

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA EVOLUCIÓN  
DEL ESTADO SOCIAL EN ESPAÑA  
*THE COVID-19 PANDEMIC'S EFFECTS ON THE EVOLUTION  
OF THE «SOCIAL STATE» IN SPAIN*

*Luis López Guerra*

*Catedrático de Derecho constitucional*

*Universidad Carlos III de Madrid*

RESUMEN

La pandemia originada por la COVID-19 ha tenido profundos efectos sobre la vida social y económica. Las medidas adoptadas para enfrentarse a tales efectos se han concretado en la aplicación de los procedimientos definitorios del Estado social: intervención del Estado en la economía, regulación de las relaciones laborales y comerciales, y reforzamiento de las prestaciones sociales. Estas actividades se han caracterizado por el protagonismo del poder ejecutivo y la importancia del contexto internacional. La cuestión que se plantea es si se trata de medidas episódicas propias de un estado excepcional o si adoptarán un carácter permanente y estructural.

PALABRAS CLAVE

Estado social, Unión Europea, estados de excepción, poder ejecutivo, decreto ley.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has profoundly affected both social and economic life. The measures adopted to counteract those effects have required implementing procedures inherent in the concept of «Social State»: public intervention in the economy, regulation of labor and commercial relations, and an increase in social benefits. Those activities have been characterized by the prominent role of the executive branch of government and the importance of international contexts. The issue is now to determine whether these were temporary measures incident to a state of emergency, or whether they will be permanent and structural in nature.

KEY WORDS

Social State, European Union, state of emergency, executive branch of government, decree-law.

DOI: [doi.org/10.36151/td.2020.011](https://doi.org/10.36151/td.2020.011)

# LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO SOCIAL EN ESPAÑA

Luis López Guerra

Catedrático de Derecho constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid

**Sumario:** 1. Sobre los efectos de las pandemias en el tiempo. 2. El tratamiento normativo de la pandemia. 3. Pandemia y Estado social. 4. Las dimensiones del Estado social. 5. El impacto de la pandemia en la vida social y económica y las medidas de respuesta. 6. Las particularidades de las medidas antipandemia en el marco del Estado social: el reforzamiento del poder ejecutivo. 7. La internacionalización de las medidas sociales y económicas antipandemia. 8. ¿Cambios episódicos o estructurales? Bibliografía.

## 1. SOBRE LOS EFECTOS DE LAS PANDEMIAS EN EL TIEMPO

En su ya clásica obra *Plagues and Peoples*, publicada en 1976, William H. McNeill formuló la hipótesis de que las grandes epidemias de la historia habrían tenido no solo consecuencias episódicas que únicamente alterarían durante períodos relativamente breves la vida social, económica y política de los países afectados, que volvería a sus cauces una vez acabada la epidemia, sino también consecuencias estructurales a largo plazo que modificarían en aspectos esenciales el mismo marco de la vida de esos países y aun las relaciones entre países y culturas. McNeill se basó en el estudio de la incidencia de determinados fenómenos epidémicos, entre ellos la transformación de las relaciones sociales y económicas en la Baja Edad Media como resultado de la peste negra del siglo XIV, y el colapso de las culturas azteca e inca en el siglo XVI (y la consiguiente catástrofe demográfica) como resultado de la importación de enfermedades por los invasores europeos. Aparte de estos bien conocidos casos, O» Neill amplió su investigación a otros cambios sociales y políticos anteriores y posteriores a los citados, cambios estrechamente vinculados con fenómenos epidémicos.

Como ocurre con las grandes construcciones teóricas de los historiadores, esta hipótesis puede ser sometida a discusión, precisión, contradicción o falsación. No obstante, también puede resultar útil para examinar el posible significado y las consecuencias de la actual pandemia sobre nuestra sociedad, y más aún, sobre el contexto europeo en que se inserta. En efecto: si, por un lado, se ha considerado que se trata de un simple episodio, dramático pero pasajero, por otro, y contrariamente, se ha señalado que, en la línea apuntada por McNeill, y dada su intensidad y extensión, la pandemia tendrá efectos duraderos sobre la vida social económica y política, y, respecto a la cuestión abordada en estas páginas, sobre los elementos que constituyen el llamado Estado social.

Valga señalar que la caracterización de la pandemia como un fenómeno meramente episódico (aunque, posiblemente, de larga duración) se ve, al menos en principio, sustentada por su inicial tratamiento jurídico como «situación excepcional» que, una vez superada, se reconduciría de nuevo a la normalidad. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, en efecto, la respuesta a la situación de pandemia ha sido en nuestro país la adopción de una medida excepcional y en principio temporal como la declaración del estado de alarma, previsto en el artículo 116 de la Constitución, con duración y contenido limitados. Desde esta perspectiva, los efectos jurídicos de la pandemia serían episódicos, limitados tanto en relación con su alcance (cuestión que dio lugar a alguna discusión académica de poca relevancia) como con su duración (extremo que generó algún enfrentamiento en sede parlamentaria). A pesar de esta apariencia inicial, una somera consideración de las medidas y disposiciones adoptadas incluso durante el período de duración del estado de alarma no deja de plantear dudas sobre el carácter episódico del fenómeno y sus consecuencias.

