayoría estable. La fragmentación se ha intensificado desde las elecciones generales de noviembre de 2019, cuando 22 partidos obtuvieron representación en el Congreso de los Diputados.

El gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos que ocupa el poder desde comienzos de 2020 se ha fortalecido con la proclamación del estado de alarma, aunque el Congreso ha mantenido su influencia considerando su papel en su aprobación y prórrogas. En la votación de la primera prórroga, del 25 de marzo al 11 de abril; sólo los miembros de Vox se abstuvieron. Sin embargo, en las votaciones posteriores, aumentó la oposición al estado de alarma y el PP, que se abstuvo en la tercera y cuarta votaciones, votó en contra de la quinta y sexta. Además, los partidos independentistas catalanes, el izquierdista Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el conservador Junts per Catalunya (JxC), votaron en contra de la cuarta prolongación del estado de alarma tras intentar negociar sin éxito su apoyo al estado de alarma a cambio de una «mesa de negociación» entre el Gobierno central y el Gobierno catalán. Debido a la creciente polarización parlamentaria, el Gobierno no pudo continuar extendiendo el estado de alarma y se levantaron las restricciones en junio. Según expertos virólogos e inmunólogos, la relajación del estado de alarma llegó demasiado pronto para evitar una segunda oleada.

### 3. GOBERNANZA DE CRISIS

#### 3.1 PREPARACIÓN DEL EJECUTIVO

##### 3.1.1 Sistema de gestión de crisis

España (y Europa en general) no contaba con la experiencia ni los recursos suficientes para prevenir, detectar o afrontar una pandemia de esta naturaleza, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional advertía de esta amenaza desde 2017. La Ley General de Salud Pública 30/2011 estableció un modelo para la gestión de una crisis epidemiológica o pandémica. En 2013 se creó el Sistema Nacional de Alerta Temprana y Respuesta Rápida (SIAPR), asumiendo las funciones de coordinación, notificación y evaluación ante una crisis sanitaria. El Global Health Security Index 2019 evaluó el sistema positivamente, avalando tanto la capacidad sanitaria del sistema nacional de salud como la capacidad de alerta del SIAPR. Sin embargo, el modelo fue criticado por sus limitaciones para prevenir

y reaccionar ante una pandemia, en particular por las limitaciones de coordinación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas (Arteaga, 2020). De hecho, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias se vio rápidamente abrumado en marzo por la irrupción de la pandemia y no pudo recopilar datos de manera oportuna y ordenada. La revista *Lancet Public Health* publicó en octubre un editorial titulado «COVID-19 en España: ¿una tormenta predecible?» en el que los editores manifestaron que, a pesar de que España había creado el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias en 2004, la pandemia había dejado al descubierto la debilidad de su sistema de vigilancia.

Durante el estado de alarma, el gobierno desplegó la Unidad Militar de Emergencias, que ha demostrado ser un importante instrumento en la gestión de crisis. La UME, creada en 2005, facilitó el transporte de ciudadanos, mercancías y servicios de vigilancia durante el estado de alarma.

## 3.2 RESPUESTA DEL EJECUTIVO

### 3.2.1 Formulación de políticas efectivas

El 9 de marzo, el Gobierno emitió sus primeras advertencias y recomendaciones, cuando el número de casos confirmados ya había superado los 1.500. El 13 de marzo, Pedro Sánchez declaró el estado de alarma, con más de 7.500 casos confirmados. En perspectiva comparada, la respuesta española llegó más tarde que en otros países (Timoner, 2020). El Gobierno español contó con el asesoramiento de expertos de diferentes áreas como médicos, virólogos y epidemiólogos, así como en información de las Comunidades Autónomas, ayuntamientos y demás organismos gubernamentales. Según el Ministerio de Sanidad, se crearon cuatro grupos de trabajo, así como un grupo multidisciplinar en el Ministerio de Ciencia. La transición hacia la «nueva normalidad» fue elaborada por un comité de expertos multidisciplinar integrado por 15 profesionales con el apoyo del Comité Científico y Técnico que se creó para asesorar al Gobierno y el grupo técnico para el seguimiento y evaluación en las Comunidades Autónomas.

