

“Estado, Comunidades Autónomas y estabilidad presupuestaria: repensar la distribución de competencias y los mecanismos de sostenibilidad financiera tras la crisis sanitaria”.

Prof. Dr. Fco. Manuel Silva Ardanuy

Dpto. Derecho Constitucional

Universidad de Sevilla ([fsilva@us.es](mailto:fsilva@us.es))

[Sumario]

I.-Introducción. II.-El Estado Social “fatigado”; impacto de los principios de estabilidad presupuestaria en el ejercicio de las competencias estatales, autonómicas y locales en un escenario de crisis sanitaria. III.-Respuesta frente a la crisis derivada del COVID-19; de la centralización a la cogobernanza. IV.-Los contrafuertes del Estado constitucional; competencias, financiación y autogobierno frente a la contención presupuestaria. V.- Conclusiones; de la autonomía a la cooperación. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

### I.-Introducción.

La crisis sanitaria derivada del impacto del SARS-CoV-2 en nuestra sociedad y las medidas adoptadas por los poderes públicos para su contención han supuesto un severo impacto en la distribución del poder y el ejercicio de los Derechos Fundamentales desde su inicio en marzo de 2020. La adopción de medidas para hacer frente a la violenta expansión del virus se produjo en un escenario social condicionado por una serie de vectores negativos que influyeron decisivamente en las políticas puestas en marcha en el periodo 2020-2022. Entre los condicionantes adversos que lastraron la respuesta dada a la crisis sanitaria encontramos el debilitamiento de los mecanismos de protección social que eran ejercidos por el Estado y en mayor medida por las Comunidades Autónomas debido a la aplicación de políticas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera vigentes desde la crisis económica de 2008 y que gozan del respaldo constitucional que la reforma del art. 135 CE les facilitó desde el 27 de septiembre de 2011 en cumplimiento de los compromisos adquiridos con las instituciones comunitarias.

La aplicación de dichas medidas de contención del déficit se tradujo en una reducción de los créditos disponibles para atender competencias en materia sanitaria, educativa o de atención social. El efecto de la aplicación sostenida en el tiempo de dichas medidas ha supuesto un adelgazamiento de las herramientas públicas que materializan dichos derechos tanto en recursos materiales como humanos, lo que, sumado a otros vectores

que deprimen las condiciones de vida de la población (aumento de la precariedad, incremento de la desigualdad social, reducción de las coberturas sociales o el crecimiento del desempleo o el empleo a tiempo parcial), colocaba a los sistemas públicos de protección de los derechos recogidos en los arts. 9, 10 y 40 a 43 de nuestra Constitución en una situación de fragilidad.

La irrupción del virus a partir de marzo de 2020 obligó, en el marco de una batería de medidas que afectó a todos los órdenes organizativos del Estado, a tensionar de manera severa el sistema público de salud, modificó el sistema educativo en sus distintos niveles y abocó ante la completa paralización de los distintos sectores económicos al despliegue de medidas de protección social y laboral con un alcance inédito hasta el momento, debiéndose abordar tan traumático proceso con unos servicios públicos debilitados y una muy limitada capacidad económico-financiera por parte del Estado y las CC.AA.

Al abordar cualquier reflexión que tenga como ámbito de desarrollo la crisis sanitaria debemos revestir cualquier afirmación de prudencia y provisionalidad, siendo el objeto de la presente comunicación analizar la situación de partida del Estado y las CC.AA. tras la aplicación y de las medidas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y cómo éstas han influido en la capacidad de respuesta ante la pandemia, abordando algunos elementos propositivos acerca de la necesidad de redefinir la distribución competencial y profundizar en la flexibilización de las medidas de austeridad en las conclusiones.

Podemos convenir que dos de los elementos centrales sobre los que pivota la organización de nuestro Estado compuesto son la autonomía y la cooperación. Sobre ellos se ha organizado la discusión pública con prevalencia de los debates relativos a los procesos de descentralización y desconcentración o las cuestiones identitarias, quedando en un segundo plano debates como la eficacia y eficiencia de los distintos niveles de la Administración a la hora de garantizar los servicios esenciales a la ciudadanía.

Sin embargo, la crisis sanitaria iniciada en marzo de 2020 ha desplazado de manera notable el debate sobre el modelo de organización territorial desde las cuestiones relativas a la autonomía hacia la necesidad de revisar los mecanismos de cooperación y su materialización mediante herramientas de coordinación que permitan dar respuesta a los profundos cambios sociales, tecnológicos, institucionales y económicos que se están dando en las distintas sociedades.

A la hora de encuadrar de forma pertinente el debate sobre cómo se ha afrontado la crisis sanitaria por los poderes públicos debemos establecer un “kilómetro cero” competencial

que nos expresa que toda decisión a adoptar frente a la crisis sanitaria debe partir de la asunción que la competencia en materia de sanidad corresponde a las Comunidades Autónomas, en base a lo establecido en el art. 148.1.21 CE, correspondiendo al Estado las bases y coordinación general (art. 149.1.16 CE). Junto con lo tocante al ámbito estrictamente competencial, el debate debe ser afrontado teniendo en cuenta el resto de elementos que someten la acción pública a una serie de condiciones propias del derecho de emergencia como la provisionalidad de las actuaciones, proporcionalidad de las medidas y el necesario control tanto jurisdiccional como político. En dicho ámbito debe situarse lo dispuesto en el art. 116.6 CE (“la declaración del estado de alarma no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y sus agentes”), el art. 1.2 de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (“las medidas y su duración serán las estrictamente indispensables para asegurar el establecimiento de la normalidad”), el art. 3.1 (“los actos y disposiciones de la Administración Pública serán impugnables en vía jurisdiccional”) o el art. 1.3 de la citada ley cuando dispone que finalizada la vigencia del estado de alarma “decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a estas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes”.

