

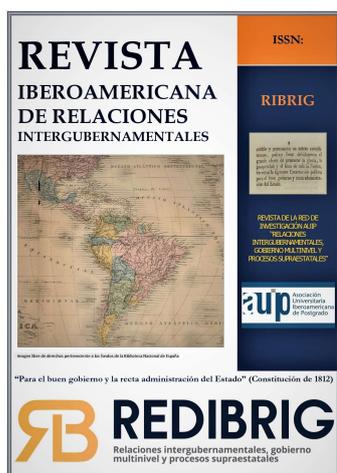
### Relaciones intergubernamentales en tiempos revueltos: El Estado Autonómico entre la *gran recesión* y la Covid-19, pasando por el *procés*

Juan A. Ramos (Universidad Rey Juan Carlos)  
juan.ramos@urjc.es

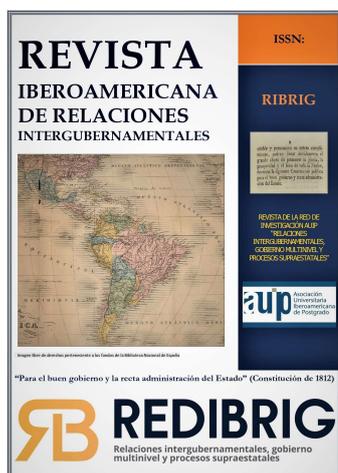
Mercedes Alda (Universidad Rey Juan Carlos)  
mercedes.alda@urjc.es

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONTEXTO GENERAL. III. LAS RIG ENTRE EL ESTADO CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONTEXTO DE LA GRAN RECESIÓN. IV. EL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN COMO CASO DE CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL. V. INTERDEPENDENCIA Y RIG EN LA GESTIÓN SANITARIA DE LA COVID-19. VI. CONCLUSIONES. VII. REFERENCIAS.**

**RESUMEN:** El artículo analiza las relaciones intergubernamentales (RIG) entre el Estado central y las Comunidades Autónomas durante el periodo 2010-2020. Más concretamente, se estudian las RIG en el contexto de la *Gran Recesión*, el proceso independentista catalán y la gestión sanitaria de la COVID-19, episodios entendidos como crisis que plantean desafíos importantes a ambos niveles de gobierno. Aunque no se producen cambios radicales en las pautas de RIG, tanto la *Gran Recesión* como la COVID-19 propician la adopción de medidas que suponen un cierto reforzamiento de la posición del Estado central respecto de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el proceso independentista catalán pone de manifiesto el potencial de conflicto político asociado a las RIG en el caso español.



Para citar: J.A. Ramos, M. Alda, “Relaciones intergubernamentales en tiempos revueltos: El Estado autonómico entre la gran recesión y la Covid-19, pasando por el *procés*”, *RIBRIG*, 1, 2020, 1-42.



**PALABRAS CLAVE:** “Relaciones intergubernamentales”; “Gran recesión”; “Proceso independentista catalán”; “Covid-19”; “España”.

**ABSTRACT:** The article analyses intergovernmental relations (IGR) between the central State and the Autonomous Communities during the period 2010-2020. More specifically, it studies IGR in the context of the *Great Recession*, the Catalan independence process and the health management of the COVID-19, episodes understood as crises that pose important challenges to both levels of government. Although there were no radical changes in IGR patterns, both the *Great Recession* and the COVID-19 crises led to the adoption of measures that meant a certain strengthening of the central State's position with regard to the Autonomous Communities. For its part, the Catalan independence process highlights the potential for political conflict associated with IGR in the case of Spain.

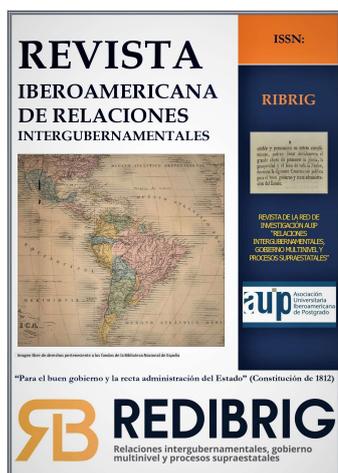
2

**KEY WORDS:** “Intergovernmental relations”; “Great recession”; “Catalan independence process”; “Covid-19”; “Spain”.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El presente trabajo analiza las relaciones intergubernamentales (RIG) (Krane y Wright, 1998) entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (CCAA) entre 2010 y 2020, periodo en que se dan unas condiciones que contrastan con las del decenio anterior y plantean retos importantes a los distintos niveles político-administrativos. Con él se pretende alcanzar un doble objetivo: por una parte, describir las interac-

