



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES Y DEL TRABAJO DE
SORIA

Grado en Administración y Dirección de Empresas

TRABAJO FIN DE GRADO

**La Triple Administración Territorial en
España.**

Una revisión desde el COVID19.

Presentado por Juan Luis Berná Martínez

Tutelado por Carmen Fernández Zabalza

Soria en junio de 2021

CET

FACULTAD de CIENCIAS EMPRESARIALES y del TRABAJO de SORIA

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Justificación.	3
1.2 Objetivos.	5
1.3 Metodología.	7
2. LA TRIPLE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	8
2.1 Administración Estatal	11
2.2 Administración Autonómica.	15
2.3 Administración Locales.	18
3. LA PRIMERA OLA DEL COVID19	20
3.1 Inicios. La declaración de pandemia.	21
3.2 Primeras medidas.	22
3.3 La gestión Estatal de la crisis. La desescalada que no se produjo.	25
4. LA SEGUNDA Y TERCERA OLAS	26
4.1 Cronología.	29
4.2 El papel del Estado.	30
4.3 La Co-gobernanza Estado - Comunidades Autónomas.	32
5. MEDIDAS COVID19 Y REPERCUSIÓN EMPRESARIAL	33
5.1 Medidas laborales.	33
5.2 Medidas económicas.	35
5.3 El COVID19 y su repercusión empresarial.	36
6. CONCLUSIONES	38
7. BIBLIOGRAFÍA	41
8. ANEXOS	45
9. RESUMEN Y PALABRAS CLAVE	55

1.- INTRODUCCIÓN

1.1.- Justificación

La crisis provocada por el virus conocido como COVID19¹ lleva, en estos días, más de un año completo azotando España con unas consecuencias que, si bien algunas de ellas ya se están vislumbrando y padeciendo, dejarán una importantísima huella en nuestro país y en el resto del mundo. Ésta, quedará sin duda marcada en la todas las empresas existentes en la actualidad, en aquellas que sobrevivan a esta crisis, en las que no, y en las que en un futuro se crearán.

La forma de trabajar, la forma de plantearse el presente y el futuro empresarial va a transformarse y, como es lógico, los Poderes Públicos tendrán un papel decisivo en esta solución/transformación/evolución. El Poder Legislativo en nuestro país ha tenido un papel decisivo, sin entrar aún en si ha sido acertado o errado, y todos los órganos Gobierno Estatal, Gobiernos Autonómicos y Corporaciones Locales, han generado y aplicado un, quizás, excesivo número de normas de distinto rango que de forma muy significativa han influido en la situación de sus ciudadanos y por ende de sus empresas.

En España, con una organización territorial con tres diferentes grados de autonomía, Estatal, Autonómica y Local, amparadas constitucionalmente, se ha puesto en evidencia el funcionamiento real de este escenario de competencias. El análisis de esta organización estructural, por su influencia en el mundo empresarial, en lo que respecta a los estudios que con este trabajo se finaliza, y en lo social, por las consecuencias para toda la sociedad que está teniendo el COVID19, justifican la elección de este tema.

El hecho de haberse padecido lo que se ha denominado como “olas”, entendiendo como tales momentos de grandes contagios en todo el país, y el distinto tratamiento jurídico entre la primera, la segunda y tercera olas, obliga a realizar un estudio por separado de estas circunstancias que serán tratadas procurando evidenciar las diferencias del método de sobrellevar la pandemia, y sobre todo sus efectos en el tejido empresarial

¹ El COVID 19, acrónimo del inglés *CO*rona*V*irus *D*isease 2019 (Enfermedad Coronavirus de 2019) da nombre a la enfermedad producida por el SARS-CoV-2. Se emplea normalmente en masculino por influjo del género de coronavirus y de otras enfermedades víricas (el zika, el ébola), que toman por metonimia el nombre del virus que las causa. El uso en femenino (la COVID-19) está justificado por ser enfermedad (disease en inglés) el núcleo del acrónimo. La RAE considera plenamente válido su empleo con ambos géneros (RAE, 2020). En este Trabajo se designará en masculino.

de España, ya que, plenamente inmersos en un mundo en el que la globalización parecía el futuro, las medidas se han atomizado casi en los 8.131 Ayuntamientos existentes en la actualidad en nuestro país.

A lo largo del trabajo se procurará recoger el número de normas generadas por cada origen en nuestro país, al menos en lo que se refiere al nivel Estatal y Autonómico ya que sería prácticamente imposible hacerlo a nivel Local. Esta generación normativa sin precedentes, aunque sea tan solo como dato cuantitativo, justifica un hecho que viene siendo denunciado “a gritos” por la ciudadanía: el no saber a qué atenerse durante el COVID19, tanto en materia legislativa como en materia sancionadora.

Este fenómeno, denominado por algunos como “saturación normativa” (Beltrán Gamir, 2020), no solo paraliza a los ciudadanos, sino que también lo hace a las empresas, que, ante este impresionante, y en ocasiones cambiante volumen de normativa aplicable parece que en cierta forma las paraliza o ralentiza. Este efecto es sin duda no deseable y sería necesaria una reflexión, quizás no dirigida ya a esta crisis que se desenvolverá hasta su control, sino para situaciones posteriores en las que esta frenética producción normativa pueda ser, al menos, controlada.

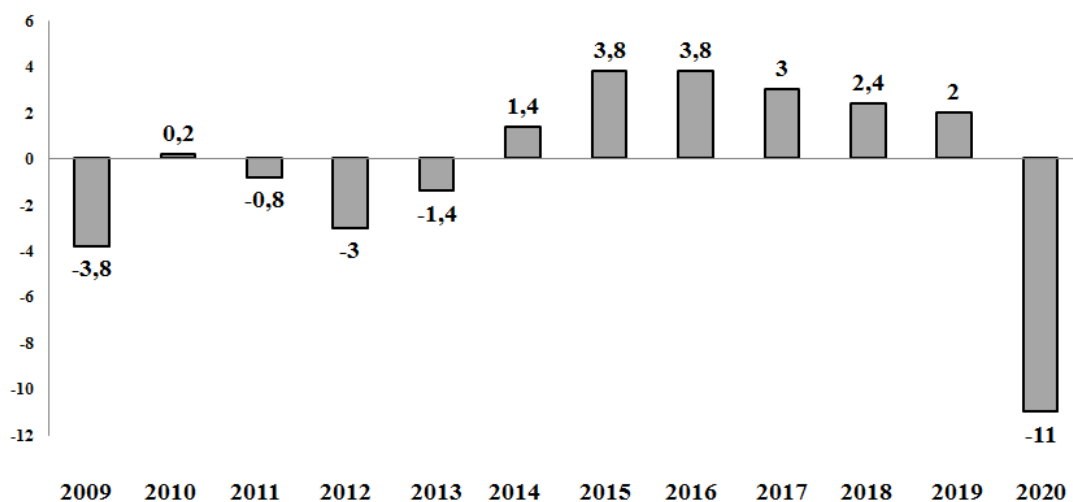
Mucho se habrá de aprender de la situación que se está viviendo, y es una de las principales intenciones de este trabajo, la de contribuir a esta nueva forma de ver la regulación de la sociedad en situaciones de crisis.

Se considera necesario señalar que en las medidas adoptadas con ocasión de la primera ola de la pandemia por parte de la Administración Estatal, a modo de antecedente se realizará una pequeña referencia a la posibilidad de haber paliado, con la información existente de años anteriores a este nivel, los efectos no sólo sanitarios sino también económicos de una crisis como la que vivimos, al considerarse como amenaza posible por el Plan Estratégico de España de 2017 el desarrollo de una gran pandemia de origen vírico, que debería haber originado las primeras actuaciones.

Entre una de las consecuencias ya determinada por los organismos competentes, en concreto el Instituto Nacional de estadística en adelante INE, el Producto Interior Bruto de nuestro país sufrió un descenso histórico del 11 %, situación tan sólo superada por el que se produjo en 1937, segundo año de la Guerra Civil que asoló España entre 1936 y 1939.

Este descenso es casi el triple que el producido en 2009, el peor año de la anterior recesión económica. El siguiente gráfico, muestra estas variaciones del PIB de España en los últimos 11 años.

Gráfico 1. Variación PIB España entre 2009 y 2020 en %



Origen: Producción propia. Datos: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021b).

Añadir por último en este breve introito que la fecha de análisis final es más o menos mediados de marzo de 2021, lo cual evita la introducción de futuras olas distintas de la primera, segunda y tercera, siendo éstas las verdaderamente analizadas y explicadas. Dejamos de ver de esta forma el posible control de la pandemia mediante la vacunación y los efectos de ésta en la inmunización de la población, así como los problemas derivados de los efectos secundarios y los conflictos entre la UE y las grandes farmacéuticas (Astra-Zeneca, Moderna, Jhonson, etc...).

1.2.- Objetivos

El objetivo general de este trabajo es conocer cómo ha afectado la presencia del COVID19, pudiendo llegar a realizar un primer análisis sobre la trascendencia derivada en las empresas de esta gestión tridimensional.

Los datos son aún confusos, como imprecisa ha sido la información que se ha ofrecido a lo largo de toda la crisis que se está viviendo, la cual llega a hacer pensar en

una posible desinformación que, si bien no puede ser considerada como provocada, pero sin duda tiene atisbos de peso de que ha sido consentida.

Este gigantesco volumen de información, en la que ha tenido cabida tanto información fiable como de dudosa veracidad, ha dado lugar a lo que se ha denominado “infodemia” (OMS, 2020), cuyos resultados también están siendo objeto de análisis (Portero Alférez, 2020).

De todas formas, con los datos disponibles y con una importante dosis de ilusión e interés por hacer un debido estudio, se acomete este TFG cuyos objetivos pormenorizados serán los expresados a continuación, desglosándolos en preguntas que serán respondidas a lo largo del texto del trabajo. Estos objetivos son:

- **Objetivo 1:** Conocer la estructura y base constitucional de la triple administración territorial de España, su grado de afianzamiento en nuestro país y su posible evolución. Este objetivo, clasificado como primario, se estructura en las siguientes preguntas: ¿Es legítima y consistente constitucionalmente la triple administración territorial de España? ¿Está firmemente asentada en España? ¿Es posible su evolución a otro modelo? ¿Se podría definir este nuevo modelo? Para responder a estas preguntas se desarrolla el apartado 2 de este TFG.
- **Objetivo 2:** Conocer las actuaciones iniciales frente a la situación marcada por el COVID19 y el papel de cada una de las administraciones territoriales. El carácter de este objetivo puede clasificarse como secundario y las preguntas a las que deben responderse son: ¿Cuáles y qué grado de oportunidad y acierto tuvieron las primeras medidas? ¿Qué administración fue la protagonista? ¿Cómo respondieron el resto de las administraciones territoriales? ¿Podría evaluarse el resultado de esta gestión? El apartado 3 de este trabajo procurará responder a estas cuestiones.
- **Objetivo 3:** Analizar las segunda y terceras olas de la pandemia para llegar a conocer la calidad de su gestión. Objetivo Secundario que procurará responder a las siguientes preguntas: ¿Qué relación tienen la 2ª y 3ª olas con el momento cronológico en el que se producen? ¿Tuvieron relación con ellas la necesidad de activación de tejido empresarial? ¿Cuál fue la administración protagonista? Pese a no estar aún vencida la 3ª ola ¿Puede realizarse una evaluación de su gestión?

¿Ha funcionado la Co-gobernanza Estado y Comunidades Autónomas? Estas preguntas se procurarán responder en el apartado 4 del TFG.

- **Objetivo 4:** Este objetivo, de carácter principal, será conocer como ha influido en el tejido empresarial de nuestro país tanto el COVID19 en sí, como las medidas adoptadas para su control sanitario y económico. Para encuadrar en la debida forma este fin se plantean las siguientes preguntas: ¿Cómo ha influido el COVID19 en el tejido empresarial de España? ¿Cuál ha sido el sector más afectado? ¿Las medidas de carácter laboral adoptadas, cómo han influido en las empresas? ¿Han sido efectivas las medidas económicas en favor de las empresas adoptadas durante esta gestión de la crisis? Los sub-apartados 5.1 y 5.2 responderán a estas cuestiones.
- **Objetivo 5:** Tratar de conocer, mejor corroborar, que los efectos empresariales de la pandemia no concluirán con la solución sanitaria de la misma y analizar a la vista de la crisis vivida en España en los años que siguieron a 2008 como podría afrontarse esta situación. Considerado secundario, este objetivo debe responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es el punto de partida para la recuperación empresarial de España tras el COVID 19? ¿Cuándo podría alcanzarse en nivel económico de finales de 2019 en España?

Tras el tratamiento de estos objetivos, las conclusiones finalizarán este Trabajo de Fin de Grado en las que se procurará aportar el máximo número de propuestas siempre en el marco de la coherencia jurídica y empresarial para hacer frente a una situación que en absoluto se plantea fácil para las empresas que sobrevivan o las que pretendan crearse.

En estos momentos es necesario exponer que los conocidos como “emprendedores” desarrollarán un importante papel en el futuro empresarial a corto y medio plazo ya que lo más probable es una sociedad empobrecida y con algunas secuelas psicológicas tras los efectos padecidos por la situación vivida. Quizás, dicho sea, con toda la esperanza posible, sea el momento de probar nuevos modelos empresariales.

1.3.- Metodología

En el presente trabajo se va a emplear el método de análisis documental de contenidos. Pese a la aún escasa disponibilidad de datos fiables y los pocos análisis en

profundidad por ahora realizados por la doctrina, se analizarán todos los que con suficiente solvencia investigadora se encuentren disponibles.