Sin embargo, durante la crisis sanitaria iniciada en marzo de 2020 y que aún continúa a través de la expansión y repliegue de las distintas variantes del virus, hemos podido comprobar las dinámicas que se han desarrollado a lo largo de nuestra historia de construcción autonómica han dificultado en algunos momentos la capacidad de respuesta del Estado compuesto ante una situación extraordinaria. Las insuficiencias del modelo de organización territorial (sometido a tensiones endógenas con anterioridad al inicio de la crisis sanitaria) ha dado como resultado que una crisis sanitaria que tenía su epicentro de resolución en una competencia autonómica tuvo desde el 14 de marzo (momento de aprobación del RDL 463/2020) hasta el 25 de octubre de 2020 (RDL 926/2020) como referencia política al Gobierno central. Sólo cuando el Gobierno de la Nación atomizó el mando único a partir de octubre de 2020 se dotó a la gestión de la pandemia de una verdadera dimensión territorial más pertinente con quienes ostentan las competencias en materia sanitaria.

Cuestiones como la sobredimensión del espacio público estatal frente al de las CC.AA. ha distorsionado el enfoque de los poderes público y ,en gran medida, de la ciudadanía, arrastrando el debate social e institucional sobre la gestión de la crisis hacia el papel

jugado por el Estado frente a la pandemia, reiterándose la confusión entre el nivel de pluralismo político y el de pluralismo territorial<sup>1</sup>.

## II.-El Estado Social “fatigado”; impacto de los principios de estabilidad presupuestaria en el ejercicio de las competencias estatales, autonómicas y locales en un escenario de crisis sanitaria.

El principio de estabilidad presupuestaria se encontraba vigente en el ordenamiento jurídico español desde su inclusión en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria<sup>2</sup> y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de Diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria<sup>3</sup>. Ambas leyes eran la materialización en el ordenamiento interno de lo expresado por el art. 126 del TFUE y del Protocolo aplicable en caso de déficit excesivo de los miembros de la Unión Europea<sup>4</sup>. Mediante la Ley Orgánica 5/2001 se procedió a excluir la vía del déficit público como una opción para cubrir el gasto público

Junto a la necesidad de dar cumplimiento a lo acordado con las instituciones europeas, el ejecutivo español debía hacer frente a una coyuntura económica interna y externa compleja<sup>5</sup> que llevó el 23 de agosto de 2011 a una reforma constitucional que introdujo en el ordenamiento constitucional el principio de equilibrio presupuestario. Dicha reforma, tramitada por la vía de urgencia con el apoyo de los dos principales partidos políticos españoles, fue aprobada el dos de septiembre de 2011 por el Congreso de los Diputados y el siete de septiembre por el Senado, aprobándose definitivamente el 27 de septiembre de 2011.

---

<sup>1</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F. (2021). La pandemia y el Estado Autonomico. TUDELA ARANDA, J. (coord.) Estado Autonomico y COVID-19, pág. 11, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

<sup>2</sup> BOE nº 298, de 13 de diciembre de 2001. Estuvo vigente hasta el 1 de enero de 2008, siendo sustituida por el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que aprobó el RDL 2/2007, de 28 de diciembre (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 2007) [Disposición derogada].

<sup>3</sup> BOE nº 299, de 14/12/2001. [Disposición derogada]

<sup>4</sup> Tratado de Funcionamiento de la UE en su versión del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (DOC nº83 de 30 de marzo de 2010). Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Reglamento (CE) 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

<sup>5</sup> El 11 de julio de 2011 la prima de riesgo de Grecia alcanzaba los 1.433 puntos básicos. La prima de riesgo de Portugal alcanzaba 1.067 puntos y la de Irlanda 1.052 puntos provocando que se rebajara la deuda portuguesa a la calificación de “bono basura”. Los países optaron por consagrar este principio en los ordenamientos jurídicos nacionales con el mayor rango posible. La reforma de la Constitución española encuentra su precedente en la de Alemania en 2009 de la que se pueden destacar la prescripción del equilibrio entre ingresos y gastos; la previsión de un régimen transitorio y el establecimiento del principio de cumplimiento conjunto de la federación y los Lander de las obligaciones dimanantes de la UE

La reforma del art. 135 CE incide de manera directa no sólo en la constitucionalización del principio de estabilidad, sino que aplica nuevos principios de relación con el recurso al endeudamiento por parte del Estado. La deuda pública se vincula así al déficit público y al principio de estabilidad presupuestaria, si bien la Constitución no establece unos porcentajes de deuda que se puedan atribuir a cada una de las esferas de la Administración<sup>6</sup>.

Según el art. 135.3 CE, el pago de los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones tendrá prioridad absoluta sobre aquellas obligaciones reconocidas. El ámbito de aplicación de esta previsión constitucional serían todas las entidades de derecho privado y unidades institucionales públicas<sup>7</sup>. Será la Ley Orgánica 27/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) la que desarrolle lo expresado por el art. 135 CE, que de manera coordinada con normas que afectan a las Comunidades Autónomas (LOFCA) velará por su cumplimiento en calidad de Ley orgánica incorporada al bloque de constitucionalidad.

Entre la aprobación de la reforma del art.135 CE y la entrada en vigor de la LOEPSF tiene lugar el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011 donde se establece el marco de un nuevo pacto presupuestario que se traduce en la invitación a los Jefes de Estado y de Gobierno para que den traslado de los principios de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria a sus ordenamientos nacionales al máximo nivel. La LOEPSF mantiene los cuatro principios de la legislación anterior (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficacia y eficiencia en la asignación de recursos) y se introducen tres (sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional).