## 2. EL TRATAMIENTO NORMATIVO DE LA PANDEMIA

Por una parte, fueron abundantes las disposiciones directamente basadas en la proclamación del estado de alarma —y, por ello, de carácter temporal—, medidas justificadas, en lo que respecta a su legitimidad, por la existencia de una situación excepcional que implicaba una ampliación (también temporal) de las competencias de los poderes públicos, singularmente del Poder Ejecutivo. El decreto de proclamación del estado de alarma preveía la emisión por parte del Poder Ejecutivo de disposiciones que limitaban o restringían derechos fundamentales, entre otros la libre circulación de las personas y la utilización de sus bienes, disposiciones contenidas usualmente en normas con rango de orden ministerial cuya vigencia se vinculaba a la duración del estado de alarma, de modo que se presentaban como excepcionales y temporales. El fin del estado de alarma supondría, pues, la vuelta a la situación jurídica «normal» previa a su declaración.

No obstante, la situación de pandemia también dio lugar a la aprobación de otro tipo de disposiciones que no venían caracterizadas como medidas temporales en una situación de excepción; por el contrario, si bien pretendían afrontar situaciones de necesidad derivadas de la pandemia, se desvinculaban de la declaración del estado de alarma y, por ello, asumían una pretensión de permanencia temporal más allá de esa situación excepcional.

Desde la perspectiva de estas disposiciones se produce, pues, una cierta disociación entre pandemia y excepcionalidad. La categoría normativa de estas disposiciones ha sido en muchos casos la del decreto ley, que no se basa en las competencias derivadas de la declaración del estado de alarma del artículo 116 de la Constitución ni de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, sino en las atribuciones «normales» del Gobierno y el Parlamento previstas en el artículo 86 de la Constitución. Esta parcial disociación entre pandemia y excepcionalidad se hace más evidente en aquellas disposiciones que, si bien están directamente vinculadas a la situación de pandemia, prevén medidas que, aun cuando en la práctica se relacionan con el estado de alarma, se encuentran además claramente orientadas a mantener una vigencia en principio ilimitada: valga señalar como ejemplo el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, que establece el «ingreso mínimo vital». La pandemia, por tanto, ha dado lugar a medidas de carácter no episódico, sino claramente estructural, de manera que, al menos inicialmente, no cabe excluir que la hipótesis de McNeill pueda verse en alguna medida confirmada respecto a la COVID-19.

### 3. PANDEMIA Y ESTADO SOCIAL

Si así fuera, resulta obvio, a la luz de la experiencia, que las consecuencias jurídicas de la pandemia se referirán a aquellos aspectos de la vida de la comunidad más directamente afectados por ella como los relativos a la salud y las condiciones materiales de vida de los ciudadanos; esto es, a lo que, en la acertada traducción de García Pelayo de la expresión alemana *Daseinsvorsorge*, constituye la «procura existencial», condiciones materiales cuya protección se ha incorporado al mundo del Derecho a través del concepto de Estado social. Es en este campo (que supone la intervención de los poderes públicos en forma directa en la garantía de las condiciones materiales de vida de los ciudadanos) donde las consecuencias de la pandemia podrían llevar a cambios estructurales. Y no solo en el ámbito estatal, sino también, como se verá, en el ámbito regional europeo, dado que la realidad constitucional de cada país es ya difícilmente disociable del contexto de la Unión Europea.

Para apreciar la posible influencia de la pandemia en el desarrollo del Estado social en nuestro país, valga recordar que, en España, la referencia constitucional al «Estado social y democrático de Derecho» del artículo 1 de la Constitución aparece como una proyección tardía de la referencia del artículo 20.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. La fecha es importante, por cuanto, aunque fue acuñado anteriormente, el concepto está estrechamente vinculado a las condiciones de la posguerra europea, contexto en el que trataban de evitarse los enfrentamientos y crisis sociales de la preguerra en las circunstancias de la naciente Guerra Fría. La aceptación del concepto de Estado social, que suponía el reconocimiento formal del papel interventor del Estado para proteger unas condiciones mínimas aceptables de vida, con consecuencias en la vida económica, social y jurídica, representaba un distanciamiento de los principios del liberalismo económico radical, y tenía como consecuencia el compromiso de los Estados con la consecución y mantenimiento de un

nivel adecuado de bienestar social. En términos globales, y en las condiciones de los años cuarenta, era la manifestación formal de un «pacto implícito» entre capital y trabajo en el ámbito europeo occidental bajo un modelo diferente tanto del capitalismo de Estado soviético como del ultraliberalismo norteamericano.

La adopción del concepto de Estado social por la Constitución de 1978 se produjo en un momento en que el modelo europeo ya se había visto sometido a desafíos considerables, con el final de los *Trente Glorieuses* a partir de la crisis mundial de 1973. Si bien en España el proceso de cambio de una dictadura a un régimen constitucional fue distinto del que tuvo lugar en países como Francia, Italia o Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, el texto constitucional español supuso la adopción tardía del modelo de Estado social diseñado en aquellos años tanto en lo que se refiere a la introducción del concepto en la Constitución (bajo la denominación de «Estado social y democrático de Derecho») como en la inserción concreta en la Constitución de una serie de disposiciones que pretendían incidir en la efectiva protección de un nivel aceptable de bienestar social. Es cierto que, en gran medida, esas disposiciones, referentes a ámbitos como el trabajo, las pensiones, la vivienda o la sanidad, no reconocían derechos garantizados, sino que enunciaban «principios rectores de la política social y económica» (Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución) no exigibles directamente ante los tribunales y cuyo eventual desarrollo se dejaba en manos del legislador. Pero no es menos cierto que, si bien la cláusula del Estado social y las disposiciones conexas del Capítulo Tercero no suponían (como pronto quedó claro) mandatos inmediatamente vinculantes al legislador y a otros poderes del Estado, sí suponían una habilitación para que esos poderes intervinieran en la vida económica y social más allá de los límites tradicionales del Estado liberal, e implicaban, por tanto, la posibilidad de articular políticas que afectaran a la economía de mercado y a derechos clásicos de ese Estado como el derecho de propiedad o la libertad de empresa.