Las fuentes oficiales no ofrecen excesivos datos sobre la situación actual de la economía española, quizás por no provocar una justificada situación de pánico. Los que puedan conseguirse en la búsqueda de fuentes serán exprimidos para la obtención del mayor número posible de datos, siempre y cuando contengan la fiabilidad suficiente para que permitan la obtención de unas adecuadas conclusiones.

La postura que se adopta en este trabajo no es, ni podría ser, en absoluto “negacionista”. La verdad es una y en estos momentos todo el mundo la tiene presente. Algo, la pandemia del COVID19, está segando sin piedad una más que importante cantidad de vidas que no tendrían por qué haber finalizado. Esta pandemia ha acabado o al menos ha lesionado intensamente, una sociedad del bienestar que, aunque con nuevas denominaciones, iba paulatinamente mejorando. Estos hechos no hay forma lógica de negarlos.

Pese a las dificultades en la búsqueda de fuentes solvente para este trabajo, en su redacción de han empleado:

- 84 Referencias Bibliográficas.
- 32 Normas nacionales y de la UE
- 10 Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional

2.- LA TRIPLE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

En primer lugar, dejar claro que la base indiscutible de esta triple administración territorial existente en España no puede ser otra que nuestra Ley suprema, La Constitución Española de 1978, en adelante CE. La primera referencia que la CE realiza sobre la Administración Pública se recoge en su artículo 25.3, y lo hace imponiendo limitaciones a la misma al prohibir de forma taxativa la posibilidad de imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria, impliquen privación de libertad (Sánchez Tomás, 2018). Se deja como primera propuesta de investigación la validez de las resoluciones administrativas

adoptadas para las restricciones de libertad como una especie de sanción por un comportamiento no adecuado de la ciudadanía. Lo cierto es que el Poder Judicial² se ha manifestado en contra de la actual restricción indiscriminada de esta libertad.

Otro artículo de interés es el artículo 54 CE que consagra la figura del Defensor del Pueblo, al que otorga la posibilidad de supervisar la actividad de la Administración. En relación con este cometido, el Defensor del Pueblo presentó en diciembre de 2020 el documento en el que se recogían sus actuaciones en relación con el COVID19, del cual se recibieron más de 26.000 reclamaciones durante ese año. En su apartado dedicado a la actividad económica (páginas 156 a 163) hace un acertado resumen de la situación empresarial del país. Por otro lado, resalta en su informe la modificación del orden de prioridades aplicado por las autoridades en la UE: en primer lugar, las personas, en segundo lugar, las empresas y, finalmente, el sistema financiero (Defensor del Pueblo, 2020).

A los efectos de este trabajo, el primer artículo que basa esta triple administración es el 97 de la CE, el cual determina que es el Gobierno de la nación el que, además de dirigir la política interior y exterior del país, dirige la Administración civil, la militar y la defensa del Estado. Como un antecedente a las competencias exclusivas del Estado establecidas en el artículo 149 CE, este artículo sirve de base para la competencia estatal final de todas las administraciones, al menos en las competencias básicas, como es el procedimiento administrativo, regulado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC, o las condiciones básicas de los empleados públicos, reguladas en el Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante EBEP, entre otras.

El siguiente bloque constitucional que establece esta triple administración territorial en nuestro país es el constituido por el Título VIII CE denominado “De la Organización Territorial del Estado”. Compuesto por tres capítulos el primero de ellos (Artículos 137 a 139 CE) determina los principios generales de esta organización, estando

² En el buscador de jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial, en adelante CGPJ, al introducir las palabras “Real Decreto alarma sanitaria Covid-19” aparecen 17.963 resoluciones que comprenden este texto legal en su contenido lo que sin duda demuestra la actividad judicial provocada por esta pandemia (CGPJ, 2021).

dedicado el segundo (Artículos 140 a 142 CE) a la Administración Local y el tercero (Artículos 143 a 158 CE) a las Comunidades Autónomas, en adelante CCAA.

Al analizar el artículo 137 CE encontramos la esencia constitucional del tema que se trata ya que, en consonancia con el artículo 2 CE, haciendo referencia a las nacionalidades y regiones, materializa el eje general de la organización territorial del Estado. Pese a un enunciado sorprendentemente simple, el artículo compuesto de 30 palabras definió un concepto tan complejo como la triple administración (García Roca y García Vitoria, 2018). De hecho, el Tribunal Constitucional en su STC 32/1981, de 28 de julio, en su FJ 3., cuarto párrafo, consideró que este artículo 137 CE prefiguraba una *“distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel”*.

Este artículo ha sido, por ser la base primaria de las competencias de las CCAA, objeto de un importante número de SSTC, que siempre le ha concedido una notable importancia llegando a considerarlo como uno de los *“pilares básicos del ordenamiento constitucional”* (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4., tercer párrafo).

Expuesto el origen de esta realidad de la triple administración se tratará a continuación estos tres niveles superpuestos de administración existente en España, con un esquema que no aleje al trabajo de su objeto principal. De esta forma, tras una somera exposición de cada una de las administraciones, en cuanto a su organización y funcionamiento, se tratará a continuación aquellos organismos de estas administraciones que más protagonismo han tenido durante la gestión de la pandemia producida por el COVID 19 que se analiza, sin perder de vista el carácter empresarial que debe presentar este TFG. De Esta forma el esquema a seguir para cada administración será:

- Resumen de organización y funcionamiento.
- Área de Sanidad
- Área de Orden público y Emergencias
- Área Tributaria
- Área de Empleo
- Área de fomento empresarial

2.1.- Administración Estatal

En lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la que se denomina Administración General del Estado, en adelante AGE, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, es la que determina estos extremos, conforme recoge su artículo 1 que establece el objeto de esta Ley.

La AGE, acorde al artículo 55 de esta Ley, se estructura conforme a los principios de división funcional, para el cual se realiza mediante la distribución de sus competencias en Departamentos ministeriales o Ministerios, y de gestión territorial, lo que se lleva a cabo a través de las Delegaciones del Gobierno en las CCAA y las Subdelegaciones de Gobierno a nivel provincial en Comunidades superiores a una provincia. Esta estructura se completa con la AGE en el exterior de nuestro país a través de las embajadas (Carretero Espinosa de los Monteros, 2016).

Vista esta resumida estructura, será necesario a continuación analizar las áreas de competencia más afectadas por el COVID19 en los ámbitos seleccionados, comenzando por la sanidad, cuya responsabilidad se encuentra transferida de forma plena a las CCAA, quedando tan sólo las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla bajo la competencia estatal a través del Instituto de Gestión Sanitaria (INGESA).

Esta descentralización de la sanidad en España, pese a la existencia de un Sistema Nacional de Salud, en adelante SNS, creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), ha provocado que, pese a su intervención mediática, que el papel de este Ministerio de Sanidad haya quedado reducido a las vagas competencias sobre la política del Gobierno en materia de salud, de planificación de la asistencia sanitaria y de los aspectos internacionales de esta Sanidad.

De este modo, el órgano más relevante a nivel estatal en materia de sanidad no ha sido íntegramente de esta administración estatal, ya que, frente a la realidad de la descentralización, ha sido el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), el verdadero protagonista de la adopción de las medidas en este ámbito. Este CISNS se creó por la LGS (artículos 71 y concordantes de la LGS) y se encuentra constituido por el titular del Ministerio de Sanidad y los Consejeros correspondientes de las CCAA y Ciudades Autónomas.

Con relación al área que se ha denominado de orden público y emergencias, en materia de orden público, la que mejor conoce y ha vivido desde dentro el autor, y bajo la dependencia del Ministerio de Interior, la actuación de la administración estatal ha sido materializada, conforme establece la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en adelante FCSE, constituidas por el Cuerpo de Policía Nacional (CNP), la Guardia Civil y las Policías Locales y Autonómicas. Entendiendo esta división en materia de seguridad como un producto de esta triple administración analizada.

Siendo la seguridad una materia con una suficiente producción normativa sobre su coordinación, no ha presentado problemas al respecto dadas las competencias en esta materia de los Delegados y Subdelegados de Gobierno, los cuales han permitido la actuación de estas FCSE en beneficio del control de la pandemia en toda España.

Dentro de este ámbito de la administración estatal, la Unidad Militar de Emergencia (UME) ha realizado múltiples, y calladas (Soldevila Fragoso, 2020), actuaciones en beneficio del resto de las administraciones integradas en los dispositivos de gestión de emergencias conforme establece la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Al igual que en el resto de las áreas estudiadas, en el marco tributario también recae de forma simultánea en España sobre ciudadanos y personas jurídicas la triple administración. No obstante, el diseño general del sistema tributario en España es competencia del Estado, en virtud de los artículos 133.1, 149.1.14^a y 157.3 CE, competencia confirmada entre otras por la STC 116/1994, 18 de abril, FJ 5 y la STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 6.

La potestad tributaria de las Administraciones Públicas, que comparten en distintas medidas las tres administraciones, es la base de su exigencia, potestad que les concede una amplísima capacidad en nuestro ordenamiento jurídico, asumiendo la condición con respecto a los tributos tanto de creadoras, como de acreedoras e incluso intérpretes de éstos (De la Cuadra, 1997).

Las tres administraciones tributarias operantes en España han adoptado con ocasión del COVID19 medidas que han incidido en los ciudadanos de a pie, y que, se tratarán con la suficiente profundidad en cada caso, siendo obviamente la Administración Estatal la que

mayores modificaciones ha introducido con ocasión de la pandemia dada la mayor incidencia de sus tributos, y cuyo carácter de “cedidos” a las CCAA los hace la principal fuente de financiación.

En el área de empleo destaca en esta pandemia la situación en la que se encuentran los trabajadores que sufren las consecuencias del COVID 19. Como se verá, en el principio de la pandemia las medidas adoptadas fueron progresivamente endureciéndose hasta llegar al confinamiento total de la población. Estas medidas afectaron tanto al derecho al trabajo establecido en el artículo 35 CE, como a la libertad de empresa, consagrada por el artículo 38 CE.

Lo señalado en el párrafo anterior, motivó que el Gobierno se viera obligado a paliar en la medida de sus posibilidades los efectos de este drástico cierre empresarial mediante un planteamiento lo suficientemente flexible y variable, para que las suspensiones contractuales que ordenaba esta legislación pudieran ser acompañadas con unos subsidios que sustituyesen a los salarios que los trabajadores afectados dejaban de percibir, y que el coste que éstos provocaban en las empresas fueran los más reducidos posibles.

Entre las medidas adoptadas por la administración estatal hay que hacer hincapié en el Real Decreto-Ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes para hacer frente al impacto social y económico del COVID19. Con él se autoriza la cuantía de 300.000.000 € de aplicación presupuestaria 26.16.231F.453.07 de “Protección a la familia y atención a la pobreza infantil. Prestaciones básicas de servicios sociales”. Con esta legislación se introducen también “Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos”, entendiéndose de esta forma que el gobierno quería reducir de toda forma la más que inminente recesión. La más sonada y reputada de las medidas es la puesta en marcha del sistema de Expedientes Temporales de Regulación de Empleo, en adelante ERTE (Vila Tierno, 2020), así como las medidas de derecho laboral sobre el tratamiento de la situación de los trabajadores afectados por las situaciones de movilidad reducida.

En cuanto al ERTE ha de considerarse como una medida paliativa, consecuente con la situación que se está viviendo, ya que para el trabajador supone evitar la pérdida definitiva de su empleo y poder continuar con unos ingresos mensuales, aunque disminuidos.

Para las empresas supone la evitación de una situación deudora insoslayable al no tener que continuar con el abono de los salarios a los trabajadores en esta situación y poder disminuir las cuotas a la seguridad social de los mismo, llegando las deducciones, en caso de fuerza mayor al 100 % de la cuota para empresas con menos de 50 trabajadores y al 75 % con más aquellas que cuentan con más de 50. Aunque todo esto, se tratará con mayor profundidad en los siguientes apartados, esta medida se encuentra prorrogada en la actualidad hasta el 31 de mayo de 2021.

En cuanto a las medidas laborales adoptadas por la administración estatal, se concedió la consideración excepcional como situación asimilada al accidente de trabajo, y como consecuencia el pase del trabajador a la situación de Incapacidad Temporal (IT), en los periodos de aislamiento o restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio o su centro de trabajo las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19.

Esta ampliación del contenido de la IT, de forma extraordinaria y temporal, se encuadró dentro de la institución dos nuevos supuestos de carácter específico para la gestión de esta pandemia:

- Periodo “cuarentena”, entendiéndose como tal aquel que el trabajador debe separarse de los demás porque se ha estado expuesto a alguien con COVID-19 aunque no se tengan síntomas. Su objetivo es prevenir la transmisión del virus (OMS, 2021)³.
- Restricciones a la movilidad, en las que se determina la imposibilidad de desplazamiento al centro de trabajo por confinamiento severo de una determinada CCAA, municipio o de una parte de ellos.

Esta consideración ha supuesto una ventaja tanto para los trabajadores como para las empresas. Para los trabajadores supone el percibir desde el primer día de permanencia en esta situación el 75 % de la base reguladora, encuadrada como contingencia profesional, evitando los tres días sin percibir salarios, salvo convenio colectivo que elimine esta carencia, y el percibir durante los días cuarto a vigésimo tan sólo el 60 por ciento de la base reguladora. Todo ello sin perjuicio del incremento que suponen para el trabajador las

³ Para la OMS, la diferencia entre cuarentena y aislamiento es que en la “cuarentena”, el sujeto no tiene la enfermedad y tan solo ha tenido un contacto con alguien que si la padece. Para este organismo, el “aislamiento” se produce cuando un infectado por la enfermedad se separa de los demás para evitar contagiarlos.

prestaciones complementarias, consistentes en un conjunto de medidas y técnicas de protección social privadas que aseguran a sus beneficiarios una mejora sobre las medidas de protección del sistema de Seguridad Social.