---

<sup>6</sup> En cualquier caso y según lo dispuesto en el art. 135.3 CE, el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de ser autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. De esta forma, la nueva redacción del art. 135 opera como un elemento complementario al principio de reserva de ley en materia tributaria plasmado en los artículos 31.3 y 133 CE y del principio de ley en relación al gasto público (art. 134 CE). ARIAS ABELLÁN, D.: “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, en REAF, núm. 18, octubre 2013. PALMA FERNÁNDEZ, J. L., “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, Diario La Ley, núm. 7713 (11 de octubre) 2011. AA.VV., “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, págs. 159-210.

<sup>7</sup> BARRERO ORTEGA, A.: “La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo”, *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10, 2008. DE LA HUCHA CELADOR, F.: “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero, (REDF/CIVITAS)*, núm. 135, 2012. RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Otrosí*, núm. 11, 2012, págs. 7-16.

Se establece un claro mandato a las administraciones Públicas que no podrán incurrir en déficit estructural. En caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4%. Las Administraciones y Comunidades Autónomas podrán, excepcionalmente, incurrir en déficit en los supuestos de catástrofe natural, recesión económica grave y situación de emergencia extraordinaria. Esta desviación no podrá poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En estos tres supuestos se aprobarán planes de reequilibrio.

Las Administraciones de la Seguridad Social debían mantener o una situación de equilibrio o de superávit, pero, excepcionalmente, podrán incurrir en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Las Corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario sin excepción.

Si como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto del 60%, el reparto del mismo entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales deberá respetar las anteriores proporciones. El volumen de la deuda pública no podrá superar el 6% del PIB

Una vez establecidos los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y establecido el mecanismo de seguimiento y fiscalización del grado de cumplimiento de los objetivos, la LOEPSF establece medidas para poder disciplinar a las Administraciones Públicas (medidas preventivas, medidas correctivas que pasan por el establecimiento de límites al endeudamiento, establecimiento de planes económicos y financieros, planes de reequilibrio así como medidas coercitivas que contemplan la imposición de mecanismos de no disponibilidad de créditos presupuestarios a las Administraciones que incumplan los límites o constitución de depósitos con intereses en el Banco de España equivalente al 0.2% del PIB nominal).

La Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, un límite máximo de gasto no financiero, que fijará el margen máximo de recursos de sus presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación autonómicos y locales.

En el ámbito de la Administración Local los contenidos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)<sup>8</sup> quedaron recogidos en la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)<sup>9</sup>, que tenía como objetivo racionalizar el gasto en la Administración Local y cumplir las exigencias de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) exigió adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local basadas en la necesidad de racionalizar y clarificar la estructura de la Administración Local. Reforzar el control financiero y presupuestario y aplicar el principio de intervención mínimo a fin de favorecer la iniciativa económica privada. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL) establece una serie de medidas para alcanzar los objetivos de contención del gasto en las administraciones locales que pasaban por la actualización de las competencias municipales, el fortalecimiento de las Diputaciones provinciales, el redimensionamiento del sector público local o el fortalecimiento de la función interventora y el control interno. Asimismo, se declaraba la reserva en favor de las Entidades Locales, el desarrollo de las actividades de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, así como el transporte público de viajeros.

Cuando se produjese el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, las corporaciones locales que incumplan su límite de déficit debía plantearse un plan económico financiero con los requisitos formales que determinara el Ministerio de Hacienda, que incluyera medidas que pasasen por la supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que fueran distintas de las propias y de las ejercidas por Delegación, la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes o el incremento de los ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad local, llegándose a plantear la supresión de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> BOE nº 103, de 30 de abril de 2012.

<sup>9</sup> BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013.

<sup>10</sup> Sobre la LRSAL recae las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio, que contravienen la idea de considerar los principios de estabilidad como uno de los límites a la actuación de los entes locales, pudiendo el Gobierno Central establecer pautas para ello, declarando dicha visión inconstitucional.

Lo anterior pone de manifiesto las implicaciones negativas que el diseño legal del principio de estabilidad presupuestaria estableció a partir de 2012, lo que se tradujo en una drástica reducción en la materialización de aquellas políticas públicas donde, además de concentrarse el mayor esfuerzo presupuestario anual, se ejerce con mayor intensidad el conjunto de competencias de las CC.AA.

Resulta ilustrativo trasladar el principio de estabilidad general a la esfera de las políticas sanitarias o educativas. Si tomamos como referencia la variación del gasto público en sanidad con referencia al año 2009 con la variación del IPC acumulada para cada comunidad hasta 2018, se constata que para el total de España, el gasto público en 2018 había perdido -3,85% frente a lo gastado en 2009, lo que supone 65.550 millones de € menos de gasto público en euros constantes<sup>11</sup>. El gasto público se contrajo en términos generales en todas las comunidades a excepción de Baleares (23,22%), la Comunidad Valenciana (22,84%) y La Rioja (0,38%) hasta 2018. Las comunidades autónomas que más disminuyeron su gasto en este periodo fueron Asturias y Extremadura (-17,56% y -16,57% respectivamente), seguidas de Navarra y Galicia (-13,73% y -13,30% respectivamente). En términos de dinero corriente, desde 2008 a 2010 el gasto público a nivel estatal se incrementó en 10.958 millones de euros, hasta alcanzar prácticamente los 173.000 millones, pero a partir de ese momento se observa un descenso que alcanza su mínimo 2013 con algo más de 155.000 millones de euros. A partir de 2014 existe un incremento del gasto público hasta que en 2017 se supera la cifra de 2010 superando ligeramente los 185.500 millones de euros de 2018.