#### 4. LAS DIMENSIONES DEL ESTADO SOCIAL

Esa habilitación se refería, al menos, a tres posibilidades de actuación en el desarrollo del Estado social que fueron puestas en práctica de manera muy distinta. La primera dimensión, que reflejaba tradiciones arraigadas en el pensamiento europeo, fue la del intervencionismo estatal en la vida económica mediante la asunción por parte del Estado de actividades de dirección, planificación e incluso iniciativa empresarial. La Constitución hace referencia a estas posibilidades en sus artículos 38, que prevé, «en su caso», la actividad planificadora de los poderes públicos; 131, en la misma línea, y 128.2, que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y la reserva al sector público de servicios o recursos esenciales. Ahora bien (y a diferencia de lo que efectivamente ocurría en Europa a finales de los años cuarenta), el clima político y el contexto institucional europeo no eran precisamente, en el período constituyente, los más favorables a esta dimensión intervencionista, y si algo caracterizó en este aspecto el período posterior a la Constitución no fue

ciertamente la estatalización de actividades comerciales o productivas, sino precisamente lo contrario, esto es, un fenómeno generalizado de privatización de empresas estatales.

La segunda dimensión de las posibilidades derivadas de la cláusula de Estado social era la referida no ya a la asunción por el Estado de actividades económicas empresariales, sino a la regulación del ejercicio de esas actividades por sujetos privados mediante la imposición de determinadas obligaciones y requisitos y, especialmente en el ámbito laboral, el establecimiento de condiciones relativas a la contratación y el régimen de los trabajadores, la relación de trabajo y la resolución de conflictos (artículos 35 y 37 de la Constitución). Finalmente, la tercera dimensión del Estado social sería la previsión de prestaciones directas por los poderes públicos a la ciudadanía a efectos de garantizar un nivel mínimo de bienestar en ámbitos como la vivienda, la educación, las pensiones o la sanidad.

Como ya se ha apuntado, el desarrollo de esas distintas dimensiones del Estado social y de las posibilidades abiertas por la Constitución a los poderes públicos ha sido muy diverso —y, podría decirse, accidentado— en el periodo constitucional. Por lo que respecta a la dimensión directiva, planificadora o empresarial del Estado, la línea constantemente seguida (y casi completamente conseguida) ha sido la de la privatización de las actividades económicas antes llevadas a cabo por el Estado, si bien con una (notable) excepción, como fueron las medidas de rescate de la banca privada tras la crisis de 2008, excepción que, por otra parte, no deja de representar un precedente a tener en cuenta en otras ocasiones.

Mayor desarrollo han experimentado las otras dos dimensiones del Estado social, esto es, la reguladora y la prestacional. La primera, mediante la realización efectiva de las previsiones constitucionales del artículo 35.2 de la Constitución relativas al Estatuto de los Trabajadores y la consiguiente regulación por la legislación laboral de los contratos y condiciones de trabajo y de la actividad sindical, entre otras materias. En cuanto a la actividad prestacional del Estado, en este período constitucional se ha llevado a cabo una considerable labor en materias como pensiones de jubilación, viudedad u otras, prestaciones de desempleo o asistencia social, por indicar algunos campos.

Ahora bien, y como se ha apuntado, el desarrollo de las tres dimensiones del Estado social ha sido no solo diverso, sino también accidentado y, en los últimos tiempos, se ha visto sometido no solo a un proceso de estancamiento, sino también a una cierta regresión. El cambio de tendencia puede situarse sin mucha dificultad en la crisis de 2008-2009. Si bien esa crisis supuso un excepcional protagonismo de la acción estatal en su dimensión directiva y empresarial mediante su intervención en los ámbitos estrechamente relacionados de la banca y la construcción, las consecuencias fueron muy otras en las dimensiones reguladora y prestacional. En cuanto a la primera, la «reforma laboral» implicó una notable liberalización del contenido del contrato de trabajo, en el sentido de favorecer el margen de libertad del empresario; por lo que respecta a la actividad prestacional, la regresión se manifestó en los recortes de las prestaciones sociales y en el límite a la capacidad de gasto y endeudamiento del Estado resultante de la reforma del artículo 135 de la Constitución y la prioridad dada a la satisfacción de la deuda, reforma unida al pacto de estabilidad presupuestaria en el marco de la Unión Europea y el consiguiente compromiso de reducción del déficit público.

## 5. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA VIDA SOCIAL Y ECONÓMICA Y LAS MEDIDAS DE RESPUESTA

Precisamente en esta fase de reducción de la actividad reguladora y prestacional del Estado se ha producido el impacto de la pandemia, que ha afectado a todos los continentes y que continúa en el momento en que se escriben estas líneas. Las graves consecuencias en la vida social y económica de la pandemia han tratado de paliarse mediante una serie de medidas que forzosamente se encuadran en la protección de la procura existencial característica del Estado social y que se separan de las tendencias a los recortes de los últimos años. Ahora bien, como se señaló al principio, la cuestión que se plantea es si esas medidas representan una solución episódica, de carácter temporal, o si, por el contrario, al menos muchas de ellas son medidas con vocación (y necesidad) de permanencia que responden a la voluntad de mantener los fundamentos mínimos del Estado de bienestar.