Para las empresas, esto supone que tan sólo deberían, en el peor de los casos, cubrir el primer día de la baja, quedando a cargo del INSS y sus entidades colaboradoras el resto de la duración de esta IT.

2.2.- Administración Autonómica

No es posible hablar de la administración autonómica sin citar el proceso pasado por España hasta constituirse, además de un Estado social y democrático de derecho, conforme establece el artículo 1 CE, y que requirió un periodo de tiempo hasta conseguirse, ser además lo que se ha denominado como “Estado de las Autonomías” (Clavero Arévalo, 2006).

En primer lugar, es preciso puntualizar que en relación con la organización territorial de España el citado artículo 137 expresaba textualmente: “en las CCAA que se constituyan”, es decir, que estas no estaban previamente determinadas en la CE sino que fue necesario el desarrollo de un proceso autonómico que toda España en su integridad estuviera compartimentada en entes autónomos (Aragón Reyes, 2006).

Pese a la diversidad de fórmulas que han adoptado las CCAA para su organización y funcionamiento, se va a realizar una síntesis de todas ellas siguiendo el esquema planteado. Ha de tenerse en cuenta que los Estatutos de Autonomía han sufrido o bien reformas íntegras, o bien sucesivas modificaciones, normalmente ampliando sus competencias y mediante la preceptiva Ley Orgánica, a excepción del País Vasco, Ceuta y Melilla, haciendo más complicada la estandarización.

De acuerdo con el sistema autonómico en vigor, el sistema de gobierno de cada CCAA dispone de la suficiente capacidad normativa para definir el sistema concreto que seguirá su propio gobierno y las instituciones que dependen de él, estando las básicas reguladas y previstas en sus propios Estatutos de Autonomía. Posteriormente, por medio de las leyes autonómicas estas estructuras iniciales se han desarrollado y estableciendo la organización de cada una de ellas (Ministerio de Política Territorial y Función Pública,

2021b). De forma general, las CCAA se organizan siguiendo el modelo del Estado, organizándose en Consejerías, con distintas denominaciones, a modo de departamentos ministeriales, y las direcciones y subdirecciones Generales. En CCAA constituidas por más de una provincia o isla, en ocasiones, se constituye un Delegado del Gobierno Autónomo, con competencia en una o varias materias.

Comenzando el esquema planteado, en lo referente a la materia principal que nos ocupa en este trabajo, la Sanidad, las distintas Consejerías que integran las CCAA, tienen bajo su dirección el correspondiente Servicio de Salud que cubre estos servicios en los territorios que configuran cada Comunidad, constituyendo entre todos ellos el Servicio Nacional de Salud (SNS).

Estos Servicios de Salud han sido los más importantes protagonistas de la lucha sanitaria contra la pandemia producida por el COVID 19, coordinados desde el ya citado CISNS, cuya finalidad, recogida en el artículo 69 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS es coordinar, cooperar, comunicar e informar los distintos servicios de salud, tanto entre ellos como con la Administración del Estado, promoviendo la cohesión de dicho sistema. Sirva este momento para agradecer a todos los que integran estos servicios su trabajo durante esta pandemia.

En materia de orden público, la coordinación se considera fundamental, existiendo para ella el Consejo de Política de Seguridad, presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las CCAA y las Juntas de Seguridad en aquellas CCAA con Cuerpos de Policía propios.

Gráfico 2. Servicios Sanitarios de las CC y Ciudades Autónomas

Comunidad autónoma	Identificación del Servicio de Salud Autónomo	SIGLAS
Andalucía	Servicio Andaluz de Salud	SAS
Aragón	Servicio Aragonés de Salud	SALUD
Asturias	Servicio de Salud del Principado de Asturias	SESPA
Baleares	Servicio de Salud de las Islas Baleares	IBSALUD
Canarias	Servicio Canario de la Salud	SCS
Cantabria	Servicio Cántabro de Salud	SCS
Castilla-La Mancha	Servicio de Salud de Castilla-La Mancha	SESCAM
Castilla y León	Sanidad Castilla y León	SACYL
Cataluña	Instituto Catalán de la Salud	CatSalut
Extremadura	Servicio Extremeño de Salud (SES)	SES

Galicia	Servicio Gallego de Salud	SERGAS
La Rioja	Servicio Riojano de Salud	Rioja Salud
Madrid	Servicio Madrileño de Salud	SERMAS
Murcia	Servicio Murciano de Salud	SMS
Navarra	Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	Osasunbidea
País Vasco	Osakidetza - Servicio Vasco de Salud	Osakidetza
Valencia	Agencia Valenciana de Salud	AVS
Ceuta	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria	INGESA
Melilla		

Origen: Producción propia. Datos (Ministerio de Sanidad, 2021a)

El ámbito de emergencias y protección civil, la competencia de los tres niveles de administración pública hace muy complicado su funcionamiento (Menéndez Rexach, 2011). Si bien en algunas CCAA han creado organismos específicos para estas situaciones, lo cierto es que, como es habitual, ha sido la UME y otras unidades del ejército de Tierra las que han acaparado casi el 100% de la operación BALMIS, como es el caso de Soria, donde unos 30 soldados del Regimiento de Pontoneros y Especialidades de Ingenieros número 12 del ejército de Tierra desarrollaron labores de desinfección y limpieza de edificios de alto riesgo (Residencias de ancianos, centros de salud, etc...)

En lo que respecta a los tributos, los de las CCAA se encuentran regulados por la LGT, ya citada y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en adelante LOFCA.

En relación, existen unas CCAA que se rigen por el sistema general y otras, que pueden denominarse forales, que se rigen por un sistema fiscal propio (País Vasco y Navarra) debiendo respetar determinados requisitos de carácter general en materia de armonización fiscal.

En lo que respecta a las áreas de empleo y fomento empresarial, la competencia inicial de las CCAA se basa en el artículo 148.1. 13ª CE (Guillén Caramés, 2018), desarrollado con posterioridad en sus Estatutos. Todas disponen en su organización de un organismo responsable de estas áreas, y de producción normativa al respecto, se encuentra recogida en el Código Electrónico correspondiente generado por el BOE y cuya última actualización se ha producido en 19 de febrero de 2021 (BOE, 2021b).

2.3.- Administraciones Locales

Además del artículo 137 CE, la autonomía de los municipios viene recogida en su artículo 140, en el que además de garantizar su autonomía, establece las bases de su organización en referencia a los Ayuntamientos, que estarán integrados por los respectivos Alcaldes y los Concejales. Esta libertad para la gestión de sus intereses tiene un carácter originario dado que nuestra Constitución se la otorgó desde el mismo día de su entrada en vigor, sin la necesidad del proceso alguno para su determinación, como se ha visto con las CCAA.

Con esta base constitucional, la Ley Orgánica 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL, completó su organización que recoge en sus artículos 19 a 24 *bis*. Comenzando con el esquema seguido para el resto de las administraciones, en la administración local, tenemos como protagonistas los municipios, las competencias en sanidad de estos vienen contempladas de forma genérica en el artículo 25.2. j) bajo el epígrafe genérico de “*Protección de la salubridad pública*”.

En cuanto al área de orden público y emergencias, un número importante de municipios cuentan con Cuerpos de Policía propios, los cuales han demostrado una capacidad de cooperación delirante. Al estar bajo el Estado de Alarma, éstos han estado bajo las órdenes del Ministerio de Interior, llevando a cabo todo tipo de intervenciones junto con los compañeros de Policía Nacional y Guardia Civil. Solamente en la ciudad de Soria llevaron a cabo más de 5000 intervenciones para garantizar la salud pública y proteger la expansión del COVID-19. Estos cuerpos están denominados Policía Local, Municipal o Guardias Urbanas.

La CE reconoce y ampara constitucionalmente su existencia de forma indirecta en su artículo 148.1. 22ª al reconocer a las CCAA, la coordinación de las policías locales constituidas en su territorio, lo que ha dado lugar a 17 Leyes de Coordinación de estas Policías, una por autonomía. La LOFCS también reconoce y regula su existencia y funciones en sus artículos 51 a 54, estando igualmente contemplada en la legislación de Régimen Local.

Cómo órganos de coordinación y colaboración con el resto de FCS, el artículo 54 de la LOFCS establece la creación, en aquellos municipios que cuente con cuerpo policial

propio, de un Junta Local de Seguridad, regulada reglamentariamente por el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre. Este organismo ha tenido necesariamente un papel crucial en el control de la pandemia del COVID 19 ya que en estos momentos son los que más hay que colaborar y “dejar los egos atrás”.

En cuanto a la cuestión de emergencias y protección civil, el artículo 25.1.f) que establece las competencias en policía local y extinción de incendios, otorga esta competencia, complotando el complejo marco ya referido en que se desenvuelve esta cuestión. En Soria, hay que hacer referencia al personal del S.E.I.S, cuya labor durante el confinamiento duro ha sido ejemplar, tanto por labores de desinfección como por su colaboración con FyCS.

En cuanto a los tributos municipales, regulados de forma general por la LGT, se encuentran especificados en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en adelante TRLRHL. En concreto, los impuestos municipales existentes son cinco, tres de carácter obligatorio: el IBI, el IAE y el IIVTM. Los otros dos son de carácter potestativo: el ICIO y el Impuesto sobre el Incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

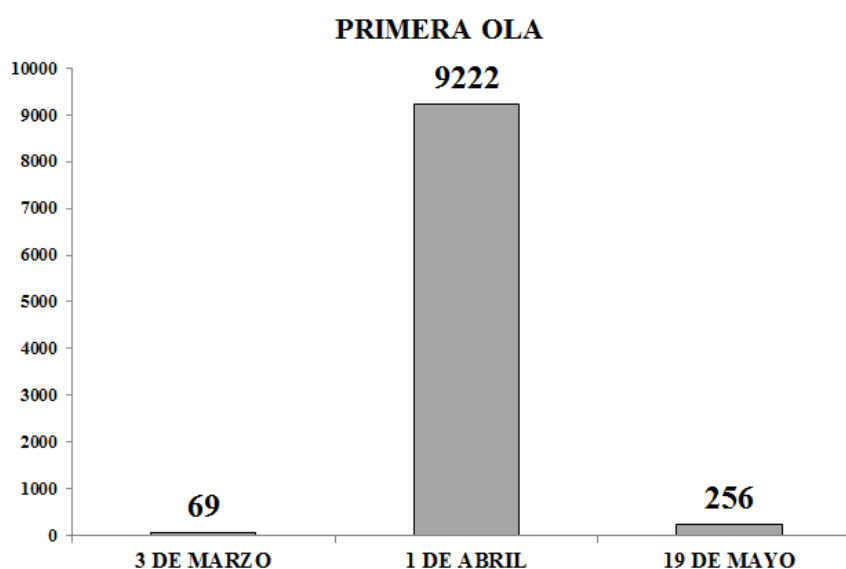
Después de realizar una búsqueda en internet con los parámetros “ayuntamiento medidas COVID19”, el resultado fue de más de 30 millones de direcciones. Lo que es incuestionable es que estos ayuntamientos han adoptado medidas con ocasión de la pandemia que se sufre.

En lo que se refiere a las Áreas de Empleo y la que se ha denominado de fomento empresarial, la actividad de los ayuntamientos también ha sido notoria en este sentido, ya que su proximidad al ciudadano y su imperiosa necesidad de mantener el tejido empresarial del municipio le han obligado a ello.

3.- LA PRIMERA OLA DEL COVID 19.

Como he expuesto con anterioridad al tratar a las distintas administraciones, en relación con las diferentes olas en las que se han estructurado los incrementos en el número de contagios, y antes de tratar los distintos puntos que configuran cada apartado, se hará una breve referencia estadística de cada una de ellas a fin de conocer cuál ha sido la incidencia real. Ha sido bastante complejo el acceso a los datos que mejor podrían sintetizar la situación real que se ha padecido en cada momento, quizás por la “infodemia” referida en este trabajo.

Gráfico 3. Esquema evolución 1ª ola COVID 19 en España



Origen: Producción propia. Datos: Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas. 2021. Panel de COVID-19. Universidad Johns Hopkins.

En esta primera ola, se ha fijado su comienzo a posteriori del 3 de marzo de 2020, ya que el número de 69 contagiados, que en la actualidad sería considerado reducido, fue el comienzo para que el Estado comenzara a preocuparse un poco por este tema que más tarde provocaría el Estado de Alarma acordado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Aunque el número de contagiados en esta ola no fue el mas elevado de las tres, si fue el que mas miedo causo y el que mayor número de victimas mortales produjo, contabilizando un total de 27.709 con motivo del virus del COVID 19. En el punto 4.3 se analizará de forma general la secuencia temporal de la pandemia que nos ocupa.

3.1.- Inicios. La declaración de pandemia.

Primeramente, se debe hacer un inciso para considerar los comienzos de la pandemia, no en el primer caso del que se tuvo conocimiento en España, que fue el 26 de febrero de 2020 (Martín-Arroyo, 2020), sino la primera vez en la que consideró como una amenaza real la posibilidad existencial de una pandemia mundial, es decir de que algo parecido a lo que se está viviendo, sucediera. Esto ocurrió con la Estrategia Nacional de 2017, redactado por el Departamento Nacional de Seguridad (DNS) y aprobada por el Presidente del Gobierno. En este documento (DNS, 2017), en su página 74 contemplaba como amenaza para España la aparición de virus que podrían desarrollarse tal como el COVID-19, expresándolo de la siguiente manera:

“Reducir la vulnerabilidad de la población a los riesgos infecciosos cuando es factible (por ejemplo, mediante la vacunación), la probabilidad de introducción de riesgos infecciosos (por ejemplo, mediante el control e inspección de mercancías en frontera), así como la probabilidad de transmisión interna de enfermedades (por ejemplo, mediante buenos programas de prevención y promoción de la salud o buenos sistemas de saneamiento) es fundamental para minimizar los riesgos y su posible impacto sobre la población.