Por su parte, el gasto público destinado a Educación en relación al PIB se sitúa en 4,26% en 2019 (4,21% en 2018), un indicador que durante la última década registra un significativo descenso hasta 2014, influido por la importante disminución de la inversión. La mayor parte del desembolso corresponde a nóminas: representa el 59,2%, que se eleva al 67,5% si se incluye el cálculo de las cotizaciones sociales<sup>12</sup>. En términos similares cabe expresarse para otras políticas públicas como los Servicios Sociales, el sistema público de pensiones o la atención a la diversidad e igualdad de género que vieron sensiblemente mermada su financiación sin que se produjera una reducción significativa de la deuda pública del Estado.

---

<sup>11</sup> AMINISTÍA INTERNACIONAL (2020): La década perdida. Mapa de la austeridad del gasto sanitario en España (2009-2018), Madrid, pág.6.

<sup>12</sup> CC.OO. (2020): Gasto público educativo durante la crisis: evolución por CC.AA. y financiación del Ministerio de Educación para 2018, págs. 1-28, Madrid.



Podemos concluir que los efectos de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera estaban lastrando los mecanismos de protección social en la antesala de una crisis sanitaria que no podía ser prevista pero que pudo ser afrontada en una mejor situación por otros Estados que, con un PIB similar al de España, habían respondido a los principios de austeridad aplicando fórmulas opuestas a las adoptadas por los ejecutivos central y autonómicos.

### III.-Respuesta frente a la crisis derivada del COVID-19; de la centralización a la cogobernanza

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 como “*pandemia internacional*”<sup>13</sup>, fecha para la cual la expansión del virus fuera del foco de origen se había multiplicado por trece, y el número de países afectados se había triplicado<sup>14</sup>. En el momento de la declaración internacional de pandemia por COVID-19 se conocían más de 118.000 casos en 114 países, y 4.291 personas habían perdido la vida. En el momento de escribir estas líneas, a nivel mundial se habían confirmado 435.626.514 diagnósticos positivos por COVID-19 para un total de 5.952.215 fallecidos, de los cuales 11.054.888 casos se habían notificado en España para un total de 100.037 personas fallecidas<sup>15</sup>.

La especial violencia con la que el virus COVID-19 golpeó a la población española y la rápida propagación del mismo, abocó al Gobierno de España a la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma<sup>16</sup> tras la respuesta dada por distintas autoridades autonómicas desde el 24 de febrero de 2020, cuando el Gobierno de Canarias confinó parcialmente a un conjunto de ciudadanos en la isla de Tenerife<sup>17</sup> y al que seguirían los gobiernos autonómicos de La Rioja y Cataluña

---

<sup>13</sup><https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020>. [Consultado en línea: 25 de febrero de 2022].

<sup>14</sup>ALKIRE, S., DIRKSEN, J., NOGALES, R. y OLDIGES, C. (2020). Multidimensional Poverty and COVID-19 Risk Factors: A Rapid Overview of Interlinked Deprivations across 5.7 Billion People. OPHI Briefing 53. Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford, PAGES. 17-23.

<sup>15</sup> European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). Datos actualizados 02/03/2022 17:00 hora peninsular española.

<sup>16</sup> BOE nº 67, de 14 de marzo de 2020. La medida de la gravedad de la crisis desatada se refleja en el hecho de ser esta la segunda ocasión desde 1978 en que se recurre a un mecanismo tan excepcional como el estado de alarma. El único precedente data de diciembre de 2010 cuando se aprobó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se aprobó el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

<sup>17</sup> Orden de 24 de febrero de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, modificada el 27 de febrero y ratificadas por el preceptivo órgano judicial en base a lo establecido por el art. 8.6 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El Gobierno canario apoyó su decisión en lo establecido en el art. 2 LO 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública (LOSP) así como en el art. 141.2 b) del Estatuto de Autonomía de Canarias que establece como competencia

que vinieron a adoptar medidas de confinamiento similares al amparo de los arts. 2 y 3 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud Pública (LOSP) y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El art. 4, apdo. b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad. Con la invocación del Derecho constitucional de excepción se vieron afectados los basamentos del Estado constitucional ya que tanto los Derechos Fundamentales como la división de poderes se vieron alterados a partir de la modificación del sistema de distribución territorial del poder que rige en tiempo ordinario<sup>18</sup>. Existen al respecto, posiciones doctrinales que consideraban que el RD 463/2020, de 14 de marzo, venía a suspender derechos fundamentales excediéndose de lo establecido en el art. 55 CE, frente a quienes consideran que las limitaciones introducidas están contempladas en los arts. 4, 11 y 12 de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES)<sup>19</sup>. A este respecto, resultaron especialmente severos los confinamientos domiciliarios durante el primer estado de alarma donde se ha discutido de manera intensa sobre la colisión de dichos confinamientos con la libertad personal recogida en el art. 17 CE<sup>20</sup>.

A la hora de establecer unas coordenadas básicas para la comprensión de la gestión de la crisis sanitaria debe indicarse que los dos Decretos mediante los que se regularon los estados de alarma responden a lógicas de gestión opuestas. Mientras que el RD 463/2020, de 14 de marzo, que reguló el primer estado de alarma, aboga por un modelo de

---

de desarrollo legislativo y de ejecución por parte de la CC.AA. de la legislación estatal en materia de sanidad interior lo que incluye “la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos”.

<sup>18</sup> BIGLINO CAMPOS, P.; DURÁN ALBA, F. Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada, págs. 12-15, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. GARRIDO LÓPEZ, C., Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución, Marcial Pons, Madrid, 2021, págs. 200-201. SAÉNZ ROYO, E., “Limitar derechos fundamentales durante la pandemia”, Agenda Pública, 14 de julio de 2020.