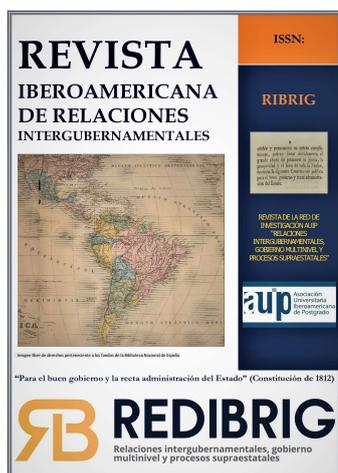
<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto *La Reestructuración de la Gobernanza del Estado del Bienestar: determinantes políticos e implicaciones sobre la (des)mercantilización de los riesgos (GOWPER)* (Ref. CSO2017-85598-R), cuya investigadora principal es Eloísa del Pino (CSIC).



ciones que tienen lugar entre ambos niveles de gobierno, haciendo hincapié en aquellos aspectos que cambian de manera significativa respecto de momentos precedentes; por otra, explorar las conexiones entre las pautas de RIG y las condiciones del contexto político y económico general. Para ello se combina el análisis de la actividad de los principales mecanismos institucionalizados de RIG con tres breves estudios de caso, correspondientes a otros tantos fenómenos especialmente relevantes que tienen lugar en dicho periodo: en primer lugar, la *Gran Recesión*, que comienza en 2008 y da lugar a diversas iniciativas gubernamentales en materia de estabilidad presupuestaria y financiación de los gobiernos subnacionales a partir de 2011; en segundo lugar, el proceso independentista catalán (conocido coloquialmente como *procés*), que toma forma a partir de 2012, alcanza un momento crítico en 2017 y, en buena medida, se mantiene abierto hasta el día de hoy; en tercer lugar, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, que en el caso español adquiere importancia a partir de febrero de 2020 y continúa en la actualidad. Se trata de fenómenos que afectan significativamente a la ciudadanía, al tiempo que implican a los dos niveles político-administrativos mencionados. Además, inciden con distinta intensidad en las dimensiones política y de gestión de las RIG, lo que nos permite utilizarlos como ejemplos significativos de diferentes modalidades genéricas de relación: RIG políticas asociadas a la definición de aspectos básicos de la configuración del Estado (proceso independentista catalán), RIG de carácter político-técnico vinculadas a políticas de carácter transversal (instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria y financiación de los gobiernos subnacionales), y RIG con un fuerte contenido de gestión intergubernamental (GIG) (Wright y Krane, 1998; Agranoff, 2007) en el marco de políticas sectoriales concretas (crisis de la COVID-19).

3

La metodología aplicada es de carácter cualitativo y se basa en el análisis de distintas de fuentes documentales (textos legales, documentos políticos, informes técnicos, noticias y ensayos periodísticos). Los datos cualitativos se complementan



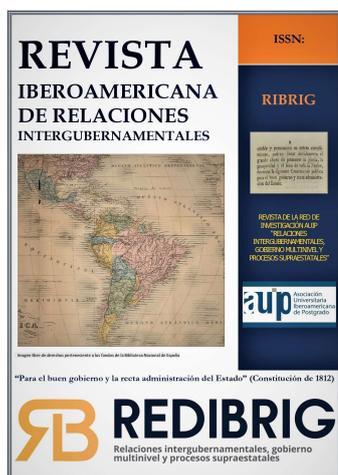
con otros de tipo cuantitativo extraídos de distintas fuentes oficiales.

El artículo se organiza en seis apartados: tras esta introducción se describen los factores generales más relevantes del contexto político y económico, después se presentan los tres estudios de caso y el análisis de la actividad de distintos mecanismos institucionalizados de RIG, y por último se exponen unas breves conclusiones.

## II. EL CONTEXTO GENERAL

El periodo analizado abarca parte de la IX Legislatura estatal, las legislaturas X, XI, XII y XIII, así como lo que llevamos de la XIV, iniciada a finales de 2019. Se trata de unos años muy agitados desde el punto de vista político y económico en los que tienen lugar diversos fenómenos que son importantes para las RIG en España.