Sin embargo, dichos riesgos no se pueden eliminar por completo. Es necesario, además de reducir la vulnerabilidad de la población, desarrollar planes de preparación y respuesta ante amenazas y desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional como internacional”.

Transcurridos tres años de esta declaración escrita de los garantes de nuestra seguridad, los primeros momentos de la pandemia sorprendieron de forma total e ineludible a los responsables de gestionarla, lo que produjo en aquellos comienzos, una indudable sensación de desamparo a los ciudadanos, ya que en modo alguno se veía una gestión débil de la crisis que iba creciendo a pasos agigantados (Costa-Sánchez y López-García, 2020). Pero en alguna medida, las deficiencias en la gestión reconocidas por el propio equipo de Gobierno podrían haberse, sino eliminado sí paliado, si se hubiera seguido, aún de forma mínima, las mismas propuestas que recogía esta estrategia y que de forma literal se han reproducido. Es muy triste comprobar que desde la localización y definición de la amenaza el 31 de diciembre de 2019 por la Comisión Municipal de Salud y Sanidad de Wuhan, no se había implementado ningún tipo de medida para que sus efectos, no sólo en muertes y salud de los ciudadanos ya de por sí importantísimas, sino

incluso en la confianza de las instituciones que, sin duda saldrán resentidas tras esta crisis aún no controlada, se hubieran minimizado.

Por fin, el 14 de marzo de 2020, y por medio del Real Decreto 463/2020, se declara el Estado de Alarma para la gestión de la pandemia provocada por el COVID 19, según el propio texto del Real Decreto. No era la primera vez que se decretaba este estado desde la aprobación de la CE, ya que el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, se declaró a raíz de una huelga de controladores aéreos, cuya solución fue cubrirse por personal militar.

El citado Real Decreto en su artículo 4, designaba a la autoridad competente para tal gestión, el Gobierno. Es en el apartado 2 de este artículo donde existen grandes diferencias con el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que declaró el segundo Estado de Alarma, ya que, en esta ocasión, bajo la superior dirección del propio Presidente del Gobierno, se designaron como autoridades competentes delegadas, a los Ministros de Defensa, del Interior y el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El Ministro de Sanidad, además de las competencias propias de su departamento se designó como autoridad competente delegada de las áreas de responsabilidad que no recaían en el ámbito de los tres Ministerios citados. La validez del primer decreto de Estado de alarma fue prorrogada hasta el 21 de junio de 2020 a través de los preceptivos Reales Decretos que establece la Ley Orgánica 4/1981, que regula tanto este Estado de Alarma como los de Excepción y Sitio. La primera prórroga se realizó el de 27 de marzo, quedando el Gobierno obligado a remitir semanalmente a las Cámaras información sobre las medidas adoptadas y la correspondiente valoración de su eficacia, dejando en el parlamento un juego político de incertidumbre sobre si iba a conseguir apoyos las prórrogas o no. Finalmente fueron precisas hasta cinco prórrogas más.

3.2.- Primeras medidas

Durante esta primera ola, de predominante protagonismo del Estado, fue esta administración, la estatal, la que adoptó las más significativas medidas para intentar controlar la escalada o ascenso de la pandemia y tratar, en la medida de lo posible, de paliar los efectos que producía, los cuales eran evidentes que se incrementarían con su evolución.

Dos textos fueron los más significativos en este periodo. De un lado el Real Decreto que declaró el Estado de alarma y del que acabamos de hacer referencia en el apartado anterior. El otro texto fue el Real Decreto-ley 8/2020, que reguló el expediente de regulación temporal de empleo ERTE-COVID, ya tratado en el punto 2.1 de este TFG y empleado profusamente para el mantenimiento de unos niveles aceptables de prestaciones a los trabajadores y empresas afectadas por esta pandemia.

En relación con el RD 463/2020, además de la estructura de autoridades ya referida, recogía hasta 5 bloques de medidas referentes a distintos derechos fundamentales, que, si no anulados, si se veían modificados, reducidos o limitados al entrar en vigor la declaración del Estado de Alarma. Entre estos derechos fundamentales nos encontramos la libertad de circulación, derecho de reunión, libertad de culto, derecho a la propiedad, libertad de empresa, acceso a la cultura, derecho a la educación, etc.

En cuanto a la sanidad, el artículo 12 de este Real Decreto 463/2020 establecía medidas dirigidas, según su contenido textual, a reforzar el SNS. En su apartado 1 establecía que quedarían bajo las órdenes directas del Mtro. de Sanidad todas las autoridades civiles sanitarias de las todas las administraciones públicas de España, lo que incluía a los funcionarios y trabajadores al servicio de estas. La gestión quedó bajo la responsabilidad de las CCAA y posteriormente, como se verá, estas medidas se atenuaron.

Referidos órdenes públicos, empleo y sanidad, en varios Real Decreto-ley se fueron adoptando otras medidas en relación con el COVID 19 que tenían la intención de paliar sus efectos económicos. Dando cuenta que el sistema tributario español es excesivamente complejo como lo es, en consecuencia, su “gobernanza financiera” (Martínez López, 2020), y estas modificaciones realizadas desde la administración estatal, afectó de forma notable los ingresos previsibles de las CCAA por el carácter de cedidos de los principales impuestos de estas. No obstante, las medidas se adoptaron y en entre las primeras medidas de este tipo se encuentran las que se recogen en el siguiente gráfico

Gráfico 4. Modificaciones Estatales tributarias de carácter general

CONCEPTO	DISPOSICIÓN	ART	EXTRACTO
APLAZAMIENTO DEUDAS TRIBUTARIAS	Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo,	14	Seis meses Sin intereses de demora
	Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril,	Único	Hasta Mayo 2020 Límite 600.000 €

SUSPENSIÓN PLAZOS ADMINISTRATIVOS	Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo	Disp.Ad. Tercera	Hasta 1 de junio 2020 Aplicable parcialmente
	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo	33	Hasta Mayo 2020 Pago deuda tributaria
	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo,	Disp.Ad. novena	Hasta Mayo 2020 Procedimientos tributarios

Origen: Producción propia. Datos del BOE, COVID-19: Medidas Tributarias

Siendo estas las que se adoptaron para todo el Sistema Tributario de forma general, también fueron adoptadas otras medidas de carácter específico para cada uno de los tributos que se resumen en el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Modificaciones Estatales tributarias de carácter específico

TRIBUTO	DISPOSICIÓN	ART	EXTRACTO
Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo	Disp.Ad. Primera	Modifica Ley Impuesto Exenciones notariales
	Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo	Disp.Ad. Primera	Modifica Ley Impuesto Exención moratorias
IVA	Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril,	8, 11 y Disp. Ad. Segunda	Importaciones; Cuota trimestral y computo días Prensa y libros 4%
Impuesto Sociedades	Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril	9	Pagos fraccionados
	Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril,	Único	Extensión plazo hasta 31 mayo 2020
	Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo,	Disp. Fin. Primera	Apoyo sector cultural
	Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo,	12	Presentación Impuesto
IRPF	Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril	10 y 11	Estimación objetiva Renuncia y cálculos
	Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo	Disp. Fin. Primera	Entidades sin fines lucrativos
Impuesto de Actividades Económicas	Resolución AEAT, de 18 de mayo de 2020,	Completa	Modificación plazo ingreso

Origen: Producción propia. Datos del BOE, COVID-19: Medidas Tributarias

Para cerrar estas primeras medidas, las recogidas en los artículos 13 a 19 son todas de carácter logístico, las cuales establecían las condiciones necesarias para que el abastecimiento de la población durante esta pandemia no se viera afectado. Abarcando así, desde productos sanitarios, alimentos, energía eléctrica y combustibles. Del mismo modo se reguló las vías por las que debían estos productos llegar a sus destinatarios, adoptándose medidas para el transporte y el tránsito por aduanas. En lo que se refiere a operadores críticos de servicios esenciales previstos en la Ley 8/2011, de 28 de abril,

sobre protección de infraestructuras críticas, se les obligó a adoptar las medidas para asegurar la prestación de estos servicios.

3.3.- La gestión Estatal de la crisis. La desescalada que no se produjo.

Quizás, aun en plena pandemia no sea posible una debida valoración de la gestión de la primera ola de la crisis provocada por el COVID19 y sea necesario esperar a que sea totalmente controlada para hacerlo de una forma justa y equilibrada. Aún así, la gran cantidad de fallecidos y las dificultades económicas y sociales sufridas nublan este juicio de valor. No obstante, y aunque esta valoración profunda será imprescindible realizarla en su debido momento, si pueden llevarse a cabo unas valoraciones parciales, necesarias para conocer la evolución de esta crisis hasta el momento.

Un factor importante para esta valoración de la gestión es la percepción por los ciudadanos de la amenaza o riesgo que supone el COVID 19. Para el psicólogo Curt A. Sandman, el riesgo percibido es igual a la suma de la amenaza, componente real o ficticio de carácter externo y la indignación, componente personal e interno (Sandman, 2012). En España, esta percepción ha sido muy influenciada por la citada infodemia a la que ha de sumarse las características sociológicas de los ciudadanos españoles, propensos a una activa vida social que se ha visto bruscamente trastocada por las medidas de contención o confinamiento, en los momentos de la primera ola de carácter prácticamente absoluto. De esta manera, la percepción de los españoles se vio muy marcada por el miedo al contagio y por la tristeza/aburrimiento de la sociedad (Balluerka Lasa, 2020).

Con la finalidad de evitar un análisis sesgado de esta gestión, se ha optado por emplear la reflexión sobre este asunto publicada en junio de 2020 por el Real Instituto Elcano (Powell, Molina y Martínez, 2020). Este documento recoge a 10 de junio de 2020, España era el sexto país que más muertes había sufrido en cifras absolutas, pero que, si se aplicaban estos datos en proporción con la población de cada país, su posición sería, en aquellos momentos, la tercera, tras Bélgica y Reino Unido. De igual forma pone de evidencia la calidad de los datos ofrecidos por las autoridades españolas al alejarse de los datos estadísticos reales de fallecimientos en España, ofrecidos por el INE, en un porcentaje significativo que supera el 30 % y que se tratará más adelante en el punto 4.2 de este trabajo. De igual modo valora los datos de contagio, señalando que han sido en

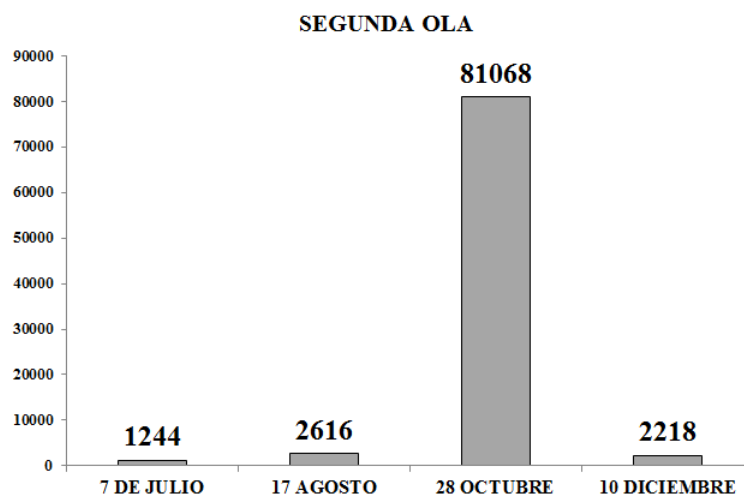
exceso restrictivos al ser contabilizadas tan sólo las personas que daban positivo en una prueba PCR.

Con relación a los derechos de los ciudadanos, son muchos los afectados por las normas publicadas para luchar contra los efectos de coronavirus, incluidos derechos fundamentales. El TC, en su Auto de 30 de abril de 2020, ante un recurso en defensa del derecho de reunión del artículo 21 CE expuso su criterio jurisprudencial citando en primer lugar la STC 193/2011, de 12 de diciembre, que establecía que este derecho *“no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites”*. De igual forma citaba la STC 42/2000, de 14 de febrero, que en su FJ 2 recogía que estos límites en ocasiones vienen fijados en el mismo precepto constitucional, alteración del orden público con peligro para personas y bienes, mientras que otros límites *“vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales”*, siendo en este caso el derecho a la vida la salud y la integridad física del artículo 17 CE. Finalmente, la anunciada desescalada no llegó a buen término ya que las siguientes olas estaban prontas a producirse.

4.- LA SEGUNDA Y TERCERA OLAS.

Al igual que con la primera ola, se proporcionarán unos apuntes estadísticos sobre las siguientes. Comenzando por la segunda el siguiente gráfico muestra estos apuntes:

Gráfico 6. Esquema evolución contagios 2ª ola COVID 19 en España



Origen: Producción propia. Datos: Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas. 2021. *Panel de COVID-19*. Universidad Johns Hopkins.