Por lo que respecta a la incidencia social y económica de la pandemia, pocas explicaciones son necesarias. Valga, no obstante, señalar que esa incidencia se produce en dos planos que no pueden separarse, como a veces se ha propuesto sin éxito. Por una parte, las implicaciones derivadas de la propia enfermedad y del sufrimiento humano que produce; por otra parte, las consecuencias económicas generales de la pandemia. La experiencia ha mostrado que no cabe disociar ambas dimensiones. En algunos países, los intentos de supeditar el remedio de las consecuencias personales y físicas de la pandemia al mantenimiento de la actividad económica (evitando la adopción de las medidas necesarias para afrontar el problema sanitario a fin de no dañar a la economía del país) han resultado en último término dañosos en ambos aspectos: la enfermedad se ha extendido y la economía se ha visto gravemente perjudicada. En todo caso, y posiblemente de manera inevitable, a las consecuencias derivadas de la enfermedad, que ha afectado a sectores vulnerables de la población, y a la adopción de las medidas necesarias para hacer frente a una pandemia, se han sumado las bien conocidas implicaciones de carácter económico: una paralización de la actividad comercial y productiva, que en nuestro país ha dañado a sectores claves de la economía (se ha calculado un descenso del 20 % del producto interior bruto) y, como resultado de la misma, un notable aumento del desempleo y un incremento de las situaciones de precariedad y necesidad económica.

Frente a estas situaciones se han adoptado las medidas típicas del Estado social en sus diversas dimensiones, especialmente las más desarrolladas hasta el momento, esto es, las reguladoras y prestacionales. En lo que atañe a las primeras, una muestra puede encontrarse en las diversas disposiciones para regular las relaciones de trabajo que tratan de proteger tanto el mantenimiento de la relación contractual de trabajo como la viabilidad de las empresas en un momento de crisis. Tal sería el caso del Real Decreto-ley 8/2020, relativo a los denominados ERTE, que pretendía compatibilizar la forzosa ausencia del trabajo motivada por las medidas sanitarias y la continuidad de la relación laboral. Un ejemplo de intervencionismo estatal en el marco de las relaciones de carácter civil podría ser el Real Decreto-ley 11/2020 en lo referente a la suspensión de procedimientos de desahucio. Como muestra del reforzamiento de la dimensión prestacional, valga señalar las disposiciones relativas a

la prolongación de las prestaciones por desempleo y, sobre todo (y con carácter extendido más allá de la situación de excepción), la citada previsión relativa al ingreso mínimo vital (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo). Por lo que se refiere al aspecto menos desarrollado del intervencionismo estatal en el marco del Estado social, esto es, la asunción directa por el Estado (total o parcialmente) de actividades económicas y empresariales, no cabe excluir que pueda igualmente activarse, teniendo en cuenta que, ante los problemas planteados por la crisis sanitaria, la misma Unión Europea ha autorizado (así en el Marco Temporal aprobado por la Comisión Europea el 19 de marzo de 2020) una intervención estatal en apoyo de empresas, siquiera sea de forma parcial.

## 6. LAS PARTICULARIDADES DE LAS MEDIDAS ANTIPANDEMIA EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL: EL REFORZAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

Todas las medidas adoptadas frente a los efectos de la pandemia son bien conocidas. Ahora bien, a pesar de que encajan en los esquemas del Estado social de Derecho, no dejan de presentar un conjunto de particularidades que parecen diferenciarlas de aquellas que fueron adoptadas en coyunturas previas de crisis, especialmente en la crisis que precedió a la actual, esto es, la derivada de la recesión económica iniciada en 2008. En esa ocasión no llegaron a materializarse (o lo hicieron solo incipientemente) líneas de actuación que, ante la pandemia de la COVID-19, sí se han plasmado en realidades efectivas.

En un primer aspecto, y muy singularmente en nuestro país, la renovada intervención estatal ha supuesto un reforzamiento del Poder Ejecutivo que va más allá de lo que suele ser habitual, incluso en situaciones de crisis. Esta tendencia se ha producido también en el ámbito de la actividad normativa, dejando en un segundo plano al Poder Legislativo. Ciertamente, no puede negarse el papel decisivo del Ejecutivo en momentos de crisis. Ahora bien, las circunstancias españolas han exacerbado, tanto a nivel estatal como autonómico, la importancia del papel de la actuación gubernamental.

En este aspecto, también cabe distinguir, como ya se ha apuntado, las vías de actuación del Gobierno en relación con la situación concreta de excepcionalidad (esto es, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo) y aquellas otras que derivan de competencias gubernamentales sin relación con situaciones de excepción y que forman parte de su área de competencia «normal». En cuanto a las primeras, derivan de la propia proclamación del estado de alarma: el decreto de 14 de marzo se remite, para la concreción de las medidas de excepción allí acordadas, a las «[...] órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas» de las autoridades gubernativas competentes. En la práctica, ese desarrollo se ha llevado a cabo mediante órdenes ministeriales. Diferente es el caso de aquellas disposiciones que no derivan del estado de alarma, sino de la competencia constitucional del Gobierno para dictar decretos leyes en caso de «extraordinaria y urgente necesidad» del artículo 86.1 de la Constitución. Estos dos tipos de vías normativas presentan notables diferencias. Valga señalar que las órdenes de desarrollo o ejecución del estado