Por lo que respecta al sistema de partidos, se observa un incremento de la fragmentación del mismo a nivel nacional. El número de partidos políticos o coaliciones con representación en el Congreso de los Diputados ha ido variando, especialmente a partir de la X Legislatura (16 partidos), hasta alcanzar los 21 en la XIV Legislatura. La media en las anteriores era de 11,8. Por su parte, la media de partidos de ámbito estatal (PAE) se sitúa en 4,7 en las últimas legislaturas. Como hechos destacables de estos últimos años podemos mencionar la desaparición de UPyD, el surgimiento de Ciudadanos y Podemos en las elecciones de 2015, la coalición de IU y Podemos en 2016, así como la entrada de VOX y Más País en 2019. Por lo que respecta a los partidos de ámbito no estatal (PANE), en apariencia su número no ha aumentado de manera importante. No obstante, es necesario indicar que algunas formaciones estatales que se presentan en distintos territorios incorporan en sus filas a diversos PANE. Tales son los casos de Izquierda Unida, que en las elecciones de 2011 y 2015 se presenta en una coalición que engloba a 13 de estos partidos, o de

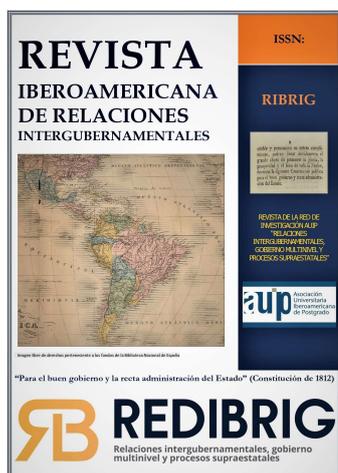


Podemos, que como estrategia electoral se presenta en determinadas circunscripciones en coalición con fuerzas políticas no estatales. El porcentaje de representación que obtienen los PANE en el Congreso alcanza el 10 por 100 en las legislaturas XI y XIV.

Este crecimiento del nivel de fragmentación repercute en el número de grupos parlamentarios en el Congreso, que en el periodo analizado pasa de 6 a 10. Ello supone un incremento de la visibilidad y de las posibilidades de actuación de los partidos minoritarios y favorecería un incremento de la actividad parlamentaria tanto legislativa, como de impulso político y de control (véase por ejemplo López Nieto, 2002, 2003 y 2004; también Bilbao, 2017 para el caso de los parlamentos autonómicos).

Asimismo, se producen algunos cambios referidos a las orientaciones ideológicas de los partidos. El surgimiento de VOX tiende a incrementar la distancia ideológica entre los partidos situados en los extremos del eje izquierda-derecha, al tiempo que se presenta como un competidor directo del PP. Por su parte Ciudadanos, de orientación liberal, aparece como potencial competidor tanto del PP como del PSOE, y podría operar como PAE “bisagra”. En el ámbito de los partidos de izquierda resulta clave la irrupción de Podemos, que sustituye a IU como principal fuerza a la izquierda del PSOE. Por último, hay que mencionar la reconfiguración del sistema de partidos en Cataluña a raíz de la desintegración de la coalición *Convergència i Unió*, clave en la gobernabilidad de esa comunidad y sostén parlamentario de gobiernos del PSOE y del PP a nivel estatal, y la reubicación en posiciones abiertamente independentistas del grueso del nacionalismo catalán de centro-derecha.

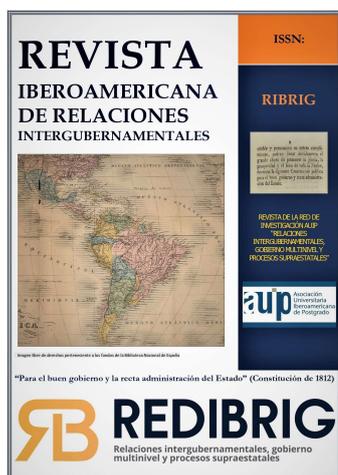
El año 2011 es muy significativo desde el punto de vista político, tanto a nivel autonómico como nacional y europeo. En mayo aparece el *Movimiento 15-M* y *Democracia Real*, que propiciará el surgimiento de Podemos y otros partidos afines



unos años después. Ese mismo mes se celebran elecciones autonómicas en 13 CCAA, con un importante ascenso del PP, que pasa a gobernar en la mayoría de ellas. En las elecciones generales de noviembre el PP obtiene mayoría absoluta en el Congreso con 186 escaños y Mariano Rajoy es investido Presidente del Gobierno. Por su parte, el PSOE pasa de 169 a 100 diputados. Algún tiempo después, el Consejo Territorial de este partido elabora la *Declaración de Granada* en la que propone un modelo federal para España. Entretanto, se celebra una cumbre europea con el problema de la deuda y el euro como temas de fondo, que da lugar a diversas medidas en materia de disciplina fiscal.