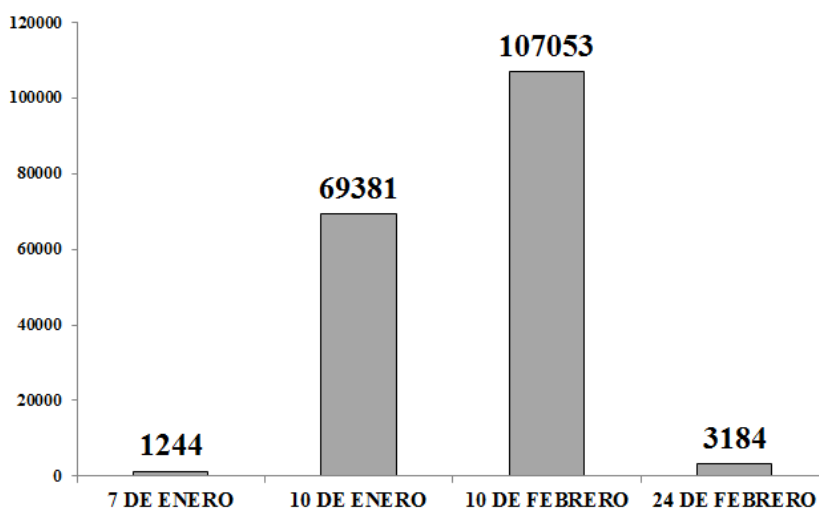
Se ha tomado la fecha del 17 de agosto de 2020 como inicio de esta ola por alcanzar un número significativo de personas contagiadas. La cresta de ésta se alcanzó el 28 de octubre de 2020 tres días después de la declaración del segundo estado de alarma por esta pandemia mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de ese mismo mes. En el gráfico 6 se ha fijado el 10 de diciembre por ser el día durante este periodo que menos contagiados se produjeron en nuestro país.

No se puede, realmente hablar de un periodo de baja intensidad en los contagios que diferencie de forma significativa las 2ª y 3ª olas, ya que si bien se produjo una sustantiva disminución, no se alcanzó el nivel de menos de trescientos contagios al día que distinguió de forma sensible el final de la anterior.

No obstante, tanto las tres administraciones como todos los medios de comunicación difundieron esta distinción, no sin intenciones de procurar un periodo de Navidad más “desescalado” que el que debiera haberse producido. No obstante, en esta segunda ola, pese a tener superior duración que la primera, se produjeron 19.635 fallecimientos, según cifras de la administración estatal, solamente ocho mil menos que en la primera.

En cuanto a la tercera ola, los apuntes estadísticos son los que figuran en el gráfico 7 que a continuación se recoge.

Gráfico 7. Esquema evolución contagios 3ª ola COVID 19 en España
TERCERA OLA



Origen: Producción propia. Datos: Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas. 2021. Panel de COVID-19. Universidad Johns Hopkins.

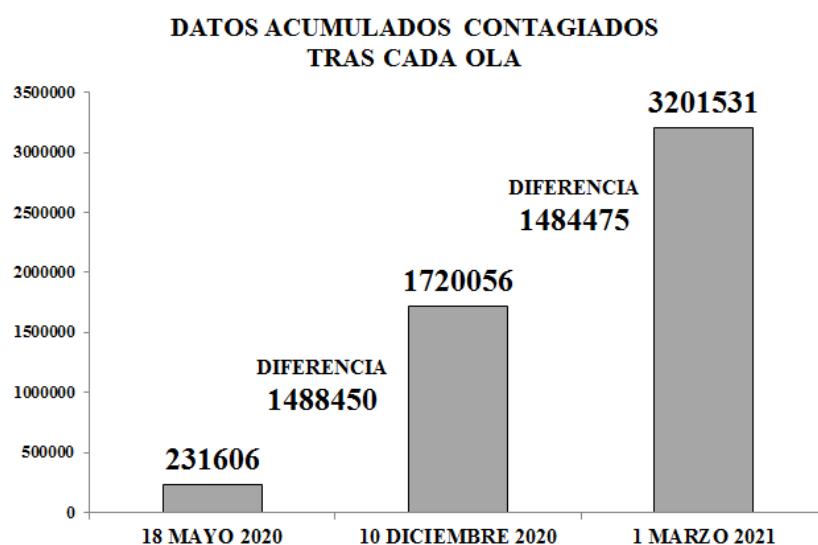
Se ha establecido como inicio el 7 de enero, ya del año 2021, por ser cuando comenzó de nuevo el incremento en el número de contagios, ascendiendo de forma completamente exponencial, vemos como en sólo tres días hay un crecimiento exacerbado, lo que puede provocar sospechar que los datos hubieran sido “maquillados” hasta el fin de las fiestas.

Esta crisis presentó el día 10 de febrero el que debería ser el pico más alto, ya que, a partir de aquí, ésta ya cedió prácticamente en su virulencia. En ese día se contabilizaron 107.053 contagios, la mayor cifra desde que fue declarada la pandemia en marzo de 2020.

El número de fallecidos por causa del COVID 19, a fecha 1 de marzo 2021 y desde que se declaró esta tercera ola han sido 22.265, significativamente menor a los producidos durante la primera ola que, como se dijo, fueron declarados por las autoridades sanitarias 27.709 fallecimientos en España por esta causa.

Se finalizarán estos apuntes estadísticos con la comparativa de los casos que se han ido registrando en las tres olas, significándose que, pese a las cifras de contagios de la segunda y la tercera, siendo esta última no declarada su finalización de forma oficial a fecha de marzo de 2021, ninguna de ellas, superó el número de fallecimientos que se produjeron por esta causa en la primera, lo cual indica un dato objetivo para afirmar que el tratamiento sanitario es “satisfactorio”.

Gráfico 8. Datos acumulados de contagiados tras cada ola. España



Origen: Producción propia. Datos: Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitaria. Actualizaciones nº 109, nº 260 y nº 322.

4.1.- Cronología

Pese que puedan existir unas coincidencias temporales con la producción de estas dos olas, no sería justo achacarlas exclusivamente al comportamiento de los ciudadanos españoles, ya que estos grandes rebrotes de la pandemia han ocurrido a nivel mundial y no exclusivamente en España. Hay que destacar en este apartado la existencia de nuevas variantes geográficas del virus que provocaban un aumento de los contagios y un mayor temor social. No obstante, y a la vista de la necesidad imperiosa de una activación del sector empresarial de España por los efectos del COVID 19, si es ineludible ajustar estos periodos ya que, se encuentran vinculados al incremento de esta actividad.

De un lado, y tras un largo confinamiento con distintos niveles de contención, el verano se afrontaba, al menos inicialmente con optimismo, quizás excesivo, y la actividad empresarial se activó, alcanzando, de acuerdo con el informe trimestral del Banco de España, un avance en el PIB de nuestro país de un 16,7% frente al segundo trimestre. Pese a ello, no es preciso olvidar tal como se expuso en la introducción de este trabajo, que 2020 se cerró con un decremento de este índice en un -11 % de este producto interior.

Esta mejora producida en el tercer trimestre de 2020, meses julio, agosto y septiembre, se vio frenada de nuevo durante el cuarto trimestre, momento en el que se produce la segunda ola de la pandemia. Se publica como reacción a la misma el citado Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que establece como autoridades competentes delegadas no a los Ministerios citados en la anterior declaración, sino a los Presidentes de las CCAA y ciudades con estatuto de autonomía.

Las nuevas medidas de contención continúan siendo desiguales según el territorio en el estuviera establecida la empresa en cuestión. Generando de esta forma situaciones auténticamente paradójicas a los negocios, que pese a tener centros de producción territorialmente próximos, las medidas a aplicar en unos y otros eran diferentes por estar en distintas ubicaciones.

Se aproximaba el periodo de Navidad y todas las Administraciones Autonómicas, ahora responsables de las medidas de contención parecen tener un interés especial en insuflar a las empresas que más podían beneficiarse de ese periodo, comercio y hostelería, un respiro tras un largo periodo de actividad muy reducida y en ocasiones nula. Con la esperanza incorporada en noviembre de que las nuevas vacunas contra el COVID 19

mostraban unos resultados altamente prometedores (BDE, 2020), la economía en general se anima y finalmente, aun con restricciones, se permite, con cierta flexibilidad, celebraciones de Navidad.

Pese al acuerdo de 2 de diciembre de 2020, del CISNS, sobre estas fiestas, las dispares medidas que se adoptaron para este periodo produjeron una cierta desorientación en la mayoría de las familias españolas cuyos componentes debían desplazarse desde varias CCAA. Tras este periodo se produce la que se ha denominado tercera ola con una virulencia y actividad de contagio sin precedentes a lo largo de la pandemia. En la actualidad esta ola, sino finalizada, sí parece haber remitido.

No obstante, parece que a posteriori de lo anterior la situación poco a poco se controló, gracias a las medidas restrictivas de semana Santa y a no repetir los errores del pasado. Esperemos que los efectos de las vacunas frente al contagio del COVID 19 funcione y pueda evitarse una cuarta ola de contagios ya que una nueva ola centrada en la salud mental parece que será inevitable (EFE, 2021).

4.2.- El papel de Estado

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, además de la determinación de que las Autoridades Competentes Delegadas serían los Presidentes de los Entes Autónomos de nuestro país, y concediendo de este modo una mayor autonomía a sus resoluciones, contenía una serie de medidas “mínimas de contención”, a las que deberían ceñirse estas resoluciones autonómicas.

Antes de continuar con estas medidas, es preciso decir que en esta ocasión la administración Estatal optó para su prorroga en la obtención de una autorización del Pleno del Congreso de los Diputados, que se la concedió el 29 de octubre de 2020, para que el Estado de Alarma se prolongara hasta el 09 de mayo de 2021, prescindiendo de las prórrogas quincenales que se llevaron a cabo durante la primera ola.

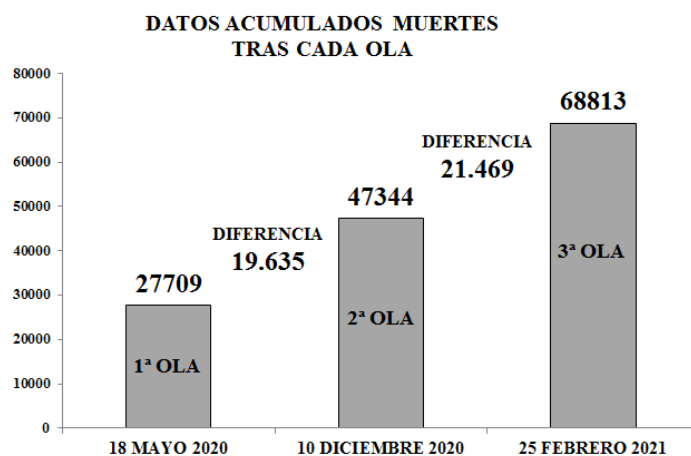
Volviendo con las medidas establecidas por esta administración a las administraciones autonómicas, se establecieron en el articulado del Real Decreto 926 y, en resumen, son las siguientes:

- Restricción de la libertad de circulación de las personas (artículo 5) en horario de 23:00 y las 6:00 horas, solo desplazamientos con causa justificada. Los presidentes de CCAA pueden modificar el horario, con comienzo entre las 22:00 y las 00:00 horas y hora de finalización entre las 5:00 y las 7:00 horas.
- Limitación de entrada y salida en CCAA y Ceuta y Melilla (artículo 6). Solo por motivos justificados. Las autoridades competentes delegadas pueden adoptar estas restricciones en ámbitos territoriales inferiores. Estas restricciones no son de aplicación si tan sólo se está de tránsito.
- Limitaciones del derecho de reunión (artículo 7), en espacios de uso público, cerrados o al aire libre, límite máximo de seis personas, salvo convivientes. Igual límite en espacios de uso privado. Las autoridades delegadas pueden reducir este límite máximo a un número menor de personas. Las actividades laborales no están limitadas.

A pesar de estos límites, el artículo 10 del Real Decreto 926/2020 permite a los Presidentes de CCAA y de las Ciudades Autónomas, “*modular, flexibilizar y suspender la aplicación*” de estas medidas en su ámbito territorial, siempre teniendo en cuenta determinados factores en los que, además de los propios de la pandemia, sanitarios y epidemiológicos, se considerarán los factores sociales, económicos y de movilidad, sin más requisito que su comunicación previa al Ministerio de Sanidad.

Queda ahora por exponer, como se anunció anteriormente, lo ocurrido con el cómputo de número de muertes producidas por causa de la pandemia que, según los datos oficiales, facilitados por la administración Estatal responde al siguiente gráfico.

Gráfico 10 . Datos acumulados de fallecimientos por COVID. España



Origen: Producción propia. Datos: Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitaria. Actualizaciones nº 109, nº 260 y nº 320.

En la Actualización nº 282 del CCAES, con fecha 31 de diciembre de 2020, el número de muerte por COVID al cerrar el año ascendía a 50.837. No obstante, los datos publicados por el INE sobre el total de fallecidos en España en este año se elevaban a 491.681. La media de los años anteriores era próxima a los 220.000 fallecidos, por lo que el exceso de defunciones era de 70.000 (INE, 2021c).

Esta diferencia de unos 20.000 fallecidos entre los datos ofrecidos por la administración estatal y los recogidos por otros organismos, con habitual mayor solvencia científica, ha sido puesta de manifiesto tanto por el Instituto de Salud Carlos III como por el Informe citado del Banco de España (BDE, 2020).

4.3.- La Co-gobernanza Estado – Comunidades Autónomas

Como primera aproximación, el término co-gobernanza ha sido acuñado para definir en esta crisis el buen gobierno compartido entre las administraciones Estatal y Autonómica, no obstante, éste no figura en el diccionario de la RAE, en el que si aparece gobernanza, que define como:

“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Como se ha tratado, la participación de las CCAA en la adopción de decisiones sobre la pandemia ya comenzó en la primera ola. Por ello, se publica la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, que regulaba la puesta en marcha de este participativo sistema de gestión de la pandemia del COVID 19. Ésta, fue publicada para la gestión de la transición a la que se denominó “nueva normalidad” que por los acontecimientos y las dos siguientes olas de contagios no llegó a producirse, truncándose las previsiones de la administración estatal de una definitiva desescalada de la pandemia.