La falta de experiencia en la formación de gobiernos de coalición ha sido una limitación importante que ha repercutido en la eficacia y coherencia de la formulación de políticas y la coordinación entre ministerios. Esto es así ya que el Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos es el primer gobierno de coalición a nivel nacional desde 1936 (Segunda República). Un grupo de expertos en salud pública españoles publicó un comunicado en la revista científica *The Lancet* solicitando una evaluación independiente de la respuesta al COVID-19 en España. Entre otras cosas, criticaron la falta de confianza en los dictámenes científicos por parte del Gobierno, así como la rápida reapertura de algunas Comunidades Autónomas, pero donde en muchos casos se tardó demasiado en implementar un sistema de seguimiento y localización de casos, ignorando también los consejos de los científicos.

### 3.2.2 Retroalimentación y adaptación de políticas

En un comienzo, el Gobierno tuvo dificultades para implementar medidas. Sin embargo, el estado de alarma ofreció al Gobierno un marco legal sólido dentro del

cual podría adoptar decisiones severas a la altura de las circunstancias. Teniendo en cuenta la organización descentralizada del sistema sanitario, el Ministerio de Sanidad se vio rápidamente abrumado por la crisis y no pudo recopilar datos de manera oportuna. Sin embargo, la cooperación y coordinación con las autoridades autonómicas mejoró rápidamente y el Gobierno pudo tomar decisiones y evaluar medidas basadas en datos fiables. Tras el fin del estado de alarma, la capacidad de respuesta de la Administración Pública se vio limitada por la confusión de competencias y las políticas partidistas. En este sentido, la evaluación de las medidas adoptadas fue más complicada. A finales de septiembre, el Gobierno acordó con la mayoría de Comunidades Autónomas imponer restricciones en áreas con más de 100.000 habitantes que cumplieran con tres parámetros: 500 casos por cada 100.000 habitantes, 35 % de ocupación de pacientes COVID-19 en unidades de cuidados intensivos y resultados positivos en el 10 % de las pruebas diagnósticas.

### 3.2.3 Consulta social

Desde el estallido de la pandemia, el Gobierno ha entablado un diálogo activo con los sindicatos y la patronal, firmando varios convenios sobre la subida del salario mínimo, la aprobación de los Planes de Despido Temporal (ERTE) o de un esquema de prestaciones para autónomos, el Convenio de Reactivación Económica y Empleo, el Convenio de Trabajo a Distancia, o la creación de la «Junta del Coronavirus». También ha convocado reuniones con los agentes sociales para estructurar y monitorear la respuesta a la pandemia. En noviembre, Gobierno, sindicatos y patronal crearon la Mesa de Diálogo Social para la Recuperación, la Transformación y la Resiliencia. Grupos de interés social participaron también en la elaboración de varias políticas, como la Estrategia española de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027. Sin embargo, para la implementación del Plan de Recuperación de la UE, esta cooperación con los actores sociales o el sector privado no ha sido tan estrecha, y algunas empresas han expresado su preocupación por la limitada información que han recibido del Gobierno.

### 3.2.4 Comunicación política

A pesar de las sesiones informativas diarias del grupo de trabajo y las numerosas ruedas de prensa, la gestión de la comunicación del Gobierno ha sido ampliamente cuestionada. Las principales críticas tienen que ver con los retrasos en el suministro de información, la falta de datos consistentes, y la falta de claridad. Ni el Presidente del Gobierno ni ningún otro ministro acordaron durante las primeras tres semanas del estado de alarma responder a las preguntas enviadas por los periodistas telemáticamente, y sólo a partir de abril, el Gobierno dio ruedas de prensa por videoconferencia y permitió las preguntas. El Gobierno no preparó a la ciudadanía para el escenario más negativo, dando un mensaje de calma excesivamente paternalista en las etapas iniciales de la pandemia (Costa-Sánchez y López-García 2020). Durante el estado de alarma, el 38 % de los ciudadanos afirmó que el Gobierno era la fuente de información más confiable. Un tercio de los encuestados (33,8 %) evaluó la información gubernamental como clara y suficiente en todo momento, y el 22,8 % pensó que era oportuna. Sin embargo, el 52,8 % de los ciuda-