En 2012 tienen lugar elecciones autonómicas en Andalucía, País Vasco, Galicia y Asturias. En las primeras se llega a un gobierno de coalición PSOE-IU, aunque el PP fue el partido con más votos. En el País Vasco gobierna el PNV, siendo Bildu la segunda fuerza más votada. En Galicia Alberto Núñez Feijóo renueva su mayoría, mientras que Asturias pasa a ser gobernada por el PSOE gracias a un acuerdo con IU y UPyD.

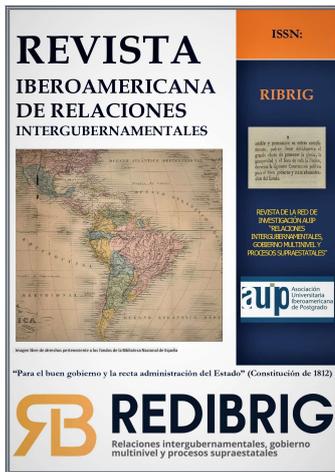
El año 2015 es también políticamente relevante a nivel autonómico y estatal. En marzo, mayo y septiembre de 2015 tienen lugar elecciones en quince CCAA, incluyendo Andalucía y Cataluña, que las celebran anticipadamente. En Andalucía resulta elegida en tercera votación Susana Díaz (PSOE), con el apoyo de Ciudadanos. En Cataluña, tras dos intentos con Artur Mas, President de la Generalitat con *Convergència i Unió* y candidato de *Junts pel Sí*, es investido a principios de 2016 Carles Puigdemont, de esta misma formación. En las restantes CCAA el PP pierde todas las mayorías absolutas logradas en 2011, aunque es la fuerza más votada a nivel global. También pierde votos el PSOE, mientras que Podemos y Ciudadanos entran en casi todos los parlamentos autonómicos. Salvo en Castilla-La Mancha y Extremadura, donde se mantiene el bipartidismo, los gobiernos que se constituyen lo hacen en coalición o con apoyos de investidura.



Por lo que respecta a la política nacional, las elecciones generales de diciembre de 2015 proporcionan al PP 123 diputados, y dan entrada a Podemos y Ciudadanos. A partir de ese momento se inicia un periodo de *impasse* que se prolonga hasta finales de octubre de 2016. Durante ese tiempo tiene lugar la renuncia de Rajoy a presentarse como candidato a la investidura, el intento fallido del socialista Pedro Sánchez de lograr la presidencia, la celebración de unas nuevas elecciones generales en junio de 2016, y un agónico proceso que solo finaliza cuando el PSOE, tras una crisis interna que se salda con la dimisión de Sánchez como Secretario General, decide propiciar con su abstención la investidura de Rajoy, que obtiene 170 apoyos (PP, Ciudadanos, Coalición Canaria, UPN y Foro Asturias) en la segunda votación.

El periodo comprendido entre 2017 y la actualidad está marcado por la tensión política. El 1 de octubre de 2017 tiene lugar el referéndum ilegal de independencia en Cataluña. En diciembre de ese año, tras la aplicación del art.155 de la Constitución, se celebran elecciones al Parlament, en las que los partidos nacionalistas catalanes obtienen mayoría. A partir de ese momento comienza el periplo para investir al nuevo Presidente de la Generalitat, que finaliza en junio de 2018 con la toma de posesión de Quim Torra.

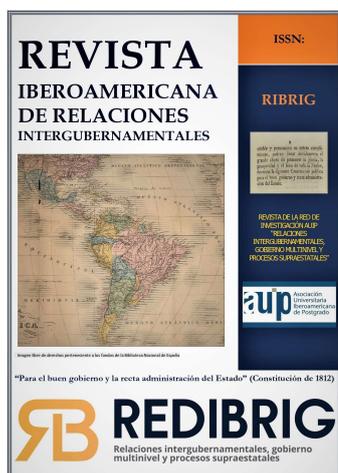
En el ámbito nacional, el Gobierno de Rajoy consigue aprobar los presupuestos generales en 2018 con los apoyos del PP, Ciudadanos y PNV. Poco después, Pedro Sánchez presenta una moción de censura que sale adelante con los 180 votos de PSOE, Unidos Podemos, ERC, PDeCAT, Compromís, Bildu y Nueva Canarias. Entre abril de 2019 y principios de enero de 2020 tiene lugar un nuevo periodo de *impasse*. En las elecciones del 28 de abril el PSOE obtiene 123 diputados. El candidato Pedro Sánchez tiene la posibilidad de recabar el apoyo de Ciudadanos o intentarlo con Unidas Podemos y diversos PANEs. Descartada la primera opción, tampoco fructifica la se