de alarma pueden incidir en derechos fundamentales en tanto esa incidencia suponga (en virtud del decreto de proclamación de la excepción) una restricción y no una suspensión de esos derechos. Basta una somera consulta del Boletín Oficial del Estado para encontrar ejemplos de tales órdenes, que afectan a derechos como el de libre circulación, (por citar algunos entre múltiples ejemplos, las ordenes del Ministerio de Sanidad relativas a la movilidad de personas de 9, 16 o 30 de mayo), o el ejercicio de la libertad religiosa (órdenes ministeriales de 29 de marzo, 3 o 9 de mayo) entre otros. Ahora bien, tales disposiciones ostentan una fuerza vinculante acotada en el tiempo, en la medida en que su vigencia se limita al periodo de mantenimiento del estado de alarma.

Por el contrario, los decretos leyes no pueden afectar al régimen de los derechos fundamentales: el artículo 86.1 de la Constitución excluye de esa afectación «[...] los derechos deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» de la Constitución. Pero si bien los decretos leyes se ven en este aspecto limitados frente al campo de acción de las disposiciones dictadas en virtud del estado de alarma, no están sujetos a la limitación temporal de estas, por cuanto la duración de su vigencia (sujeta a la confirmación parlamentaria) es, en principio, ilimitada y no sujeta a término.

Frente a la pandemia, pues, y a fin de adoptar las medidas de orden social y económico necesarias, el Gobierno ha dispuesto de dos tipos de disposiciones: las resultantes del estado de alarma y la derivada de su potestad legislativa mediante decretos leyes. En ocasiones, ambas vías se han presentado como alternativas: pero es evidente que, desde la perspectiva de reformas a largo plazo, el decreto ley aparece como la vía más adecuada en el marco del Estado social, teniendo en cuenta que los efectos de la pandemia pueden prolongarse mucho tiempo una vez finalizado el estado de alarma.

La justificación de estos decretos leyes (también en el ámbito de las comunidades autónomas) deriva de la presencia de situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, situaciones interpretadas con cierta generosidad por el Tribunal Constitucional a partir de la STC 6/1983, en la que sostuvo de que se trata de una necesidad «relativa», esto es, referida a los proyectos y políticas gubernamentales, y no a situaciones excepcionales, que se rigen por el artículo 116 de la Constitución. En consecuencia, y más allá de la presencia de una situación excepcional, el Gobierno —siempre sujeto a la posterior confirmación del Parlamento— puede apreciar la presencia de una situación de necesidad susceptible de prolongarse una vez terminado el período de excepción. Y no solo el Gobierno del Estado; esta posibilidad ha quedado abierta, tras las reformas de los estatutos de autonomía, a los gobiernos de las comunidades autónomas, que en junio de 2020 habían dictado hasta 59 decretos leyes.

El Gobierno del Estado ha hecho abundante uso de la facultad que le confiere el artículo 86.1, de modo que la acción del Ejecutivo ha adquirido un evidente protagonismo (si no un monopolio normativo). Ello es comprensible no solo por la específica situación de fragmentación parlamentaria de los últimos años (que puede explicar el recurso permanente al decreto ley), sino también por las mismas exigencias derivadas de la situación económica y social, situación que, en la medida en que afecta a necesidades vitales tanto individuales como sociales, requiere una actuación rápida e inmediata que evite los retrasos usuales en

el trámite legislativo parlamentario. A este respecto, ha vuelto a confirmarse que, frente a urgentes demandas de medidas integradas en las funciones del Estado social, el Poder Ejecutivo se revela como el agente con más posibilidades de actuación, circunstancia que refuerza aún más su centralidad política.

Este protagonismo gubernamental parece adoptar, al menos inicialmente también otra dimensión: la relativa a la posición de las comunidades autónomas. Ya se ha hecho referencia a que estas también han reforzado la posición normativa de sus poderes ejecutivos. Pero, al menos hasta el momento, ha sido el Ejecutivo estatal quien ha asumido el papel central no solo durante la situación de excepción (en virtud del estado de alarma), sino también una vez levantada esta. Ello es explicable no solo si se toma en consideración el carácter general territorial de la crisis, sino también el hecho de que, en las materias relativas a las tareas centrales del Estado social (legislación laboral, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la sanidad, normas básicas en educación), la Constitución establece un amplio margen de actuación en favor del Estado, margen que (se insiste, al menos inicialmente) parece inclinar la balanza claramente en favor de la acción del Ejecutivo estatal.

## 7. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS SOCIALES Y ECONÓMICAS ANTIPANDEMIA

Una segunda característica de las medidas adoptadas para enfrentar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia a través la utilización de las herramientas del Estado social (iniciativa económica pública, regulaciones y prestaciones) estriba en que, en gran medida, aquellas se han tomado en un plano internacional y, más específicamente, en el de la Unión Europea. Ello se explica, por un lado, porque la crisis sanitaria y sus consecuencias no se ciñe a uno o unos pocos Estados de la Unión, sino que afecta a todos ellos; y, por otro, porque la crisis ha planteado de forma frontal desafíos a la propia organización de la Unión y a sus políticas y prioridades.