<sup>19</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2021). Crisis sanitaria y modelo autonómico. TUDELA ARANDA, J. (coord.) Estado Autonómico y COVID-19, pág. 3, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. De la misma autora “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Monografía 8, 2020, págs. 23-24.

<sup>20</sup> BIGLINO CAMPOS, P. (2021). El impacto de la COVID en la distribución de competencias. TUDELA ARANDA, J. (coord.) Estado Autonómico y COVID-19, pág.4. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

centralización de competencias y mando único, el RD 926/2020, de 25 de octubre, que aprueba y regula la materialización del segundo estado de alarma, residenciaba la responsabilidad de gestión de la crisis sanitaria en los Presidentes de las distintas CC.AA<sup>21</sup>.

En lo relativo a la gestión del primer estado de alarma, el art. 4.1 del RD 463/2020, de 14 de marzo, establece que, a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno, junto a las autoridades delegadas establecidas en el art. 4.2., preservándose el resto de sus competencias tanto las CC.AA. como la Administración Local en virtud de lo establecido en el art. 6 del RD 463/2020. Del mismo modo, el art. 8 establece de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 apdo. b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que las autoridades competentes delegadas podrán acordar, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Cuando la requisa se acuerde de oficio, se informará previamente a la Administración autonómica o local correspondiente.

La declaración del estado de alarma (a la que seguirían cinco solicitudes de prórroga que extendieron de manera efectiva el estado de alarma hasta el 21 de junio de 2020 en una primera fase) estableció que la circulación debería realizarse individualmente y se limitaría a actividades de primera necesidad, tales como compras de alimentos o medicamentos, asistencia a centros sanitarios o entidades financieras, retorno a la residencia habitual o asistencia a personas vulnerables. El RD 463/2020, de 14 de marzo, estableció normas tocantes con las competencias autonómicas que no comportaban un supuesto de aplicación de la cláusula de prevalencia que fija el art. 149.3 CE<sup>22</sup> y que fueron asumidas por los poderes autonómicos, quienes pudieron adoptar durante la situación de emergencia decisiones que ayudaran a superar la crisis y proteger la vida de la ciudadanía en sus respectivos territorios.

---

<sup>21</sup> SAÉNZ ROYO, E., Respuesta a Doménech, G. “Comunidades Autónomas, derechos fundamentales y COVID-19”, Almacén de Derecho, 21 julio 2020. <https://almacendederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-COVID-19> [Consultado en línea: 2 de marzo de 2022].

<sup>22</sup> GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2021). El impacto territorial de la crisis sanitaria, pág. 8. TUDELA ARANDA, J. (coord.) Estado Autonómico y COVID-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

El Ministerio de Sanidad tuvo bajos sus órdenes directas a las autoridades civiles de las Administraciones Públicas de todo el país, en particular las sanitarias, para asegurar su plena disposición y garantizar una mejor distribución territorial de medios técnicos y humanos. Por tanto, todos los medios sanitarios civiles y militares, públicos y privados, se ponen a disposición del ministro de Sanidad.

Mediante el RD 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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<sup>23</sup>, se adoptó una nueva perspectiva en relación a la gestión de la crisis sanitaria, pasándose de la “centralización” inicial al denominado modelo de “cogobernanza” en base a lo establecido en el art. 6.1 que confería a la presidencia de las Comunidades Autónomas la condición de autoridad delegada a efectos de gestionar la última fase de la desescalada. El RD 514/2020, de 8 de mayo, recogía los términos de la cuarta prórroga del estado de alarma, dando cobertura a la denominada “desescalada”. El art. 4 del citado Real Decreto establecía que la competencia para aplicar las medidas que se acordaran correspondía a quien ostentara la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio. Resulta paradójico que, a pesar de la centralización de competencias que establecía el RD 463/2020, la gestión de proximidad de la crisis sanitaria correspondía a las CC.AA.

Las CC.AA. se situaban en un plano de participación en la toma de decisiones distinto al atribuírseles la capacidad de proponer al Ministerio de Sanidad aquellas medidas que se adecuen mejor a sus ámbitos territoriales en función de la evolución de la pandemia, cuestión que se vio ratificada mediante lo expresado en el art. 6 del Real Decreto 537/2020, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>24</sup>, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que apela al principio de cooperación entre las autoridades ministeriales y autonómicas<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> BOE nº159, de 6 de junio de 2020.

<sup>24</sup> BOE nº145, de 23 de mayo de 2020.

<sup>25</sup> CARMONA CONTRERAS, A. (2021). De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada, pág.9. TUDELA ARANDA, J. (coord.) Estado Autonómico y COVID-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

A partir del 21 de junio, momento en que se iniciaba el periodo de “nueva normalidad” serían las CC.AA. quienes adoptarían las medidas pertinentes para limitar la expansión del virus, para lo cual los ejecutivos autonómicos se centraron en regular las actividades de carácter social celebradas en espacios públicos, así como la modulación del derecho fundamental a la libertad de empresa o la libertad ambulatoria en base a lo establecido en el art. 149.1.13º y 16º CE y a los mínimos normativos establecidos por el Estado en el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio<sup>26</sup> a fin de evitar nuevos focos de propagación del virus, en el horizonte de superar la Fase III del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad<sup>27</sup>. Lo anterior se materializó en la adopción de medidas que limitaban el aforo de determinados establecimientos, así como sus horarios de apertura, atribuyéndose a los órganos competentes del Estado, las CC.AA. y las Entidades Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del cumplimiento de las medidas contenidas en el RD 21/2021, de 9 de junio (art.3.2) hasta que el Gobierno declare de manera motivada y de acuerdo con la evidencia científica, previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, la finalización de la situación de crisis sanitaria (art. 2.3). Esta función de vigilancia, inspección y control se verá acompañada para las CC.AA. y Entidades Locales de la responsabilidad de aportar “*de inmediato*” al Ministerio de Sanidad la información epidemiológica y relativa a la capacidad asistencial que se requiera (Disposición Adicional 2ª RDL 21/2020). Debe indicarse que la nueva normalidad no supuso la devolución de forma simétrica el ejercicio de competencia a las CC.AA. tal como se expresa en el art.4 del RD 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2<sup>28</sup> y que aplicaba el estado de alarma a nueve municipios de la Comunidad de Madrid.