gunda por la negativa del PSOE a formar un gobierno de coalición con Unidas Podemos. Fracasada la tentativa de investidura, se convocan nuevas elecciones generales. Estas se celebran el 10 de noviembre y en ellas el PSOE obtiene 120 diputados. En esta ocasión Sánchez acuerda con Unidas Podemos la formación de un gobierno de coalición y a continuación recaba el apoyo o el compromiso de abstención de otros partidos. Finalmente, es investido en segunda votación con los apoyos del PSOE, Unidas Podemos, PNV, Más País, Compromís, BNG, Nueva Canarias y Teruel Existe, y la abstención de ERC y EH Bildu.

En la primavera de 2019 tienen lugar nuevas elecciones autonómicas, además de locales y europeas. Por lo que respecta a las CCAA, salvo en Extremadura y Castilla-La Mancha, gobernadas por el PSOE con mayoría absoluta, y de Cantabria, encabezada por el Partido Regionalista de Cantabria, en el resto se produce la formación de gobiernos liderados por el PP o por el PSOE que están basados en diversos tipos de pactos. En el caso del PP estos son con Ciudadanos y VOX; en el caso del PSOE, con Unidas Podemos (y sus versiones territoriales) y diversos PANE.

Desde una perspectiva económica, los años correspondientes a las legislaturas IX y X están fuertemente marcados por la *Gran Recesión*. Los efectos de esta comienzan a hacerse evidentes en España en 2008, bajo la presidencia José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), investido en segunda votación con el apoyo de su propio partido y de diversos PANE (CiU; ICV, BNG, PNV, CC y NaBai). Como respuesta a la misma, el Gobierno central desarrolla inicialmente una serie de medidas de estímulo económico que, a la vista del agravamiento de la situación, y después de que en la primavera de 2009 la UE decida la apertura de un procedimiento por déficit excesivo contra España, son sustituidas por medidas de ajuste. En 2010 Rodríguez Zapatero, presionado por las instituciones europeas, consensua con el líder del PP Mariano Rajoy la re-



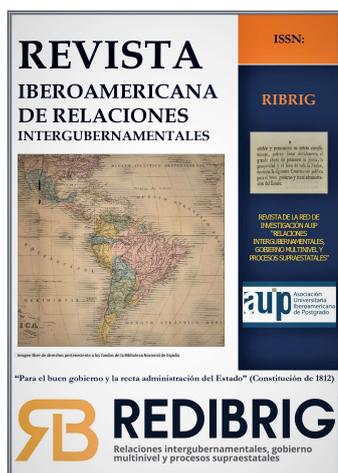
forma del artículo 135 de la Constitución, que pasa a consagrar el principio de estabilidad presupuestaria como criterio de actuación de todas las Administraciones públicas.

A lo largo de la X Legislatura el gobierno presidido por Rajoy pone en marcha una serie de medidas para la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y el control del déficit y la deuda pública, que detallaremos más adelante. También desarrolla iniciativas de reducción del gasto público que profundizan en las adoptadas por el gobierno socialista en los momentos finales de la presidencia de Rodríguez Zapatero.

Tras unos años de relativa recuperación, el año 2020 está caracterizado de nuevo por los problemas económicos, derivados en este caso de las medidas adoptadas para frenar la expansión de la COVID-19.

### III. LAS RIG ENTRE EL ESTADO CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONTEXTO DE LA GRAN RECESIÓN.

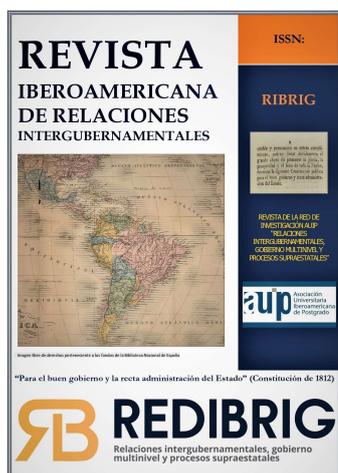
Las políticas de reequilibrio fiscal tienen una gran relevancia dentro del periodo 2010-2020. Estas incluyen iniciativas referidas a la financiación de las administraciones, pero también otras orientadas al control de las cuentas públicas y a la reducción del gasto. En función de lo anterior, y por lo que respecta a las RIG, es necesario prestar especial atención a dos ámbitos. El primero tiene un carácter transversal y se centra en dos cuestiones: la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria y los mecanismos de financiación de los gobiernos subnacionales. El segundo atañe a las diferentes políticas sectoriales y las interacciones que tienen lugar en ellas.