En este respecto, la respuesta de la Unión ha supuesto una alteración considerable del rumbo tradicionalmente adoptado por las instituciones europeas en relación con las tareas del Estado social. Ya se ha señalado que la asunción de estas tareas por parte de los Estados nación europeos fue el resultado de un acuerdo implícito suscrito entre Estados en los últimos años de la década de los cuarenta del siglo pasado. El proceso de integración europea no supuso un cambio de ese compromiso y protagonismo estatal ni su transferencia a las autoridades comunitarias, puesto que la creación de las Comunidades Europeas respondía a otras finalidades; los Estados seguían siendo, en el campo de la política social y la garantía del bienestar, los actores y protagonistas principales. No faltaron proclamaciones de la Comunidad (luego Unión) Europea en el ámbito de lo social: valga señalar como ejemplo la Carta Comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores adoptada en 1989. Pero en este y otros aspectos se trataba esencialmente de *soft law*, por cuanto en el ámbito comunitario los mandatos de la Carta no estaban respaldados por

sanción alguna en caso de incumplimiento y constituían, por tanto, meras recomendaciones. Se ha señalado que el Tratado de la Unión Europea aprobado en 2009 parecía introducir alguna promesa de adopción de una política social común: así, en el artículo 2 del Tratado se hacía referencia a una «[...] sociedad basada en la justicia y solidaridad» y en el artículo 3 al logro de «[...] una economía social de mercado tendente al pleno empleo». Pero tales promesas quedaban en lo simbólico; el mismo artículo 3 del TUE reducía el papel de la Unión a «la coordinación» de las políticas sociales de los Estados miembros, y consecuentemente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea limitaba la acción de la Unión en estas materia a «apoyar y complementar» la acción de los Estados miembros (artículo 153 TFUE). Así, y en lo que atañe a las tareas del Estado social, la profesora Carmona Contreras ha hablado de «[...] un poder regulador europeo de índole eminentemente restringida y de naturaleza minimalista». Es cierto que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene abundante referencias a «derechos» sociales. Pero esa profusión se ve relativizada al menos por dos factores. Por una parte, la aplicación de la Carta se reduce a las materias respecto a las que la Unión dispone de competencias, y ya se ha señalado que en el sistema de la UE la política social se encomienda esencialmente a los Estados. Por otra, la misma Carta (en la línea de la Constitución española) distingue entre «derechos» y «principios» y limita a los primeros la directa protección por las autoridades de la Unión, lo que diluye considerablemente los efectos de la Carta en el ámbito del Estado social.

Desde esta perspectiva, es fácil comprender la forma en que la Unión afrontó la recesión del año 2008, que dio lugar a lo que se ha denominado el «desmantelamiento del Estado social» en los países del sur de Europa. Posiblemente, la constatación de los efectos de la ausencia de una política de la Unión en estas materias esté en la base de la incipiente creación de un «pilar europeo de derechos sociales» a partir de la proclamación de Gotemburgo por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos en 2017. Hasta el momento, sin embargo, el fenómeno de la pandemia ha sido el factor determinante de lo que parece constituir un giro considerable en la posición de la Unión Europea. Es evidente que la desatención por parte de la UE de las graves consecuencias sociales de la COVID-19 habría dado lugar a una profunda deslegitimación de las instituciones europeas, y no han faltado advertencias al respecto provenientes de representantes de los Estados miembros. Basta una ojeada a los documentos oficiales de la Unión para comprobar que, en una línea de actuación diferente de la seguida en la crisis de 2008, sus diversos órganos han procedido a la adopción de medidas que tratan de paliar o remediar los efectos económicos y sociales de la pandemia; sin duda la muestra más llamativa de este (posible) cambio de rumbo sea el Plan de recuperación para Europa acordado el 21 de julio de 2020 en el seno del Consejo Europeo, en virtud del cual se destinará una notable suma procedente de los recursos de la Unión a la recuperación, así como la adopción de un Presupuesto europeo sexenal acorde con ese proyecto. Ciertamente, no cabe minimizar los efectos de esta previsión sobre las políticas sociales de los Estados miembros y su respaldo presupuestario, aun cuando una parte de las aportaciones de la Unión sean créditos a devolver.

## 8. ¿CAMBIOS EPISÓDICOS O ESTRUCTURALES?

La pandemia, pues, ha dado lugar a un conjunto de medidas intervencionistas de los poderes públicos destinadas no solamente a garantizar la estabilidad económica, sino también, y en estrecha relación con este fin, a asegurar un mínimo nivel de bienestar social. Sin duda, ello representa un cambio de tendencia con respecto a la reacción frente a otras crisis, como fue el caso de la recesión iniciada en el año 2008, no solo en los diversos contextos nacionales (particularmente, el español), sino también, y destacadamente, como ya se ha señalado, en el ámbito de la Unión Europea. Si hubiera que realizar una comparación, podría decirse que, en el espacio europeo, la reacción frente a la crisis ha sido más parecida a la que se produjo en la posguerra, a finales de los años cuarenta, que a las medidas económicas y presupuestarias «ortodoxas» que trataron de remediar aquella recesión.

Las iniciativas de la posguerra supusieron un viraje en la política europea, dado que consolidaron (en algunos casos, constitucionalmente) los principios intervencionistas del Estado social, giro que caracterizó la vida social económica y política de Europa durante un largo periodo. Como se ha señalado, las cuestiones que se plantea ahora es si las medidas aprobadas o propuestas con ocasión de la pandemia en los niveles nacional y europeo representan un nuevo giro en el mismo sentido o si se trata únicamente de medidas excepcionales y provisionales cuya adopción no va a suponer un cambio de la ortodoxia precedente, que retornará cuando finalice su limitada vigencia temporal.