Tras el periodo comprendido entre el 21 de junio y el 24 de octubre, el 25 de octubre el Gobierno de la Nación declaró nuevamente el estado de alarma en todo el territorio nacional para limitar el impacto de la COVID-19, mediante la aprobación del RD 926/2020<sup>29</sup> cuyas medidas finalizaron el 9 de noviembre de 2020, habiéndose aprobado

---

<sup>26</sup> BOE nº 163, de 10 de junio de 2020 [Disposición derogada].

<sup>27</sup> MINISTERIO DE SANIDAD. Gobierno de España (2020): Plan para la Transición hacia una nueva normalidad. Guía de la fase III. 31 de mayo de 2020. <https://www.lamoncloa.gob.es/Documents/31052020PlanTransicionGuiaFase3.pdf> [Consultado en línea: 1 de marzo de 2022].

<sup>28</sup> BOE nº 268, de 9 de octubre de 2020.

<sup>29</sup> BOE nº282 de 25 de octubre de 2020.

una prórroga por un periodo de 6 meses que finalizaría el 9 de mayo de 2021 en los términos contenidos en el RD 956/2020, de 3 de noviembre<sup>30</sup>. Con anterioridad a la declaración del nuevo estado de alarma, varias CC.AA se vieron obligadas a establecer cierres perimetrales en partes de su territorio lo que llevó a la publicación de la Orden del Ministerio de Sanidad de 30 de septiembre de 2020 que elevó a obligatoria la propuesta aprobada en el Consejo Interterritorial de Salud, que obligaba a todas las CC.AA a acordar confinamientos perimetrales con alata incidencia por COVID-19.

El RD 926/2020 establecía una nueva estrategia para afrontar el enorme desafío que suponía la crisis sanitaria y lo hacía asumiendo una gestión descentralizada a partir de las diferentes realidades sanitarias que existían en los distintos territorios, si bien plantea algunas dudas en relación al control político y judicial del ejercicio delegado en presidentes autonómicos, si bien el art. 7 de la Ley 4/1981, de 1 de junio (LOAES) establece que “a los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”.

La opción por la autonomía territorial en la toma de decisiones frente a la crisis sanitaria implica la posibilidad de flexibilizar las medidas adecuándolas al impacto del virus en cada CC.AA. si bien generó una “polución normativa” que implicó cierta desorientación en la ciudadanía acerca de las normas a observar.

#### IV.-Los contrafuertes del Estado constitucional; competencias, financiación y autogobierno frente a la contención presupuestaria.

El art. 1.1 CE define al Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, materializando esta definición en el ámbito de los derechos sociales y económicos a través de los principios recogidos en el Capítulo III del Título II (“*de los principios rectores de la política social y económica*”). Cristalizaba así la voluntad de transitar hacia un Estado asistencial, superador de la anterior naturaleza parcialmente abstencionista en lo social, donde la prosecución de la próspera existencial y la participación de la ciudadanía en los bienes económicos y culturales fueran objetivos prioritarios.

---

<sup>30</sup> BOE nº 291, de 4 de noviembre de 2020. Deben valorarse las cuestiones que introduce esta prórroga exorbitante por parte del gobierno, que excede de lo que entendemos como proporcionado (quince días en los casos de declaración de estado de alarma art. 116.2 CE o de treinta días prorrogables por un periodo igual en los estados de excepción art. 116.3 CE) al tiempo que sustrae la posibilidad de un control más diligente por parte del poder legislativo.

La configuración de este Estado social comporta diversas dimensiones, implicando el deber de todos los poderes públicos de velar porque las medidas públicas que adoptan sean adecuadas a las necesidades sociales. Corresponde a los tres niveles administrativos del Estado, mediante el desarrollo de sus potestades concretar los derechos sociales en la misma medida que deben concretarse el resto de derechos, tal y como ha establecido la jurisprudencia constitucional de forma reiterada<sup>31</sup>. A tal efecto, la comunidad política encarga a su Administración en sus distintos niveles que, empleando los recursos económicos y humanos a su alcance, cumpla este mandato. Esto nos llevaría a poder afirmar que los derechos sociales, en teoría, deben quedar sustraídos de la aplicación de los mecanismos que regulan el mercado en tanto mecanismos de distribución sujetos de manera parcial al control de los poderes públicos y que por definición no debe cumplir con el principio de reparto y distribución equitativo de los bienes al considerar la propiedad privada como precondition para el acceso al mercado<sup>32</sup>, lo que de manera expresa colisiona con los principios de estabilidad y sostenibilidad que, de forma inflexible se aplican sobre las distintas AA.PP. desde 2012.

La Constitución Española establece como finalidad de la actividad pública el logro de la cohesión social y territorial, así como la lucha contra la exclusión (arts. 1.1, 2, 9.2, 14.40, 45, 131, 138.1) diseñando un entramado de deberes jurídicos públicos dirigidos a la finalidad de lograr la vertebración, cohesión, solidaridad y sostenibilidad social. Si asumimos, tal y como establece el art. 9.2 CE, que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas, su acción se debe dirigir a materializar los derechos sociales.