La reforma de septiembre de 2011 que modifica el artículo 135 de la Constitución tiene considerables implicaciones desde el punto de vista intergubernamental. En ella se establece el principio de estabilidad presupuestaria como criterio de actuación de todas las Administraciones públicas y se fijan límites para el déficit y el endeudamiento. Su desarrollo se realiza a través de la Ley Orgánica 2/2012, cuyo contenido se entiende mejor a la vista de la situación de crisis económica y del procedimiento por déficit excesivo abierto a España por la UE. La ley define el contenido de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, fija límites para el déficit, el endeudamiento y la variación del gasto de las Administraciones públicas, y establece un conjunto de criterios y procedimientos para hacerlos efectivos.

Esta norma afecta al modo en que las CCAA ejercen sus potestades en materia financiera y presupuestaria, al tiempo que abre diversos espacios para la interacción con el Gobierno central. En dichas interacciones la ley tiende a reservar un papel de liderazgo a este, que adopta decisiones clave relativas al establecimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria, endeudamiento y aplicación de la regla de gasto para el conjunto de las Administraciones. Las CCAA, obligadas a proporcionar información detallada de su situación financiera, tienen la posibilidad de hacerse oír en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

La ley hace hincapié en la coordinación entre niveles de gobierno para asegurar el cumplimiento de la regla de gasto y de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y deuda. Así, prevé un sistema de seguimiento que incluye un informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) al Gobierno, basado en los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas, otro del titular de Hacienda al Gobierno referido al grado de cumplimiento correspondiente al ejercicio presupuestario anterior, así como la información por parte del citado Ministro al CPFF.

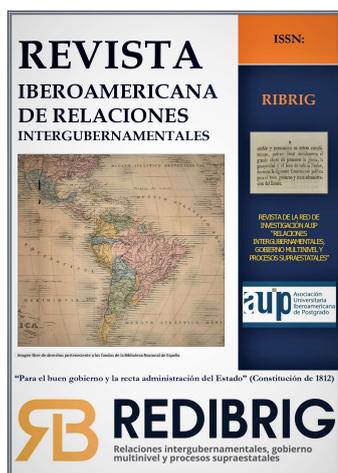


En caso de apreciarse riesgo de incumplimiento, el Ministro de Hacienda propone al Gobierno la formulación de una advertencia a la CA correspondiente. Esta, que será oída con carácter previo, debe adoptar las medidas precisas para evitar dicho riesgo. Si finalmente se produce el incumplimiento, la CA afectada debe elaborar un plan económico-financiero donde detalle las causas de dicha situación y las decisiones que adoptará para resolverla. Si este se debe a circunstancias excepcionales, la comunidad elabora un plan de reequilibrio, que incluye los contenidos mencionados para el caso de los planes económico-financieros y la senda para alcanzar los objetivos previstos. Los planes, previo informe de la AIREF, son sometidos al CPFF, que valora su idoneidad. No presentar el plan, que este no sea aprobado, o la inobservancia del mismo por parte de la CA da pie a la aplicación de distintas medidas coercitivas entre las que se incluye, en último extremo, la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

11

Por lo que respecta a la financiación de las CCAA, durante el periodo analizado se ha mantenido en sus aspectos fundamentales el sistema previo a la crisis económica, aprobado durante el mandato del socialista Rodríguez Zapatero. Como es sabido, dicho sistema, en el caso de las CCAA de régimen común, depende principalmente de los tributos cedidos por el Estado central y de la participación en el rendimiento territorializado de distintas figuras impositivas estatales, así como de una variedad de transferencias intergubernamentales, dentro de las cuales las de carácter más condicionado representan una proporción minoritaria del total de recursos.

La crisis, súbita e intensa, afectó negativamente a los recursos tributarios de las autonomías, en particular de aquellas con una base fiscal más débil. Además, la evolución de los mercados financieros supuso, en términos prácticos, el cierre de los mismos para las CCAA. Todo ello se tradujo en un incremento del grado de dependencia de aquellas respecto del Gobierno central.