danos creía que no se había revelado toda la verdad, y el 45,9 % que la información causaba confusión (Moreno *et al*, 2020).

### 3.2.5 Implementación

A finales de febrero de 2020, cada Comunidad Autónoma fue tomando sus propias medidas de forma descoordinada, en función de la incidencia y la propagación del COVID-19 en su territorio, sin que consiguieran contener la propagación de casos. El 13 de marzo, el Presidente del Gobierno anunció el estado de alarma a nivel nacional, confiriendo al Gobierno la plena responsabilidad de gestionar e implementar las medidas para frenar la pandemia. Estas medidas incluyeron confinar el país entero y garantizar el suministro de bienes y servicios esenciales. Con la creación del «mando único», el Ministro de Sanidad asumió la toma de decisiones y la coordinación de la política sanitaria de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Ministerio de Sanidad no tenía la capacidad administrativa para implementar las medidas, cayendo la verdadera responsabilidad final en manos autonómicas. Además, esta falta de mecanismos sólidos de coordinación en los diferentes niveles de gobierno generó confusión y conflicto, ya que las medidas de contención tomadas por el Gobierno afectaron de manera desproporcionada a las regiones más industrializadas y turísticas, que se opusieron a las medidas mientras otras exigían medidas más fuertes. El Gobierno mostró su voluntad de lidiar con el conflicto de intereses creado y no se opuso a la toma de decisiones a nivel autonómico dentro de un marco nacional comúnmente acordado. La ayuda de emergencia concedida a las Comunidades Autónomas ha incluido transferencias incondicionales, aunque las transferencias se han basado en criterios específicos de reparto de ingresos establecidos por el gobierno central para evitar un uso negligente.

### 3.2.6 Coordinación nacional

La gestión de la pandemia en un país descentralizado como España, en el que la implementación de las políticas sanitarias es competencia autonómica, no podría realizarse sin cooperación intergubernamental. Sin embargo, no existe una representación institucionalizada permanente de los intereses regionales a nivel nacional ni un marco consolidado de relaciones intergubernamentales, lo que hubiera facilitado la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno durante la pandemia. En una videoconferencia celebrada el 15 de marzo, dos días después de la declaración del estado de alarma, el Presidente del Gobierno informó a los presidentes de las Comunidades Autónomas sobre las medidas, y les pidió que se comprometieran a buscar la «unidad de acción» y demostrar lealtad. Según el compromiso alcanzado, el Presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos mantendrían reuniones telemáticas semanales durante el estado de alarma. En estas reuniones participaron todos los presidentes autonómicos, incluido por primera vez desde 2018 el presidente de Cataluña, destacando en su mayoría la utilidad de estas jornadas, a pesar de su carácter meramente informativo.

El Ministro de Sanidad y los consejeros de Sanidad autonómicos se reunían dos veces por semana para intercambiar información y llegar a acuerdos sobre estándares comunes para las pruebas PCR, el cierre de bares, o las medidas en resi-