No cabe, obviamente, y menos aún en estos momentos, hacer profecías al respecto, pero sí es pertinente realizar algunas observaciones. Primero, en relación con la propia naturaleza de la pandemia, que, al menos cuando se escriben estas líneas, se muestra como un fenómeno previsiblemente prolongado cuyo abordaje no reclama únicamente las técnicas propias de los estados excepcionales —provisionales por naturaleza—, sino también medidas dotadas de cierta permanencia. Ya se ha hecho referencia, en el plano jurídico, a la diferencia entre las medidas adoptadas en caso de «extraordinaria y urgente necesidad», que responden a la idiosincrasia del decreto ley y tienen una vocación de vigencia continuada, y las medidas de restricción de derechos propias del estado de alarma, cuya vigencia está obligatoriamente limitada.

En cualquier caso, incluso si eventualmente se controla y desaparece la pandemia, parece evidente que sus profundos efectos se harán sentir en el futuro, habida cuenta de los trastornos producidos en el tejido económico y social, más aún cuando esos trastornos se han producido —tal es el caso de España— en un contexto en el que el país trataba trabajosamente de recuperarse de los efectos de la recesión económica de 2008. En consecuencia, la intervención estatal seguirá siendo necesaria durante un largo período, hasta que se recupere la situación *ex ante*. Esta consideración se refleja, por ejemplo, en los citados proyectos presupuestarios de la Unión Europea, que tienen un horizonte sexenal.

A ello se añade un dato de relevancia política: algunas medidas adoptadas en el contexto de la pandemia, pero con una proyección temporal más amplia, parecen difícilmente suprimibles sin que su revocación suponga un severo coste político debido a las expectativas que generan. Y ello independientemente del cariz ideológico del gobierno o mayoría parlamen-

taria de turno. La experiencia práctica ha mostrado los costes electorales de las políticas de recortes llevadas a cabo en la segunda década del presente siglo, restricciones implementadas en una situación menos grave que la que ha provocado la pandemia. Políticas como la instauración del «ingreso mínimo vital» son difícilmente reversibles.

Cabe, no obstante, hacer una consideración de mayor calado. La instauración y el desarrollo de los principios del Estado social en la primera mitad del siglo pasado fueron consecuencia de la constatación de que, por sí solas, las leyes del mercado no eran suficientes para evitar y remediar las situaciones de crisis cíclicas en países con un cierto desarrollo ni las graves consecuencias económicas, sociales y políticas de esas crisis en los niveles nacional e internacional. Ahora bien, en la actualidad, atendidas las transformaciones técnicas y económicas y la globalización en todos los aspectos de la vida social, las situaciones de crisis no se plantean ya únicamente en el ámbito nacional, ni siquiera en el regional: afectan prácticamente a toda la comunidad internacional. Presentan, así, una mayor gravedad por sus efectos generales e ilimitados: piénsese no solo en la actual pandemia o en la repetidamente citada recesión iniciada en 2008, sino también en los problemas derivados del desplazamiento masivo de poblaciones en busca de un nivel aceptable de vida, o los que provoca el cambio climático. En un mundo globalizado, la aparición de crisis impredecibles (y las que se han citado lo han sido) constituye un factor a tener en cuenta de manera prioritaria y constante, lo que exige tener permanentemente disponibles los medios para hacerles frente. Las herramientas del Estado social —particularmente, las referidas a los desafíos que plantean el desempleo, la sanidad o la garantía de la procura existencial mínima— no pueden considerarse ya remedios excepcionales, sino vías permanentes de defensa frente a las crisis recurrentes de alcance global.

Sin duda, un escenario de este tipo, que comporta un reforzamiento de los mecanismos del Estado social, no deja de presentar serias dificultades. Ello no tanto en sus dimensiones reguladora y directiva de la economía cuanto en su vertiente prestacional. En relación con la primera, las previsiones constitucionales que desarrollan la cláusula del Estado social (por ejemplo, aunque no solo, los mandatos del Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución) dejan un amplio margen a los poderes del Estado para la ordenación de las relaciones económicas y laborales; por lo que hace a la segunda, el condicionamiento del libre mercado a «[...] las exigencias de la economía general y en su caso de la planificación» previsto en el artículo 38 de la Constitución permite también que esos poderes asuman un papel protagónico en la iniciativa y actividad económica. Ciertamente, todo ello con los límites derivados de la inserción de nuestro país en el contexto europeo, si bien, como ya se ha dicho, con ocasión de la pandemia tales límites parecen haberse relajado en lo que respecta a la actividad económica del Estado en relación con el apoyo directo o indirecto a empresas.

Los mayores problemas se plantean, como es evidente, en relación con la dimensión prestacional del Estado social, dado que implica forzosamente un aumento del gasto público y, en consecuencia, una ruptura de la política de austeridad y, al menos inicialmente, de las líneas de estabilidad presupuestaria asumidas desde la crisis de 2008 y plasmadas en la reforma del artículo 135 de la Constitución. Por lo que respecta al aumento del gasto

público, valga recordar que una simple comparación con las cifras de otros países europeos muestra que, incluso antes de la pandemia, el gasto social en España se situaba en un nivel muy inferior a la media de la Unión Europea; si el gasto social español se situaba en 2019 en el 23.4 % del producto interior bruto, el gasto social medio en la Unión Europea era de cuatro puntos más, y, en el caso francés, de diez puntos más (el 34.1 %). A la vista de las deficiencias apreciadas durante la pandemia, un reforzamiento permanente de las prestaciones públicas en materias como el desempleo, la sanidad y la asistencia social que constituya una garantía frente a eventuales y probables crisis (sanitarias o de otra índole) deberá concretarse, sin duda, en el aumento considerable de los recursos públicos dedicados a ese fin, incluso contando con las eventuales aportaciones de la Unión Europea.