La colisión entre la pretendida salvaguarda del Estado social europeo a través de la aplicación de medidas de austeridad y la irreversibilidad de los derechos de la ciudadanía, ha sido resuelta por los tribunales nacionales (STC 81/1982, de 21 de diciembre) afirmando que *“debe existir razón suficiente para privar a una persona de las conquistas sociales ya conseguidas”*. Como señala el profesor Ponce Solé la vulneración de los derechos sociales que suponga una vulneración de derechos como la integridad física y moral puede dar acceso a las vías previstas en el art. 53.2 CE.

---

<sup>31</sup> SSTC 6/1981, de 16 de marzo; 27/1981, de 20 de julio; 15/1981, de 7 de mayo; 19/1982, de 5 de mayo; 39/1986, de 31 de marzo; 99/1987, de 11 de junio; 165/1987, de 27 de octubre; 10/1989, de 24 de enero; 216/1991, de 14 de noviembre; 19/1998, de 16 de febrero; 128/2009, de 1 de junio).

<sup>32</sup> ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.(2002), Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid, pág.19;. TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L.(2014): Tratado sobre protección de Derechos sociales. Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 33-41.

Más allá de constatar cómo las medidas de austeridad afectan a las Administraciones y a su capacidad para materializar los derechos de la ciudadanía, es necesario abrir una reflexión sobre cómo revertir la situación. En este sentido resulta esclarecedor la distinta manera en que las instituciones europeas y las autoridades españolas han afrontado la crisis sanitaria en comparación con la posición que se adoptó frente a la crisis económica y financiera del año 2008. El 29 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó la suspensión de la aplicación de las reglas fiscales para los ejercicios 2020 y 2021, lo que implicaba dejar sin efecto los objetivos de estabilidad y de deuda pública y no aplicar la regla de gasto en 2020 y 2021. La decisión se alineaba con las acciones adoptadas a nivel europeo y tiene como objetivo dar a las administraciones públicas todos los instrumentos posibles para luchar contra la pandemia y proteger a las familias y las empresas<sup>33</sup>. Por su parte, en julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento excepcional de recuperación temporal denominado *Next Generation* dotado con 750.000 millones de euros para el conjunto de los Estados miembros. El Fondo de Recuperación viene a garantizar una respuesta europea coordinada para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. España recibirá un total de aproximadamente 140.000 millones de euros, de los que 60.000 millones corresponden a transferencias no reembolsables, pudiendo acceder a un volumen máximo de 80.000 millones de euros en préstamos<sup>34</sup>.

Podemos observar cómo frente a dos crisis que impactaron de manera notable en las condiciones de vida de la ciudadanía, las respuestas dadas han sido opuestas. Frente a la aplicación de principios de austeridad en 2008, las autoridades nacionales y comunitarias han entendido que frente a la actual crisis sanitaria era necesario establecer mecanismos de protección social y estímulos para la reactivación económica que permitan reducir la brecha de desigualdad y recuperar derechos sociales y laborales de forma horizontal.

---

<sup>33</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200929.aspx> [Consultado en línea: 1 de marzo de 2022].

<sup>34</sup> BANCO DE ESPAÑA (2020): [https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/Informe%20trimestral/20/Recuadros/Files/IT-3T20\\_Box5-Av.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/Informe%20trimestral/20/Recuadros/Files/IT-3T20_Box5-Av.pdf) [Consultado en línea: 2 de marzo de 2022].



## V.-Conclusiones; de la autonomía a la cooperación.

En términos generales la posición mostrada por el Estado central y las Comunidades Autónomas para hacer frente a la crisis sanitaria ha sido de colaboración, actuando de manera razonable desde sus respectivos ámbitos competenciales. La mayor o menor descentralización del poder no ha condicionado de manera severa la manera de afrontar el desafío que la crisis sanitaria ha supuesto, habiéndose demostrado la capacidad de los poderes públicos, a pesar de las insuficiencias explicitadas a lo largo de la crisis sanitaria, para dar respuesta a una situación inédita.

Las posibles deficiencias en la gestión de la crisis sanitaria no son imputables al formato descentralizado de Estado, respondiendo dichos déficits a la compleja posición de partida de los sistemas públicos de protección astillados tras severos periodos de reducción de sus consignaciones presupuestarias debido a la aplicación de políticas de estabilidad presupuestaria, a lo que debe sumarse la falta de consenso entre los actores políticos a la hora de alcanzar acuerdos básicos que favorecieran enfrentar con mayores garantías el desafío que la crisis sanitaria representaba.

La reducción de la capacidad financiera de las distintas administraciones en aras de la aplicación de los principios de austeridad, junto con la limitación de competencias y capacidad introducidas por leyes como la LOEPSF, o la LRSAL, dañan de forma severa la manera en que los derechos sociales se materializan en nuestra sociedad y nuestra capacidad de afrontar desafíos como una crisis sanitaria que se sigue cobrando un importante número de vidas. Resulta paradójico que las administraciones que por competencia o proximidad han destacado en su acción frente a la pandemia las que de forma más eficaz reducen su déficit con mejor aplicación a sus fines los recursos de que disponen, sean la que vienen soportando el mayor número de medidas de austeridad.

El levantamiento del estado de alarma el 21 de junio de 2020, en un escenario de descenso continuado de la incidencia que no habría de ser definitivo pues se han sucedido distintas oleadas expansivas del virus que han afectado de manera directa a la población hasta el año 2022, supuso la restitución plena de las competencias a las CC.AA. y Entidades Locales en un escenario de mantenimiento de instrumentos favorecedores de la cogobernanza como el Consejo Interterritorial de Salud o la Conferencia de Presidentes.