dencias. Además, también se reactivaron otros mecanismos intergubernamentales de perfil intermedio. A principios de mayo, el Ministerio de Sanidad emitió un orden ministerial que regulaba el papel de las Comunidades Autónomas en la desescalada. De junio a octubre, los esfuerzos del Gobierno se dirigieron en gran medida a coordinar con las Comunidades Autónomas en cuestiones como la apertura de las escuelas. A finales de septiembre, el Gobierno acordó con la mayoría de las Comunidades Autónomas unos umbrales específicos para los cierres locales. Después de que la Comunidad de Madrid tuviera que imponer bloqueos locales en ciudades que cumplieran con estos criterios, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictaminó que no se podían limitar los Derechos Fundamentales fuera del estado de alarma. Como consecuencia, el Gobierno decretó un estado de alarma selectivo y el cierre de 15 días para estas ciudades madrileñas. A diferencia de marzo, el segundo estado de alarma, que se aprobó a finales de octubre a pedido de los gobiernos autonómicos, se implementó de manera descentralizada y con un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas.

### 3.2.7 Coordinación internacional

El Gobierno contribuyó activamente a los esfuerzos europeos para abordar las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia. En abril de 2020, el Ejecutivo presentó un borrador de estrategia de recuperación, que proporcionó una aportación significativa al debate sobre las medidas a nivel europeo. A nivel internacional, España forma parte de la alianza global ACT-Accelerator, la mayor apuesta geoestratégica mundial para el desarrollo de medicamentos y vacunas COVID-19. Dentro de esta respuesta multilateral encabezada por la ONU, la cooperación española movilizará un total de 1.720 millones de euros, centrando la respuesta en tres áreas prioritarias: apoyo a los sistemas de salud pública; gobernanza y protección de derechos; y desarrollo socioeconómico y protección de las personas más afectadas. El Gobierno aportará inicialmente 732 millones de euros, las Comunidades Autónomas un total de 39,9 millones de euros, las entidades locales 7,3 millones de euros y el Banco de España 941 millones de euros.

En diciembre, el Consejo de Ministros autorizó la transferencia de 20 millones de euros en contribuciones voluntarias a fondos y agencias de la ONU para hacer frente al impacto de COVID-19 en el mundo. España es el tercer país líder en la gestión de fondos delegados de la UE y un socio clave en la cooperación europea, especialmente en América Latina y África. La Agencia de Cooperación española (AECID) tiene como objetivo combatir la pandemia apoyando junto con la UE la distribución de vacunas COVID-19 en países en desarrollo. En noviembre de 2020, el gobierno anunció que el nuevo presupuesto de AOD para 2021 ascendería a 3100 millones de euros (0,25 % del RNB), lo que representa un aumento del 23 % en comparación con 2019. La Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19 incluirá una plataforma de seguimiento online y será objeto de una evaluación independiente en el segundo semestre de 2021.

### 3.2.8 Aprendizaje y adaptación

En el artículo publicado en la revista *The Lancet* por varios expertos sanitarios en verano de 2020, se exigía una evaluación integral, independiente e imparcial del

sistema sanitario y social español, que debería ser liderada por un panel de expertos internacionales y nacionales, y centrada en las actividades del Gobierno central y de las diecisiete Comunidades Autónomas en tres áreas: gobernanza y toma de decisiones, asesoramiento científico y técnico, y capacidad operativa. El Gobierno por su parte está apoyando una evaluación independiente de la gestión de la crisis. En octubre, se creó una comisión parlamentaria para evaluar las causas y efectos de la pandemia. Algunas iniciativas ministeriales específicas incluyen mecanismos de evaluación independiente. También hay evaluaciones en curso a nivel autonómico. Algunas organizaciones independientes como el CSIC ya han analizado la gestión institucional y organizativa de las residencias de ancianos durante la crisis del COVID-19.