Esta gestión se basaba en la remisión de propuestas al Ministerio de Sanidad de las alteraciones de las medidas en vigor en cada territorio autónomo por las Consejerías responsables del área de sanidad de estas CCAA. De esta forma se produce la desescalada por territorios, forma acertada ya que no son los mismos datos en cada una de ellas. El artículo Tercero de esta Orden regula el contenido de las propuestas, que en resumen es el siguiente:

- Debe tener un análisis de la situación de territorio de la CCAA sobre el que presenta la comunicación. Exigía determinar la fase de desescalada que se pretendía alcanzar, ahora en desuso.
- Describir las medidas a adoptar y las fechas de su entrada en vigor.

Como requisitos previos se establecía la acreditación de tener capacidad para la atención de contagiados frente a un incremento de contagios.

5.- MEDIDAS POR EL COVID 19 Y REPERCUSIONES EMPRESARIALES

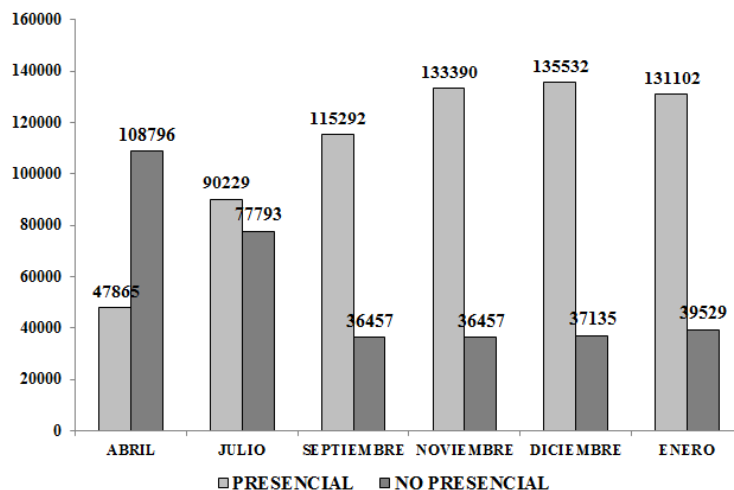
5.1.- Medidas laborales

Se va a centrar este punto en tres cuestiones concretas, el teletrabajo, los ERTE y el paro acumulado con ocasión de la pandemia, para lo cual se expondrán una serie de gráficos que puedan resumir el contenido de éste.

En relación con el teletrabajo, apoyado abiertamente desde la administración estatal, y consecuentemente seguido por las administraciones autonómicas y local, en el siguiente cuadro se recoge como evolucionó el empleo de este tipo de trabajo por parte de la AGE, significándose que en este cuadro no se contemplan las FCSE, las Fuerzas Armadas ni lo funcionarios del Cuerpo de prisiones.

En el gráfico se observa cómo tras el duro confinamiento que, de marzo a junio de 2020, los funcionarios en la modalidad de teletrabajo se han ido reduciendo hasta alcanzar una cantidad próxima al 40 % del total de contabilizados.

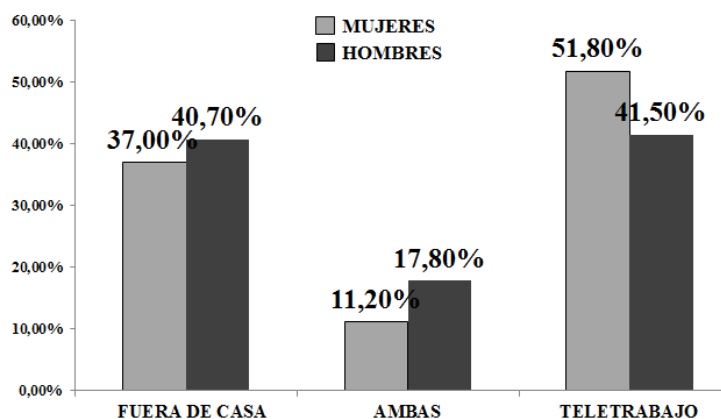
Gráfico 11. Funcionarios AGE en trabajo presencial y no presencial



Origen: Producción propia. Datos: Informes del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública

Los porcentajes del resto de los trabajadores de España fue algo más elevado que en el funcionariado, destacando que fueron las mujeres las que más hicieron uso de esta modalidad de trabajo que, sin duda, ha llegado para permanecer en nuestro ámbito laboral. En el siguiente gráfico vemos como se muestran estos porcentajes.

Gráfico 12 . Lugar de trabajo en confinamiento COVID 19. España



Origen: Arce, O. (2020).

Visto a lo largo del trabajo lo referente a los ERTE, solución que ha permitido que muchos trabajadores no quedaran directamente en paro con ocasión de la pandemia, se adjunta el siguiente gráfico en el que se exponen los datos sobre los trabajadores en esta situación a final de 2020, últimos datos disponibles en el INE.

Gráfico 13. Datos acumulados trabajadores en ERTE 2020

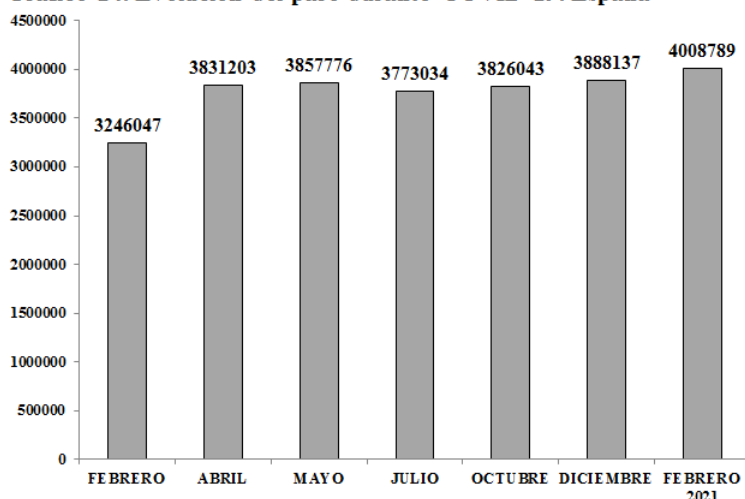
SECTOR	TRABAJADORES	% INCREMENTO
Agrario	6.920	898,6 %
Industria	118.814	175,4 %
Construcción	23.422	2.636,2 %
Servicios	860.019	6.333,4 %
TOTAL	1.009.175	1.638,3 %

Origen: Producción propia. Datos: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021c).

A este importante número de trabajadores en ERTE, medida totalmente “aceptada”, cuya finalización se encuentra en estos momentos fijada en el 31 de mayo de 2021, pero que según declaraciones de las principales voces dirigentes del gobierno parece que se va a

ampliar. Es de vital importancia añadir el incremento del paro desde el comienzo de la crisis en marzo de 2020, lo que se recoge en el gráfico anexo. Como puede comprobarse, en el mes de febrero de 2021 se han superado los cuatro millones de parados en España, cantidad que previsiblemente costará reducir.

Gráfico 14. Evolución del paro durante COVID 19. España



Origen: Producción propia. Datos: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2021c).

5.2.- Medidas económicas

Desde la declaración de la pandemia, la administración estatal comenzó a adoptar medidas económicas encaminadas a paliar los efectos de la crisis. Del mismo modo, las administraciones autonómicas y locales también adoptaron las medidas de carácter económico que estimaron oportunas, de acuerdo con sus competencias y disponibilidad económica.

En relación con los ciudadanos, y con el fin de proteger a aquellas familias en situación especialmente vulnerable como consecuencia del COVID 19, las administraciones, todas, establecieron garantías suficientes sobre los suministros básicos (agua, electricidad, gas y telecomunicaciones).

De otro lado, para hacer efectiva una protección a las empresas, la administración estatal adoptó, entre otras medidas los aplazamientos tributarios ya vistos con anterioridad, bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social de trabajadores en ERTE y una línea de avales para empresas y autónomos (Collado, 2020). Con esto se pretende evitar el cierre de estos agentes empresariales, así como permitir el poder retomar sus

actividades de una forma rápida una vez se finalice la crisis provocada por el COVID 19. El hecho de que, en contrapartida, a estas ayudas las empresas que llevan a cabo un ERTE deben mantener los puestos de afectados durante, al menos, los seis meses posteriores a su finalización (Mestres Domènech, 2020).

En lo que respecta a las líneas de avales, ha sido el Instituto de Crédito Oficial (ICO) el más importante protagonista de éstos (ICO, 2021), gestionando los 100.00 millones de euros aprobados por el artículo 29 del citado Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. La distribución de estos fondos es la siguiente:

- Pymes y autónomos: 67.500 millones de euros
- Empresas no pymes: 25.000 millones de euros
- Sector turístico y actividades conexas: 2.500 millones de euros para autónomos y pymes.
- Adquisición o arrendamiento financiero u operativo de vehículos de motor de transporte por carretera de uso profesional: 500 millones de euros para autónomos y empresas.

La UE ha respondido estructurando los llamados fondos europeos de recuperación, acordando en julio de 2020 la financiación de un conjunto de medidas de carácter extraordinarios para la recuperación de las irrevocables secuelas tanto económicas como sociales ocasionadas y que se ocasionará por el COVID-19.

El instrumento de recuperación se denomina Next Generation EU (NG-EU) y se aplicará entre 2021 y 2026. En lo que refiere a España, esto supondrán unos 140.000 millones de euros, siendo aproximadamente 72.000 millones a fondo perdido, correspondiendo los 68.000 millones de euros restantes a préstamos que se solicitarán, en caso de estimarse necesario, por la administración estatal.

5.3.- El COVID 19 y su repercusión empresarial

En relación con el efecto del COVID 19 en las empresas, de acuerdo con una Estadística experimental llevada a cabo por el INE, sobre la coyuntura demográfica de las empresas, basada en los datos de los tres primeros trimestres de 2020 (INE, 2021e), durante este periodo han cerrado más de 207.000 empresas, lo que supone una de cada seis de las existente en España antes de la pandemia, siendo las más afectadas las pymes,

sector en el que cerro una de cada cuatro. A todo esto, hay que sumarle 323.000 autónomos, uno de cada diez de los existentes en enero de 2020, lo que supone el uno de cada 10 de estos trabajadores. La media de cierres diarios se estima en unas 1.150 empresas al día. (BDE, 2020).

Es cierto que las perspectivas económicas en nuestro país padecen una elevada incertidumbre, vinculada de forma asociada principal a la evolución del contagio del COVID 19, a la disponibilidad de vacunas y su administración en los meses próximos buscando una inmunidad de rebaño del mas del 70% (BDE, 2020).

Por ello, desde el punto de vista empresarial, es preciso tener en cuenta tres estados económicos bien diferenciados, conforme apunta el Instituto de Estudios Económicos (Collado, 2020):

- Economía del confinamiento: en la que se reduce la actividad económica con ocasión de las medidas adoptadas por las CCAA sobre movilidad de personas y mercancías. Afectan a la oferta por:
 - Cierre total en determinados sectores económicos
 - Alteraciones de la forma de producir (teletrabajo)
 - Continuación de la producción en actividades esenciales.
- Economía post-confinamiento: también puede denominarse economía en desescalada: en ella las restricciones son menos estrictas, pero continúan existiendo, es como la economía de la época PreCovid pero con medidas para controlarlo (uso de mascarilla, ventilaciones, reducción de aforo, etc). En esta coyuntura la demanda se ve restringida por:
 - Miedo al contagio.
 - El aplazamiento de compra de bienes duraderos
 - La inseguridad en la evolución de los precios.
- Economía post-COVID19 o economía normalizada: en la que no se producen restricciones y la seguridad frente al virus es cierta. En esta situación la oferta no se ve afectada, pero en relación con la demanda puede suceder:
 - Que recupere la tendencia previa al virus o incluso aumente por la capacidad de ahorro de las personas, las cuales en la mayoría de los casos se ha visto aumentada.

- Que varíe en alguno de sus comportamientos.

Esta va a ser la realidad empresarial que se vivirá por los efectos de la pandemia del COVID19 y a ella habrá que ajustarse en el entorno de las tres administraciones públicas coexistentes en España.

6.- CONCLUSIONES

Primera. - Tras el análisis de un importante número de documentos y datos validados y con veracidad, la primera conclusión que se obtiene es que nuestro mundo ha cambiado con la crisis provocada por la irrupción del COVID19 y que su cambio es general, afectando de lleno al ámbito empresarial, el cual se ha visto azotado por medidas que, si bien eran imprescindibles para combatir la pandemia, le han producido y, por el momento, continúan produciéndole notables perjuicios económicos. Todo ello para “preservar la salud de los ciudadanos”.

Segunda. - Para paliar los efectos de la pandemia, la estructura territorial de España, con tres administraciones públicas con competencias sobre los ciudadanos o vecinos que habitan su territorio, absolutamente legal y consolidada, se está empleando a fondo. No obstante, este funcionamiento trilateral ha presentado problemas y desajustes que han puesto en entredicho esta distribución administrativa asentada en nuestro país y que en periodo de normalidad no había producido problemas insolubles. Plantear nuevas posibilidades de gestión territorial, es una decisión un poco precipitada antes de que acabe todo esto. Esta pandemia ha tenido un importantísimo coste en vidas humanas, el cual no puede ser gratuito y debe aprenderse lo máximo posible de la gestión de estas crisis y del funcionamiento de las instituciones que la han gestionado. Una vez sacadas las enseñanzas que puedan obtenerse, será el momento de plantear un posible cambio en la estructura territorial de nuestro país.