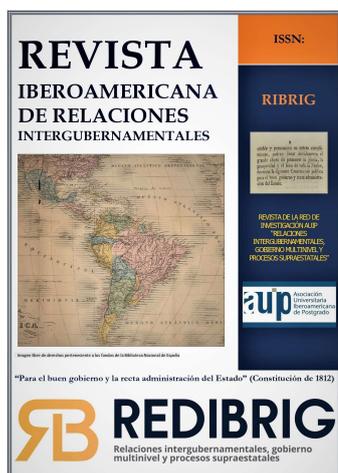
En este contexto debe entenderse el impacto que han tenido sobre las RIG los denominados “mecanismos extraordinarios de financiación”, que constituyen la principal novedad acaecida en la última década en materia de financiación autonómica. Estos instrumentos están previstos, con carácter general, en la Ley Orgánica 2/2012. Su finalidad básica es la de proporcionar liquidez a las CCAA en condiciones ventajosas para estas, en un momento en que están muy necesitadas de financiación y, al mismo tiempo, tienen serias dificultades para obtenerla. Pero, además, en virtud de la condicionalidad asociada a los mismos, son un instrumento mediante el cual el Gobierno central ha favorecido el alineamiento de las políticas autonómicas de ingresos y gastos con los objetivos generales de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria. Desde este punto de vista constituyen un instrumento de RIG relevante durante la crisis. Aunque las condiciones particulares varían en función del mecanismo concreto considerado, las CCAA deben atenerse al principio de prudencia financiera en los términos definidos por el Gobierno central y están obligadas a cumplir las exigencias en materia de transparencia e información contempladas en la ley de estabilidad presupuestaria, que permite al Ministerio de Hacienda mantener un control estrecho sobre la comunidad receptora. En la mayoría de los casos el acceso a los recursos está vinculado además a la presentación, aprobación y cumplimiento de un plan económico-financiero dirigido a alcanzar unos determinados objetivos en materia de estabilidad presupuestaria, deuda pública y demora en el pago de la deuda comercial de la CA.

12

Entre 2012 y 2014 operan el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores<sup>2</sup> y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA)<sup>3</sup>. El primero proporciona recursos para que las CCAA puedan saldar facturas pendientes con terceros. Aunque inicialmente estaba pensado para atender necesidades de los gobiernos locales, pasa a aplicarse también a las autonomías en

<sup>2</sup> Reales Decretos-leyes 4/2012 y 7/2012.

<sup>3</sup> Real Decreto-ley 21/2012.

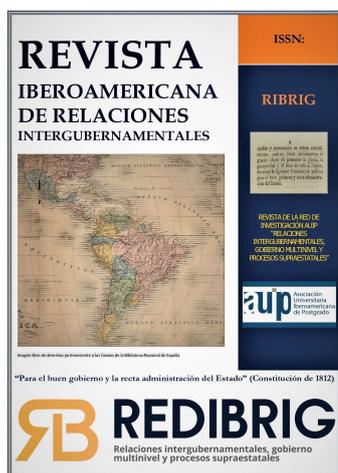


virtud del acuerdo del CPFF de 6 de marzo de 2012. El segundo tiene como objetivo financiar el endeudamiento de aquellas que soliciten voluntariamente adherirse al mismo. A finales de 2014 el Gobierno central lleva a cabo una reorganización de los mecanismos extraordinarios de financiación, que da lugar al Fondo de Financiación a CCAA<sup>4</sup>, operativo a partir de 2015. Dicho instrumento se estructura, de acuerdo con la terminología de la norma, en cuatro “compartimentos”: Facilidad Financiera, que proporciona financiación a las comunidades que cumplen con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y que han controlado la demora en el pago de la deuda comercial; Fondo de Liquidez Autonómico, sucesor del anterior FLA; Fondo Social, dirigido a financiar transferencias en materia de gasto social, así como las obligaciones de pago vinculadas a convenios suscritos entre las CCAA y los gobiernos locales en este terreno y, por último, el Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a Proveedores, destinado a cerrar las operaciones de crédito vinculadas al anterior fondo de pago a proveedores.