### 3.3 RESILIENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO

#### 3.3.1 Participación ciudadana

Durante el estado de alarma, más de treinta organizaciones de la sociedad civil hicieron un llamamiento para garantizar el Derecho de Acceso a la Información, ya que durante el estado de alarma el Gobierno no actualizó el Portal de Transparencia de la Administración Central. Además, durante varios meses, el Gobierno se negó a proporcionar los nombres y perfiles profesionales de los miembros del comité de expertos que asesoró en la estrategia contra el coronavirus, ni entregó las actas de las reuniones e informes del Comité Científico.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno instó en varias ocasiones al Gobierno a entregar información relativa a la compra de equipos médicos tal y como se había solicitado. Tras las dificultades iniciales en la recogida de datos, el Gobierno y las Comunidades Autónomas comenzaron a publicar datos diarios sobre la evolución de la pandemia. En octubre de 2020, el Gobierno presentó el ambicioso Plan de Acción de Gobierno Abierto, que incluye una reforma de la Ley de Transparencia de 2013, la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales, nuevas leyes sobre regulaciones del *lobby*, y la apertura del acceso a datos clave.

#### 3.3.2 Supervisión legislativa

La pandemia ha interrumpido el funcionamiento del Congreso de los Diputados, reduciendo sus actividades parlamentarias casi por completo y reforzando su posición tradicionalmente débil frente al ejecutivo. Aunque la proclamación del estado de alarma fortaleció aún más al ejecutivo, el Congreso mantuvo una influencia significativa a través de su papel en la aprobación y posteriores prórrogas del estado de alarma. Otra cuestión sensible fue el uso recurrente de un tipo particular de norma, el Real Decreto Ley, dictados por el Gobierno y ratificados formalmente por el Congreso en un plazo de 30 días. Durante el primer semestre de 2020, el gobierno aprobó 24 Reales Decretos Leyes, mientras que el Parlamento no aprobó ninguna ley orgánica ni ordinaria. Desde el 26 de febrero hasta el 15 de abril de 2020, tampoco hubo una sola sesión de preguntas parlamentarias. Sin embargo,



el ministro de Sanidad compareció varias veces frente a la Comisión de Salud Pública del Congreso.

Una vez superado el estado de alarma, el Parlamento recuperó sus funciones constitucionales, tanto en el proceso legislativo como en el seguimiento de la actuación del Gobierno. Sin embargo, desde junio el presidente del Gobierno solo ha comparecido ante el Parlamento para informar una vez cada dos meses y el ministro de Sanidad una vez al mes, debilitando el control parlamentario. En octubre se creó la Comisión Conjunta Congreso-Senado para evaluar las causas y efectos de la pandemia.

### 3.3.3 Órganos de supervisión independientes

El Tribunal de Cuentas es el organismo encargado de auditar las cuentas del Estado y la gestión financiera de todo el sector público, facultado para emprender investigaciones por iniciativa propia tras la presentación de una denuncia. La mayoría de Comunidades Autónomas han establecido también tribunales de cuentas que cubren sus competencias transferidas. Aunque ha habido ciertas mejoras, el Tribunal adolece de una falta de independencia, ya que sus miembros son designados por los propios partidos. Durante el estado de alarma, se suspendieron los plazos para la presentación de cuentas y otra información financiera. Además, el Comité de Coordinación del Tribunal señaló en varias ocasiones que la lucha contra el COVID-19 estaba teniendo un impacto sustancial en la auditoría del gasto público, aumentando considerablemente su carga de trabajo en el segundo semestre de 2020. Sin embargo, la Oficina de Auditoría ha carecido de personal durante años, situación agravada por la pandemia. El programa de auditorías aprobado en el Parlamento en diciembre de 2020 prevé la revisión de los contratos de emergencia entre ministerios, comunidades autónomas, ayuntamientos y empresas públicas.