Las consecuencias presupuestarias del robustecimiento del Estado social son también evidentes. Por una parte, esas consecuencias podrán ser provisionalmente asumidas a través del endeudamiento: ya se ha señalado que la Unión Europea ha flexibilizado su exigencias al respecto con ocasión de la pandemia. Ejemplo elocuente de esa flexibilización ha sido la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de marzo de 2020, que suponía la aplicación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Adicionalmente, cabe recordar que el inciso 4 del artículo 135 de la Constitución admite excepciones a los principios allí establecidos de estabilidad presupuestaria en lo que respecta a «[...] los límites del déficit estructural y del volumen de deuda pública» en supuestos de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinaria. Contando con la aquiescencia de la Unión Europea, a la que ya se ha hecho referencia, tal previsión permitiría un mayor endeudamiento estatal.

En todo caso, no cabe sino reconocer que, a medio o largo plazo, la financiación de las necesarias prestaciones sociales deberá provenir esencialmente de fuentes internas; en otras palabras, de la presión fiscal. A este respecto, cabe señalar que la presión fiscal es, también en estos momentos, muy inferior a la del contexto europeo; en España representa un 35.4 % del producto interior bruto, frente al 40.3 % de media en la zona euro, para no hablar del 47.5 % (doce puntos porcentuales más) en Francia. El desarrollo del Estado social implica, por definición, un aumento de la presión fiscal, y desde luego no hay motivos para suponer que este no será el caso en nuestro país si se sigue una línea de reforzamiento de las prestaciones estatales.

Las objeciones que usualmente se esgrimen frente a las previsiones relativas al reforzamiento del Estado social —y al consiguiente incremento de la carga tributaria que conlleva— son bien conocidas, y se centran en la tesis de que un aumento de la presión fiscal comprometería la viabilidad de muchas empresas y afectaría gravemente a la competitividad del sistema económico español en el contexto mundial, y ello teniendo en cuenta, además, las peculiaridades de la estructura económica española y su dependencia de sectores que se han revelado muy frágiles. Ahora bien, aun aceptando la relevancia de este tipo de consideraciones, cabe recordar que, a pesar de la presencia de estos condicionamientos en forma permanente en los últimos decenios, el aumento de la presión fiscal ha sido continuo, y que el sistema económico ha ido adaptándose progresivamente a ese aumento; valga recordar que, si en la ya lejana época franquista la presión fiscal se situaba entre el 16 y 18 % del PIB, actualmente ha alcanzado,

como se ha dicho arriba, el 35 % (y aun así se sitúa lejos de los estándares europeos), sin que el sistema económico se haya desmoronado o se hayan producido problemas constitucionales al respecto. Sin duda, un cambio adicional motivado por la pandemia, que contrasta con las líneas restrictivas seguidas (en España y en Europa) respecto a las exigencias del Estado social, necesitaría de una correspondiente evolución del modelo económico general. Pero, a la vista de la experiencia, y de los cambios ya verificados en los últimos decenios en nuestro país, no parece que ello sea un desafío imposible de afrontar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ ROJAS, David, *et al.* (coords.) (2020): *COVID 19 y parlamentarismo*. México: Universidad Autónoma de México.
- CARMONA CONTRERAS, Ana (2018): «La afirmación de los derechos en el espacio social europeo. Luces y sombras de un proceso (todavía) en transición», en P. Masala (ed.), *La Europa social: alcances, retroceso y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 53-78.
- COMISIÓN EUROPEA (2020): Comunicación de la Comisión. Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de Covid-19, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 marzo.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2020): *Informe: el Pacto de Reconstrucción Social y Económica*, junio [en línea] <<https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/el-pacto-de-reconstrucion-social-y-economica>>.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (2009): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, en *Obras Completas v. II*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2020): «El pilar europeo de derechos sociales: ¿hacia una Europa más social?», en E. Aranda Álvarez (dir.), *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 293-320.
- JIMENA QUESADA, Luis (2016): *Social Rights and Policies in the European Union. New Challenges in a Context of Economic Crisis*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GUERRA, Luis (1977): «Las dimensiones del Estado social de Derecho», *Sistema*, 38-39, 171-192.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel (2020): «Las implicaciones de la estabilidad presupuestaria en el gasto público», en E. Aranda Álvarez (dir.), *Las implicaciones constitucionales de la gobernanza europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, 257-292.
- McNEILL, William H. (1976): *Plagues and peoples*, Nueva York: Doubleday, 1976.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luis (2018): «El modelo social europeo en la encrucijada», en P. Masala (ed.), *La Europa social: alcances, retroceso y desafíos para la construcción de un espacio jurídico de solidaridad*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 31-52.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso (2020): «Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempo de pandemia», en D. Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho Público*, Valencia: Tirant lo Blanch, 207-240.
- TERUEL LOZANO, Germán (2020): «Los decretos-leyes en la crisis del coronavirus: perspectiva constitucional», en J. Tudela Aranda (ed.), *El Parlamento ante el COVID-19*, Zaragoza: Fundación Jiménez Abad, 216-236.

**Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2020.**

**Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2020.**