Tercera. - Un hecho innegable en esta pandemia mundial, ha sido el papel que ha jugado, y continúa teniendo, la información y desinformación que han recibido ciudadanos y empresas. Por un lado, por su cantidad es necesario calificarla como excesiva, provocado de esta forma una especie de “saturación informativa” que, creando un mar de dudas en familias y negocios han impedido su adecuado empleo. De otro lado, por su calidad es

preciso decir que ha sido insatisfactoria, ya que no es adecuado pedirle a un ciudadano que comprenda conceptos estadísticos de notable complejidad, quizás porque los expertos que la confeccionaban no sabían hacerse comprender y dar una información aprovechable para la ciudadanía sin emplear un lenguaje críptico. En relación con la calidad de los principales medios, se ha visto como una gran cantidad poseía contenido falso o de cuestionable credibilidad, tanto que un ciudadano de a pie podía ver todo tipo de incongruencias solamente al comparar dos medios informativos. En mi opinión, creo que la falta de saber actuar de la gente ha sido propiciada por las dudas generadas debida a la escasa información creíble que han otorgado los medios, en muchos casos buscando el clickbait fácil antes que información 100% verídica.

Cuarta. - No llega a comprenderse la ausencia de preparación que se demostró en los primeros momentos de la pandemia, cuando ya se tenía considerada como riesgo o amenaza para la seguridad nacional. Estaba dentro del Plan Estratégico de España de 2017, pero no se supo actuar a tiempo. Habrá que tener la esperanza de que en futuras ocasiones cuando grupos de expertos en la materia determinan amenazas para nuestra vida e integridad, los políticos de turno establezcan un plan eficaz preverlas y anticiparse a ellas. En definitiva, que quien esté en el gobierno de turno, anticipe la vida de sus ciudadanos a un puñado de votos.

Quinta. - Ha sido complejo determinar la temporalidad de las olas de contagio sufridas durante la pandemia, ya que ningún estamento las ha determinado, y mucho menos fijado su principio y su final, salvo la prensa para “informar” a los ciudadanos de la situación, son ellos, los principales mecanismos informativos, los que han determinado la duración de cada ola. En el trabajo, más que los datos de la prensa, se ha optado por localizar los picos de contagios y buscar los momentos anteriores y posteriores para fijar su principio y su final. Con seguridad y con el paso del tiempo, con la gran producción literaria que necesariamente se va a producir sobre esta pandemia, el mundo científico determinará las fechas específicas de cada ola.

Sexta. – No entrando en valoraciones políticas del momento en el que fue declarada la pandemia, hay que destacar que las principales medidas económicas ya vistas en el grueso del trabajo en España fueron adoptadas con oportunidad y, más o menos fueron eficaces para evitar un abandono social a las economías que iban a sufrir los efectos del duro

confinamiento inicial. La administración protagonista en la primera ola fue la estatal, pese a que las administraciones autonómica y local también actuaron para paliar en la medida de sus competencias los efectos de la pandemia. Quizás por respeto a la autonomía de las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía o quizás por el temor de ser responsables únicos de los resultados de la gestión, lo cierto es que el Estado fue cediendo, en beneficio de estos entes autonómicos, poco a poco la gestión de la crisis no tanto en esta primera ola, pero prácticamente de lleno en la segunda y tercera.

Séptima. - En las 2ª y 3ª olas es protagonista sin duda la Administración Autonómica, por lo que se puede establecer que han sido 20 los órganos decisores a la hora de la gestión, la Administración Estatal, que establecía, a modo de legislación básica, unos máximos y mínimos en relación con las medidas a adoptar, 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas. Esto ha provocado algunas confrontaciones, sobre las medidas a determinar y sobre su constitucionalidad, principalmente entre administraciones con distinto color político al del régimen estatal. Un ejemplo de ello es el tan sonado toque de queda de Castilla y León con inicio a las 20 horas, autonomía gobernada por una coalición de Centro derecha, formada por el Partido Popular y Ciudadanos, el cual no se incluía en las medidas autorizadas por el estado de alarma decretado, pero que se mantuvo en vigor durante casi un mes, hasta que lo desestimó la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, todo ello a petición del recurso del gobierno central.

Octava. - El tejido empresarial nacional ha sufrido de una forma muy importante los efectos de la pandemia, y efectivamente las olas 2ª y 3ª han tenido relación con los momentos en los que se intentó activar este tejido, verano y navidades. No sería justo achacar al carácter propio de los ciudadanos la evolución de estos rebrotes ya que han sido generalizados en todo el mundo. Lo que hay claro es que los contagios aumentaban en función de que se reblandecían las medidas. Es prematuro hacer una evaluación de las medidas adoptadas por las CCAA, que sin duda se hará en breve y considerando las distintas circunstancias que sufrieron cada Comunidad adoptar una determinada medida.

Novena. – En cuestiones de empleo hay que destacar el efecto devastador del COVID 19, tanto en datos de ocupación como en el tejido empresarial de España. Por un lado, se han superado los cuatro millones de parados, y de los ocupados más de un millón de

trabajadores se encuentra en situación de ERTE, cuya actual prórroga finaliza el 31 de mayo de 2021, aunque las principales voces económicas del Gobierno Central han manifestado su clara postura de ampliación de dicha política. .De otro lado una de cada seis empresas, superando las 200.000, afectando principalmente a las pymes con menos de cinco empleados, y más de 320.000 autónomas han dejado sus negocios. Cuando la demanda aumente, la oferta provocará que muchos de estos agentes empresariales vuelvan a su actividad, pero su forma de plantear y gestionar sus negocios habrá variado.

Décima. - La posición de la Unión Europea ha sido rotundamente fundamental ya que su planteamiento ha sido el siguiente; primero el ciudadano, después las empresas y finalmente las cuestiones financieras. Todo ello, evitará la exclusión social provocada por la crisis de 2008 en el la que las prioridades de la UE eran radicalmente opuestas, anteponiendo lo financiero y la austeridad a sus ciudadanos y empresas.

7.- BIBLIOGRAFÍA

Referencias Bibliográficas

- Aragón Reyes, M. (2006). La construcción del Estado autonómico. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 54/55.
- Balluerka Lasa, N. [et al.]. (2020). Las consecuencias psicológicas de la COVID-19 y el confinamiento. Informe de investigación. Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.
- BDE. (2020). Informe trimestral de la economía española (Cuarto Trimestre 2020). *Banco de España. Boletín Económico* 4/2020.
- Beltrán Gamir, P. (2020): Incidencia del COVID-19 en los contratos de concesión administrativa. *Pedro Beltrán Abogados*. En: <https://www.pedrobeltranabogados.es/es/noticias/incidencia-del-covid-19-en-los-contratos-de-concesion-administrativa/>.
- BOE. (2021b). *COVID-19: COVID-19 Derecho Autonómico*. Colección Códigos Electrónicos, Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=396&modo=2¬a=0&tab=2.
- Carretero Espinosa de los Monteros, C. (2016). Artículo 55. Estructura de la administración general del estado. En M.A. Recuerda Girela (dir.), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*. Aranzadi.

- CGPJ. (2021). *Buscador de jurisprudencia*. Centro de Documentación Judicial CENDOJ. Consejo General del Poder Judicial. En: <https://www.poderjudicial.es/search/tema/Real%20Decreto%20alarma%20sanitaria%20Covid-19/1/AN>.
- CISNS. 2020. *Acuerdo, de 2 de diciembre de 2020, por el que se prevén medidas de salud pública frente a COVID-19 para la celebración de las fiestas navideñas*. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En: http://cms.upsa.es/sites/default/files/medidas-navidad-sanidad_1-2226221_20201202141615.pdf. Última visita 05/03/2021.
- Clavero Arévalo, M.F. (2006). El nacimiento del Estado de las Autonomías. *Mediterráneo económico*, Nº 10, (Ejemplar dedicado a: Un balance del Estado de las Autonomías).
- Collado, J.C. (2020). *Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis*. Instituto de Estudios Económicos. En: <https://www.icjee.es/adjuntos/informe-iee-jun20.pdf>. Última visita 05/03/2021.
- Costa-Sánchez, C. y López-García, X. (2020). Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones. *El profesional de la información*, Vol. 29, Nº 3. En: <http://profesionaldelainformacion.com/contenidos/2020/may/costa-lopez.pdf>.
- De la Cuadra, E. (1997). *Los tributos ante la Constitución*. Editorial Jurídica de Chile.
- Defensor del Pueblo. (2020). Actuaciones ante la pandemia de covid-19. Defensor del Pueblo. En https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/12/Documento_COVID-19.pdf.
- (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. BOE. Presidencia de Gobierno. En: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.
- García Roca, J. y García Vitoria, I. (2018): Comentarios al artículo 137. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo II. BOE.
- Guillén Caramés, J. (2018). Comentarios al artículo 149.1.13ª. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo II. BOE.
- ICO. (2021). *Líneas de Avals COVID-19*. Instituto de Crédito Oficial. <https://www.ico.es/web/ico/linea-avales-covid-19>.
- INE. (2021b). *Producto Interior Bruto (PIB)*. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/pib_tabla_cne.htm.
- INE. (2021c). *Defunciones semanales, acumuladas y variación interanual del acumulado. Total nacional y CCAA. 2000-2021*. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=35177>.

- INE. (2021d). Estadística de regulación de empleo. Instituto Nacional de Estadística. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/Reg/welcome.htm>.
- INE (2021e). Estadística experimental – Coyuntura demográfica de empresas. Primer, segundo y tercer trimestre de 2020. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/prensa/experimental_codem.pdf.
- Martín-Arroyo, J. (27 de febrero de 2020). Diagnosticado en Sevilla el primer contagio local del coronavirus en España. *El país*. https://elpais.com/sociedad/2020/02/26/actualidad/1582734638_122366.html.
- Martínez López, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales (Journal of Regional Research)*, Nº 47.
- Mestres Domènech, J. (2020). Medidas económicas para contrarrestar el impacto de la COVID-19 en España. *Caixa Bank Research*. En: <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercado-laboral-y-demografia/medidas-economicas-contrarrestar-impacto-covid-19>. Última visita 05/03/2021.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021c). *Informes del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/COVID19/InformesSEPTFP.html .
- Ministerio de Sanidad. (2021b). *Desarrollo del Estado de Alarma en las Comunidades Autónomas*. En: <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/estrategia/medidasPrevCCAA.htm>.
- OMS (2021): *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>.
- OMS. (2020). *Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: Promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa*. Declaración conjunta de la OMS, las Naciones Unidas y otros organismos. <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>.
- Portero Alférez, N. (2020). Las redes sociales y la COVID-19: herramientas para la infodemia. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento de Opinión 163/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO163_2020NURPOR_infodemiaCovid.pdf.
- 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. Departamento de Seguridad Nacional,

- Sandman, C. A., y Pogg-Davis, E. (2012). Neurobehavioral risk is associated with gestational exposure to stress hormones. *Taylor & Francis Online*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1586/eem.12.33>.
- Sánchez Tomás, J.M. (2018): Comentarios al artículo 25.3. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo I. BOE.
- SEPE. (2021b). *Evolución del paro registrado*. Servicio Público de Empleo Estatal. [file:///C:/Users/usuario/Downloads/evolparo%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/evolparo%20(2).pdf).
- Soldevila Frago, S. (2020). La Unidad Militar de Emergencias: tan callada, tan necesaria. *Actualidad administrativa*, Nº 4.
- UE. (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, La gobernanza europea-Un Libro Blanco* COM (2001) 428 final (DOCE C 287 de 12.10.2001).
- Vila Tierno, F. (2020). Algunas referencias al RDL 18/2020. En especial a los conceptos de fuerza mayor total y parcial. *Revista de estudios jurídicos*, Nº 20.

8.- ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA NO REFERENCIADA EN EL TEXTO PRINCIPAL

- Aba Catoira, A. (2011). El Estado de Alarma en España. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, pp. 305-334.
- Aguallo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E (2018). Comentario al artículo 31. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo I. BOE.
- Albertí Rovira, E. (2013). Gobernanza de la Universidad y Gobernanza del Sistema Universitario. *Revista de educación y derecho*, Nº 7, (Ejemplar dedicado a la Gobernanza Universitaria). En: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-GobernanzaDeLaUniversidadYGobernanzaDelSistemaUniv-6092648.pdf>. Última visita 05/03/2021.v
- Alcázar Avellaneda, J.M. (2015). Las competencias en materia de inspección sanitaria de los municipios: alcance de la Disposición Transitoria tercera de la Ley 27/2013. *Actualidad administrativa*, Nº 12.
- Alonso Murillo, F. (2014): Alcance del concepto de hacienda general como criterio de atribución de competencias al Estado. En F.A. Vega Borrego (Coord.); J. Arrieta Martínez de Pisón (Dir.), y J. Zornoza Pérez (Dir.): *La distribución del poder financiero en España: Homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*. Marcial Pons.
- Aparicio Alonso, S. (2005). Los pactos autonómicos. *El Mundo. El modelo territorial. La transferencia de competencias*. En: https://www.elmundo.es/especiales/2005/06/espana/estatutos_autonomia/historia2.html.
- Aragón Reyes, M. (2018). Comentarios al Artículo 1. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo I. BOE.
- Arce, O. (2020). *El impacto de la crisis del COVID-19 sobre el empleo de los jóvenes y las mujeres*. Banco de España.
- BOE. (2021a). *COVID-19: Derecho Europeo y Estatal*. Colección Códigos Electrónicos, Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355.
- BOE. (2021c). Código de Régimen Local. Colección Códigos Electrónicos, Boletín Oficial del Estado. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=19&modo=2¬a=0&tab=2.
- Carrillo López, M. (2018). Comentarios al artículo 97. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo II. BOE.

- Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2020): Estado de Alarma ante el Covid-19 y «Cogobernanza» estatal y autonómica: legitimidad y alcance de la delegación potestativa. *Diario La Ley*, Nº 9730, Sección Tribuna, 6 de Noviembre de 2020.
- CCAES. (2020). *Actualización nº 282. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19). 31.12.2020*. Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCoV/documentos/Actualizacion_282_COVID-19.pdf.
- CDC. (2020). *Influenza pandémica de 1918: tres olas*. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. <https://espanol.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1918-commemoration/three-waves.htm>.
- Cotino Hueso, L. (2020). La enseñanza digital en serio y el derecho a la educación en tiempos del coronavirus. *Revista de Educación y Derecho*. Nº 21.
- Cruz Villalón, P. (1991). La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías. *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 31.
- De Arriba Bueno, R. (2014): Crisis, política económica y desigualdad en España. *Papeles de Europa*, Vol. 27, Núm. 2
- Defensor del Pueblo. (2021). Sobre Recurso de Inconstitucionalidad contra el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Defensor del Pueblo. En: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822_1.pdf.
- Domínguez Martín, M. (2013). La Configuración de la protección civil en las Comunidades Autónomas. *Revista de estudios locales, Cunal*, Nº 163.
- Enríquez Malavé, G. (6 de abril de 2020). Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Diario La Ley*. <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/04/24/inconstitucionalidad-de-las-limitaciones-a-la-libertad-de-circulacion-establecidas-en-el-real-decreto-463-2020-de-14-de-marzo-por-el-que-declara-el-estado-de-alarma-para-la-gestion-de-la-situacion-de-crisis-sanitaria-ocasionada-por-el-covid-19>.
- FEMP. (2020). *Criterios para afrontar situaciones de emergencia sanitaria por enfermedad infecciosa desde los servicios públicos mortuorios municipales*. Federación Española de Municipios y Provincias y Asociación de funerarias y Cementerios Municipales.
- Figueras, M. (04 de diciembre de 2020). Anuladas las primeras multas por circular durante el estado de alarma. *La vanguardia*.
- Francisco Varela, A. (2020). El coronavirus hunde un 25% la recaudación de impuestos de las comunidades autónomas. *Business Insider*, 13 oct. 2020. Recuperado de:

<https://www.businessinsider.es/coronavirus-hunde-25-recaudacion-impuestos-autonomicos-735521> .

- García Aranda, S. (2019). El conflicto en defensa de la autonomía local. En J. M. Goig Martínez, M. Núñez Martínez (Coord.); José María Cayetano Núñez Rivero (hom.). *El Estado y la Constitución (estudios breves): Libro homenaje a Cayetano Núñez Rivero*. Universitas.
- Gil Franco ,A.J. (2014). *Competencia local en materia de Policía y Régimen Jurídico de los Cuerpos de Policía Local*. Tesis doctoral, J.A. Fuentetaja Pastor (dir. tes.). UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Iglesia, E. (6 de abril de 2020). ¿Volverán las ferias a alegrar barrios y pueblos tras el coronavirus? *La Razón, Economía*. <https://www.larazon.es/coronavirus/20200405/y6hdztdivekblvykamo3sif3i.html>
- INE. (2021a). *Número de municipios por provincias, comunidades autónomas e islas*. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm.
- Linde Paniagua, E. (2004). El Servicio Público de Seguridad Ciudadana. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 7.
- López Álvarez, L.F. (2020). COVID 19 y protección de datos: Breve comentario a los informes de las autoridades española y europea. *Revista de privacidad y derecho digital*, Vol. 5, Núm. 19.
- López Guerra, L. (2018). De la organización territorial del Estado. En M. Bravo Ferrer y M.E. Casas Baamonde (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL aniversario de la Constitución*. Tomo II. BOE.
- Martínez-Gijón Machuca, M.A. (2020). De la incapacidad temporal, su flexibilización y desfiguración en tiempos de coronavirus. *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, N° 1.
- Menéndez Rexach, A. (2011). Protección civil y emergencias en la legislación autonómica. En A. Menéndez Rexach (Dir.) y A. De Marcos Fernández, A. (Coord.). *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, La Ley.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021a). *Estatutos de Autonomía vigentes*. En: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/est_autonomia.html.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021b). *Organización Institucional de CCAA*. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/info_basica/organiz_institucional_ccaa.html#Andaluc%C3%ADa.
- Ministerio de Sanidad. (2021a). *Organismos Autonómicos de Salud, Consumo y Bienestar Social*. En <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/ccaa/directorio/home.htm>.

- Navarro Espigares, J.L. (2012). La sanidad en España desde un punto de vista económico: problemas, soluciones y retos. *Extoicos*, Nº 5.
- Negro Pavón, D. (2010). *Historia de las formas del Estado. Una introducción*. El Buey Mudo.
- Pintado Pagán, M. (2016). *Las policías autonómicas en España: situación actual y perspectiva de futuro en el Estado Autonómico*. Tesis doctoral, C. A. Giner Alegría (dir. tes.), M. García Canales (dir. tes.). Universidad Católica San Antonio de Murcia.
- Prieto, G. (2015). Mapa de la policía en España por comunidades autónomas. *Geografía Infinita*. En: <https://www.geografiainfinita.com/2015/01/mapa-de-la-policia-en-espana/>.
- RAE. (19 de marzo de 2020). Crisis del COVID-19: sobre la escritura de «coronavirus». *Noticias Real Academia de la Lengua Española*. En: <https://www.rae.es/noticia/crisis-del-covid-19-sobre-la-escritura-de-coronavirus#:~:text=%C2%BFSe%20describe%20COVID%2D19%20o,en%20min%C3%BAsculas%2C%20covid%2D19>.
- Rodríguez-Prieto, R. (2020). Consecuencias de la STC 76/2019, de 22 de mayo en la privacidad y uso de apps para el control de la COVID. El caso de Radar COVID. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Nº 43. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/17548/pdf>.
- Secretaría General de Función Pública. (2021). *Seguimiento de la Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la aprobación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/COVID19/InformesSEPTFP.html.
- Sedano Lorenzo, A. (2011). La Unidad Militar de Emergencias y la protección civil en el Estado de las Autonomías. *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11.
- SEPE. (2021a). *Nuevas medidas adoptadas en la aplicación de los ERTE COVID-19*. Servicio Público de Empleo Estatal. <https://www.sepe.es/HomeSepe/COVID-19/nuevas-medidas-aplicacion-ERTE-COVID-19-Real-Decreto-ley-30-2020-29-septiembre.html>.
- Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 275- 305. doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5712>.
- Vallejo, C. (3 de marzo de 2021). Hacienda mejora su oferta para la cogobernanza de los fondos europeos. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.es/economia/hacienda-mejora-oferta-20210203154529-ntrc.html?ref=https:%2F%2Fwww>.

elcomercio.es%2Feconomia%2Fhacienda-mejora-oferta-20210203154529-ntrc.html.

Vargas, R.L. (5 de noviembre de 2020). El Corte Inglés hará un ERTE en las comunidades que han cerrado el comercio por el coronavirus. *Diario La razón*.

Zubiri, I. (2000). *El sistema de concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*. Ed. Círculo de Empresarios Vasco.

LEGISLACIÓN CITADA

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE núm. 134, de 05 de junio de 1981).

Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55, 2, de la Constitución (BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 1980). [Disposición derogada].

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 02 de octubre de 2015).

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015).

Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (BOE núm. 102, de 29 de abril de 2011).

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2003).

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (BOE núm. 247, de 15 de octubre de 1983).

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004).
- Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19 (BOE núm. 150, de 27 de mayo de 2020).
- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 (BOE núm. 126, de 6 de mayo de 2020).
- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (BOE núm. 112, de 22 de abril de 2020).
- Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias (BOE núm. 105, de 15 de abril de 2020).
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (BOE núm. 91, de 1 de abril de 2020).
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 73, de 18 de marzo de 2020).
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE núm. 65, de 13 de marzo de 2020).
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020).
- 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 (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020).
- Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE núm. 295, de 4 de diciembre de 2010).
- Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad (BOE núm. 229, de 21 de septiembre de 2010).

- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (BOE núm. 305, de 22 de diciembre de 1986).
- Resolución de 13 de octubre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Sanidad, acerca de la aplicación "Radar COVID" (BOE núm. 273, de 15 de octubre de 2020).
- Resolución de 18 de mayo de 2020, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica el plazo de ingreso en periodo voluntario de los recibos del IAE del ejercicio 2020 relativos a las cuotas nacionales y provinciales, y se establece el lugar de pago de dichas cuotas (BOE núm. 142, de 20 de mayo de 2020).
- Orden SND/404/2020, de 11 de mayo, de medidas de vigilancia epidemiológica de la infección por SARS-CoV-2 durante la fase de transición hacia una nueva normalidad (BOE núm. 133, de 12 de mayo de 2020).
- Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad (BOE núm. 123, de 3 de mayo de 2020).
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DOUE 57, de 18.02.2021).

RESOLUCIONES, SENTENCIAS Y AUTOS JUDICIALES CITADOS

- ATC 40/2020, de 30 de abril. ECLI:ES:TC:2020:40A.
- STC 193/2011, de 12 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012).
ECLI:ES:TC:2011:193.
- STC 192/2000, de 13 de julio (BOE núm. 192, de 11 de agosto de 2000).
ECLI:ES:TC:2000:192.
- STC 104/2000, de 13 de abril (BOE núm. 119, de 18 de Mayo de 2000).
ECLI:ES:TC:2000:104.
- STC 42/2000, de 14 de febrero (BOE núm. 66, de 17 de marzo de 2000).
ECLI:ES:TC:2000:42.
- STC 116/1994, de 18 de abril (BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1994).
ECLI:ES:TC:1994:116.
- STC 69/1988, de 19 de abril (BOE núm. 108, de 05 de mayo de 1988).
ECLI:ES:TC:1988:69.

STC 76/1983, de 5 de agosto (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983).
ECLI:ES:TC:1983:76.

STC 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
ECLI:ES:TC:1981:32.

STC 25/1981, de 14 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
ECLI:ES:TC:1981:25.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

<u>SIGLAS</u>	<u>SIGNIFICADO</u>
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CCAES	Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias
CE	Constitución Española de 1978
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CISNS	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
COVID 19	Del Ingles <i>coronavirus disease</i> 2019 (Enfermedad Coronavirus 2019)
CP	Código Penal
DJE	Diccionario panhispánico del español jurídico.
EBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
ERTE	Expediente Temporal de Regulación de Empleo
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FJ	Fundamento Jurídico
ICO	Instituto de Crédito Oficial

<u>SIGLAS</u>	<u>SIGNIFICADO</u>
INE	Instituto Nacional de Estadística
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCCC	Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de Crédito al Consumo
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LECrim	Ley de Enjuiciamiento General
LGS	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LO	Ley Orgánica
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RD	Real Decreto
SAP	Sentencia Audiencia Provincial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
SARS-CoV-2	Del Inglés <i>Severe Acute Respiratory syndrome Coronavirus 2</i> (Coronavirus tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo)
TC	Tribunal Constitucional
TFG	Trabajo Fin de Grado
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

LISTADO DE GRÁFICOS

<u>Nº Gráfico</u>	<u>Contenido</u>
Gráfico 1	Variación PIB España entre 2009 y 2020 en %
Gráfico 2	Servicios Sanitarios de CC y Ciudades Autónomas
Gráfico 3	Esquema evolución contagiados 1ª ola COVID 19 en España
Gráfico 4	Modificaciones Estatales tributarias de carácter general
Gráfico 5	Modificaciones Estatales tributarias de carácter específico
Gráfico 6	Esquema evolución contagiados 2ª ola COVID 19 en España
Gráfico 7	Esquema evolución contagiados 3ª ola COVID 19 en España
Gráfico 8	Datos acumulados tras cada ola. España
Gráfico 10	Datos acumulados de fallecidos por COVID 19. España
Gráfico 11	Funcionarios AGE en trabajo presencial y no presencial
Gráfico 12	Lugar de trabajo en confinamiento COVID 19. España
Gráfico 13	Datos acumulados trabajadores en ERTE 2020

9.- RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Para finalizar este trabajo con el que el autor acaba los estudios superiores en el Grado en Administración y Dirección de empresas de la Universidad de Valladolid voy a redactar un breve resumen a modo de lo que se ha pretendido exponer, así como la asignación de las palabras clave del citado TFG.

RESUMEN

La pandemia que asola nuestro mundo y que está causada por el virus COVID19 ha trastocado la realidad de los agentes económicos en una gran medida, desde el periodo de aislamiento hasta la nueva normalidad actual, marcada por el uso de mascarillas y otras medidas dignas de estado de sitio. La intención del autor es enlazar esta situación, desde una perspectiva económica, a una realidad jurídica como es la triple administración territorial, es decir, como la forma de gobierno administrativo en nuestro país se ha enfrentado a la pandemia, desde las actuaciones iniciales, pasando por los conflictos autonomía – gobierno estatal, hasta las medidas de recuperación económica claves para superar esta recesión.

PALABRAS CLAVE

Covid19	Virus
Economía	ERTE
Recesión	Agentes Económicos
Pandemia	Trabajadores
Globalización	Teletrabajo
Teleformación	BDE
OMS	Pyme
Paro	Sanidad

Personal esencial

Ola

Contagio

Muertes

Triple Administración

UE

Confinamiento

Toque de Queda

Constitución

Municipio

Autonomía

Desescalada

Gobierno estatal

Estado de Alarma

Real Decreto

Ley Orgánica

Emergencia

Privación de libertad

Conflicto

Denuncia