### 3.3.4 Protección de datos

España participa en la iniciativa «Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing» (PEPP-PT). En abril de 2020, el Gobierno puso a disposición de las Comunidades Autónomas la aplicación móvil oficial de autodiagnóstico e información. Paralelamente, tres Comunidades Autónomas lanzaron sus propias aplicaciones móviles. En este contexto, la Agencia Española de Protección de Datos emitió un comunicado en el que reiteró los criterios a aplicar para que el tratamiento de los datos sanitarios fuera legal. Según la Agencia de Protección de Datos, el Reglamento de Protección de Datos Personales de la UE (Reglamento 2016/679) contenía todas las reglas para el procesamiento de datos personales durante la crisis del coronavirus. Según su artículo 46, en situaciones excepcionales la base legal para las actividades de procesamiento puede basarse tanto en el interés público como en el interés vital del interesado u otra persona física. En este contexto, la agencia señaló que una situación de emergencia no debía conllevar la suspensión del Derecho Fundamental a la protección de datos personales. Al mismo tiempo, la normativa de protección de datos no puede utilizarse para limitar la eficacia de las medidas adoptadas para combatir la epidemia. La Agencia de Protección de Datos ha publicado varios documentos orientativos en relación con el COVID-19.

## CONCLUSIONES: PRINCIPALES DESAFÍOS

La evaluación de la respuesta a la crisis del COVID-19 en los diferentes niveles de gobierno en España será crucial en los próximos meses. En octubre de 2020, se creó una comisión conjunta en el Parlamento para examinar las causas y los efectos de la pandemia. También se ha pedido la reforma del Sistema Nacional de Salud y el fortalecimiento del Ministerio de Sanidad, debiendo mejorarse las funciones de coordinación del ministerio determinadas constitucionalmente para garantizar los estándares básicos en la prestación de servicios sanitarios. Existen además otros desafíos que deben abordarse.

En primer lugar, se debe mejorar la competitividad y la eficiencia de la economía española, al tiempo que debe reducirse su dependencia del turismo. Las políticas públicas deben priorizar una inversión que sea compatible con la protección del Medio Ambiente, y el Gobierno debe poner un mayor énfasis en la innovación y la educación. En segundo lugar, debe fomentarse la creación de empleo y la internacionalización de las pymes. Se deben mantener los apoyos fiscales y la flexibilidad con las empresas. En tercer lugar, se debe crear un marco institucional que promueva la cooperación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La Conferencia de Presidentes ha demostrado ser un instrumento útil, pero podría institucionalizarse aún más. Cuarto, es necesario reforzar el sistema tributario y reducir la deuda pública. Las nuevas medidas fiscales para 2021 son un paso importante. Sin embargo, el sistema tributario debe ser más eficiente y se debe combatir la evasión fiscal. En quinto lugar, es necesario mejorar las políticas del mercado laboral, abordando los problemas relacionados con la temporalidad de los contratos y la empleabilidad de los trabajadores desplazados. En sexto lugar, se debe fortalecer la cohesión social y mitigar el impacto social de la crisis del coronavirus. El nuevo ingreso mínimo vital es un paso importante, que debe consolidarse, y sin olvidar que el principal desafío para la viabilidad del sistema de bienestar es el envejecimiento de la población. La mayoría de las políticas sociales están bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas. En este sentido, es necesario reformar el sistema de financiación para que los gobiernos autonómicos cuenten con recursos suficientes para atender estas responsabilidades.