Consideramos que la necesaria centralización del poder para hacer frente a un desafío de enormes proporciones como la crisis sanitaria desatada por el COVID-19 debe ser compatible con la descentralización en su gestión en aquellos escenarios en los que

delegar funciones se entienda como la mejor forma de afrontar y superar la crisis. A tal fin, sería deseable visitar la asignación de competencias para verificar el correcto encaje entre competencia asignada y eficacia a la hora de ejecutarla que mostraría de manera explícita la conveniencia de profundizar en la descentralización de competencias de proximidad en la Administración Local. Una de las lecciones que, por desgracia, la crisis sanitaria ha imprimado en los poderes públicos es que la reordenación del modelo territorial no será viable si no se incorpora al mundo local en pie de igualdad, estableciendo una financiación acorde con la prestación de servicios y las competencias que desde el ámbito local se materializan y el papel cada vez más relevantes que éstas han adquirido ante desafíos globales.

En el ámbito interno, sería de interés fortalecer medidas que se relacionaran con el aumento de su autonomía (en línea con lo legislado por diferentes Comunidades Autónomas desde 2009), así como abordar de nuevo el esquema vigente de financiación de la Administración Local, que muestra síntomas de agotamiento. Cabe reflexionar sobre si las futuras medidas de descentralización y desconcentración del Estado, en línea con el Título VIII CE, deberían dirigirse a una ampliación del marco competencial local, en un tiempo donde las principales demandas ciudadanas se vinculan con los servicios de proximidad.

Debe insistirse en la necesidad unos tribunales que valoraren la proporcionalidad y la necesidad de las medidas, partiendo de la necesidad que se dio de aplicar un derecho de emergencia y que los criterios de interpretación deben ser distintos a los que se aplicarían en tiempo ordinario, desde el respeto a las instituciones y al Estado de Derecho.

Finalmente debe expresarse la necesidad de establecer una respuesta unitaria en aquellas cuestiones que requieren de una respuesta horizontal a nivel estatal, junto con la coordinación de medidas entre el Estado y las CC.AA. en aquellas cuestiones atravesadas de una mayor singularidad territorial. Debe entenderse, en palabras del profesor Tudela Aranda que autonomía “es respeto a la diversidad y el único límite a esa diversidad es la Constitución y su desarrollo por el bloque de constitucionalidad”, debiéndose recordar la relación de la descentralización con el control tanto vertical, entre las distintas CC.AA. y el Estado, como horizontal, al diversificar el control parlamentario entre los distintos poderes legislativos autonómicos<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> TUDELA ARANDA, J. (2021). El Estado Autonómico y la COVID-19. Estado Autonómico y COVID-19, pág.3-6. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

ALKIRE, S., DIRKSEN, J., NOGALES, R. y OLDIGES, C. (2020). *Multidimensional Poverty and COVID-19 Risk Factors: A Rapid Overview of Interlinked Deprivations across 5.7 Billion People*. OPHI Briefing 53. Oxford Poverty & Human Development Initiative, University of Oxford.

AMINISTÍA INTERNACIONAL (2020): *La década perdida. Mapa de la austeridad del gasto sanitario en España (2009-2018)*, Madrid.

ARIAS ABELLÁN, D. (2013): “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, REAF, núm. 18.

AA.VV. (2011), “La reforma del artículo 135 CE”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (2021). *La pandemia y el Estado Autonómico*. TUDELA ARANDA, J. (coord.) *Estado Autonómico y COVID-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

BARRERO ORTEGA, A. (2008): “La transformación de la Constitución española a la luz del Derecho constitucional europeo”, *Revista D. Constitucional europeo*, núm. 10.

BIGLINO CAMPOS, P. (2020) “Introducción”, BIGLINO CAMPOS, P.; DURÁN ALBA, F. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

El impacto de la COVID en la distribución de competencias. TUDELA ARANDA, J. (coord.) *Estado Autonómico y COVID-19*, pág.4. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

CARMONA CONTRERAS, A. (2021). *De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada*, TUDELA ARANDA, J. (coord.) *Estado Autonómico y COVID-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

CC.OO. (2020): Gasto público educativo durante la crisis: evolución por CC.AA. y financiación del Ministerio de Educación para 2018, Madrid.

DE LA HUCHA CELADOR, F. (2012): “La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, *Revista Española de Derecho Financiero*, (REDF/CIVITAS), núm. 135.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2021). Crisis sanitaria y modelo autonómico. TUDELA ARANDA, J. (coord.) *Estado Autonómico y COVID-19*, pág. 3, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

“Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Monografía 8, 2020.

GARRIDO LÓPEZ, C. (2021), *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, Marcial Pons, Madrid.

GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2021). El impacto territorial de la crisis sanitaria. TUDELA ARANDA, J. (coord.) *Estado Autonómico y COVID-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

MINISTERIO DE SANIDAD. Gobierno de España (2020): *Plan para la Transición hacia una nueva normalidad. Guía de la fase III*. 31 de mayo de 2020.

PALMA FERNÁNDEZ, J. L. (2011) “Claves de la reforma del artículo 135: Derecho constitucional para financieros (sobre joyas, collares y relojes)”, *Diario La Ley*, núm. 7713 (11 de octubre).

RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (2012): “La reforma constitucional del art. 135 CE y la crisis financiera del Estado”, *Otrosí*, núm. 11.

SAÉNZ ROYO, E. (2020), “Limitar derechos fundamentales durante la pandemia”, *Agenda Pública*, 14 de julio de 2020.

Respuesta a Doménech, G. “Comunidades Autónomas, derechos fundamentales y COVID-19”, *Almacén de Derecho*, 21 julio 2020.

TEROL BECERRA, M.J., JIMENA QUESADA, L. (2014): *Tratado sobre protección de Derechos sociales*. Tirant Lo Blanch, Valencia.