A nivel europeo, España debería apoyar mecanismos comunitarios eficaces para gestionar futuras crisis sanitarias en cuestiones como el suministro de equipamiento médico o el diseño de un posible estado de alarma europeo, y a corto plazo armonizar la vigilancia y seguimiento de las enfermedades. España también debería abogar por una estrategia de transformación económica a largo plazo de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Félix. (2020). «La Gestión de Pandemias Como el COVID-19 en España: ¿Enfoque de Salud o de Seguridad?», Real Instituto Elcano, ARI 42/2020.
- BENLLOCH, C. y AGUADO BLOISE, E. (2020), «Teletrabajo y conciliación. El estrés se ceba con las mujeres», Universidad de Valencia.
- BERTELMANN STIFTUNG 2019. Social Justice Index Report [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI_2019.pdf).
- BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, F. «Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2020). *La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia*.
- BRUEGEL DATASETS (2020). The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/spain>.
- CEPS (2019). EU Mobile Workers: A challenge to public finances?, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf>.
- CHISLETT, W. (2020): «The challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely», Real Instituto Elcano, ARI 101/2020 – 31/8/2020.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): Report on equality, en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en.pdf).
- (2019). Europe 2020 targets, en: <https://shorturl.at/hrMU4>.
- (2019). Regional Innovation Scoreboard, en: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en).
- (2020): European Innovation Scoreboard, en: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en).
- (2020): Education and Trading Monitor, Spain, en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9527d62-2497-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-171316235>.
- COMITÉ DE LAS REGIONES. Committee of Regions employment risk index, en: <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>.
- COMISIÓN MIXTA ESPECIAL DE EVALUACIÓN DE LA CRISIS SANITARIA DE LA COVID-19. [https://www.congreso.es/web/guest/comisiones?p\\_p\\_id=organos&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_organos\\_codComision=391&\\_organos\\_selectedLegislatura=XIV](https://www.congreso.es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_organos_codComision=391&_organos_selectedLegislatura=XIV).
- CONSEJO EUROPEO (2020). Council opinion on the 2020 Stability Programme of Spain, Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 509 final.
- COSTA-SÁNCHEZ, C. y LÓPEZ-GARCÍA, X. (2020). «Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones». *El profesional de la información*, v. 29, n. 3, e290304.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2020). «Más de un millar de quejas por el COVID-19,» noticia de 3 de abril de 2020, en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/mas-millar-quejas-covid-19/13>.
- (2020), «El Defensor plantea la posibilidad de que niños y niñas puedan salir a la calle de manera limitada y tomando las debidas precauciones,» noticia de 17 de abril de 2020, en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-crisis-covid/>.
- DEL PINO, E. y MORENO FUENTES, F. J. (coord.) (2020). «Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes»,

- Instituto de Bienes y Políticas Públicas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, octubre.
- DE LA FUENTE, Á. (2020). «Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis», *Fedea Policy Papers*, 2020/05.
- Digital news report España (2020), en <https://www.digitalnewsreport.es/>.
- El País* (2020). «Thousands of workers in Spain could be laid off as second coronavirus wave bites», publicado 13 de noviembre de 2020.
- ERKOREKA, M., GRAU CREUS, M. y KÖLLING, M. (2021) «Decentralisation and Covid-19: the Spanish territorial system under pressure», *International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)*, Palgrave.
- EUROPEAN EQUALITY LAW NETWORK (2020). Spain, Country report gender equality 2020, en: <https://www.equalitylaw.eu/country/spain>.
- GARCÍA-BASTEIRO, A. y ALVAREZ-DARDET., C. (coord.) (2020). «The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain», *The Lancet*, vol. 396, Issue 10250. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31713-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31713-X).
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). «Actividad y funcionamiento de las Cortes generales durante el estado de alarma por COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, junio.
- GEORGETOWN UNIVERSITY (2020). Women, Peace and Security Index, en: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2019/12/WPS-Index-2019-20-Report.pdf>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020). *Non-paper on a European recovery strategy*, April 19<sup>th</sup> 2020, en: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/04/Spain-.pdf>.
- (2020). *Plan de choque para la ciencia y la innovación*, en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ciencia-e-innovacion/Documents/2020/09072020\\_PChoqueCiencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ciencia-e-innovacion/Documents/2020/09072020_PChoqueCiencia.pdf).
- (2020). *Integrated National Energy and Climate Plan 2021-2030*, en: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es\\_final\\_necp\\_main\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_final_necp_main_en.pdf).
- (2020). *España digital 2025*, en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital\\_2025.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf).
- (2020). Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- INE (2019). *Living Conditions Survey*, en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).
- (2020). ‘Women and men in Spain,’ section on ‘Reasons for part-time work according to age groups,’ [www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INSESeccion\\_C&cid=1259925461773&p=1254735110672&pagename=](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INSESeccion_C&cid=1259925461773&p=1254735110672&pagename=).
- JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH (2019). «Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability». Washington DC: Nuclear Threat Initiative, en: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.
- KÖLLING, M. (2020). «Federalism and the COVID-19 Crisis: A perspective from Spain», Forum of Federations Working Paper, en: <http://www.forumfed.org/2020/04/mario-kolling-federalism-and-covid-19/>.
- (2021). «COVID-19 & Federalisms in Spain», en: Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling (ed.). *Dealing with the COVID crisis in Federal and Devolved Countries*, Foro de Federaciones, Palgrave.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2020). «Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19», en: <http://www>.

exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Estrategia\_de\_respuesta.pdf.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ESPAÑA (2020). Plataforma: Aprendo en casa, <https://aprendoencasa.educacion.es/aprendemos-en-casa/>.
- MOLINA, I., OTERO-IGLESIAS, M. y PABLO MARTÍNEZ, J. (2020): «Has Spain's management of COVID-19 been a failure? Errors, lessons and recommendations», Real Instituto Elcano, WP 16/2020.
- MOLINA, I. y STEINBERG, F. (2020). «The influence -and weakness- of Spain's European policy in the face of the pandemic: from a diagnostic to proposals and recommendations», Real Instituto Elcano, ARI 68/2020, 12/5/2020.
- MORENO, Á., FUENTES-LARA, C. y NAVARRO, C. (2020). «Covid-19 communication management in Spain: Exploring the effect of information-seeking behavior and message reception in public's evaluation». *El profesional de la información*, v. 29, n. 4, e290402. en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.02>.
- MORETÓN TOQUERO, M. A. (2020). «Libertad de información y transparencia pública bajo el estado de alarma decretado para afrontar la pandemia por Covid19». En Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- MORONDO, D. (2020). «Gender equality sensitive COVID-19 measures», *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination en*: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5190-spain-gender-equality-sensitive-covid-19-measures-80-kb>.
- OCDE/EUROPEAN OBSERVATORY ON HEALTH SYSTEMS AND POLICIES, (2020). «Spain: Country Health Profile 2019, State of Health in the EU». Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2020), Beyond Containment: Health systems' responses to COVID-19 in the OECD, OECD.
- OLIVIÉ, I., CARRASCO, E. y MORENO, M. (2020). «España en el sistema multilateral de ayuda», Real Instituto Elcano, DT 23/2020-26/11/2020.
- OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2019). Spain Early Parliamentary Elections, en: <https://www.osce.org/odihr/elections/spain/416252>.
- POWELL, C., MOLINA, I. y MARTÍNEZ, J. P. (Coords.) (2020). «España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional», Real Instituto Elcano, Madrid.
- Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, de medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19.
- Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

- 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.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
- SANCHÍS, R. G. (2020). «Madrid during the COVID19 lockdown: a pilot study on lifestyle, wellbeing and telework». Universidad Politécnica de Madrid, en: <https://www.ucm.es/icei/file/iceipapercovid27>.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE DESARROLLO DIGITAL (2020). *Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico*, en: <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/libreria/LibroBlancoFINAL.pdf>.
- STEPANYAN, A. y SALAS, J. (2020). «Distributional Implications of Labor Market Reforms: Learning from Spain's Experience», IMF Working Paper, European Department, February 2020.
- TIMONER, A. 2020. «Policy Responsiveness to Coronavirus: An Autopsy,» Agenda Pública, *El País*, 8 de junio de 2020, en: <http://agendapublica.elpais.com/policy-responsiveness-to-coronavirus-an-autopsy/>.
- VIDAL FUEYO, M. C. (2020). «El derecho a la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia», en: BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, F. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- VILLENA-ALARCÓN, E. y CABALLERO-GALEOTE, L. (2020). «COVID-19 Media Coverage on Spanish Public TV», Blanquerna, en: [http://www.tripodos.com/index.php/Facultat\\_Comunicacio\\_Blanquerna/article/view/818/837](http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/818/837).