13

En el periodo comprendido entre 2012 y principios de septiembre de 2020 el conjunto de mecanismos extraordinarios de financiación aportó a las CCAA un total de 276.428,9 millones de euros (Ministerio de Hacienda, 2020). Si nos centramos en las de régimen común podemos observar que todas percibieron fondos con cargo a alguno de estos instrumentos, si bien recurrieron a ellos de manera muy desigual. Tres comunidades acumularon el 68,9 por 100 de los recursos: Cataluña (88.136,1 millones), Comunidad Valenciana (61.172,3 millones) y Andalucía (41.075,3 millones). Entre las que menos recursos captaron, a pesar de su población y sus necesidades de gasto, se encuentra la Comunidad de Madrid (3.192,9 millones). Esta nunca recurrió al FLA, y desde 2015 no ha percibido fondos. Ello es indicativo de la diversidad de

4 Real Decreto-ley 17/2014.

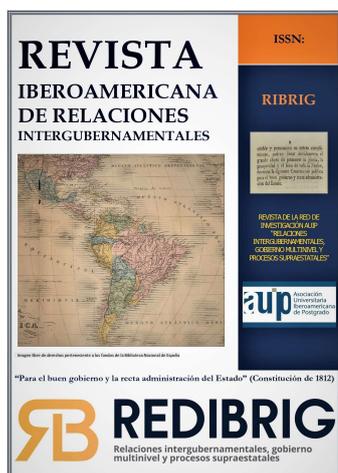


situaciones en las que se encuentran las CCAA, pero también de las diferentes estrategias que han seguido en sus relaciones con el Estado central.

La necesidad de afrontar la crisis económica y el énfasis en el desarrollo de políticas de consolidación fiscal han contribuido a ralentizar algunos procesos que estaban en marcha y que son relevantes desde el punto de vista de las RIG, como las reformas de los estatutos de autonomía o la revisión del sistema de financiación de las CCAA. Sin embargo, ha continuado el proceso de creación o reconfiguración de las Conferencias Sectoriales (CCSS) en ámbitos como la política energética, la política de juego, la de ciencia y tecnología, la de servicios sociales y atención a la dependencia, la política industrial, la de deporte o la de seguridad nacional. También se han introducido modificaciones en los reglamentos internos de un buen número de CCSS.

14

Los datos oficiales (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, s.f.; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, s.f.; Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020) muestran que, a grandes rasgos, se mantiene la pauta de larga trayectoria (véase por ejemplo González, 2006: 103-106 y 112-113, o Colino y Parrado, 2009: 146) según la cual las RIG que se canalizan a través de las CCSS y órganos afines tienden a ser más intensas allí donde el grado de interdependencia entre ambos niveles de gobierno es mayor. Esto sucede, por ejemplo, en determinadas políticas económicas sectoriales (agricultura y pesca) y en otras del ámbito de las políticas sociales (educación, sanidad). Desde un punto de vista agregado, no hay apenas diferencia entre el nivel de actividad de las CCSS en el periodo analizado y el correspondiente a la década anterior. Desde el año 2001 en adelante el número anual de reuniones de las CCSS ha estado por encima de 50, con la excepción de 2016, circunstancia que se explica por la coyuntura política. La media anual de reuniones para el periodo 2000-2009 es de 63,4, mientras que la corres-



pendiente al periodo 2010-2018 es de 63,8. Tampoco se perciben pautas claras de cambio referidas al número de reuniones dentro del periodo 2010-2018.

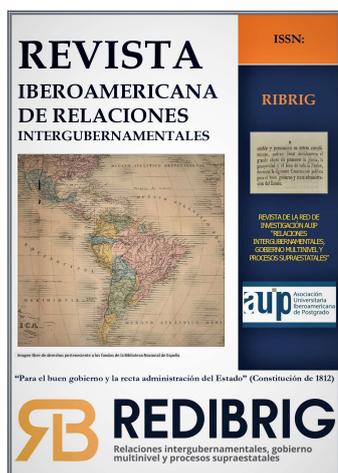
Sin embargo, los convenios y acuerdos de colaboración, instrumentos que suponen un mayor grado de implicación conjunta en el desarrollo de iniciativas concretas, reflejan con más claridad las condiciones vigentes en ese momento. Así, se observa un descenso importante y abrupto del número de los suscritos entre el Gobierno central y las CCAA: de más de 1.000 anuales en el periodo 2006-2010 se pasa a 603 en 2018, con un mínimo de 349 en 2012. También se aprecia una fuerte reducción de los recursos movilizados: de los 10.564 millones de euros en 2006 o los cerca de 6.500 millones en 2010, se pasó a menos de 571 millones en 2012. En 2017 y 2018 se produce una cierta recuperación respecto de los años inmediatamente anteriores, si bien las cantidades aportadas se encuentran muy lejos de los máximos mencionados anteriormente. Aunque lo habitual es que el Gobierno central proporcione la mayor parte de los fondos, son las CCAA quienes lo hacen en 2010 y 2011. Después se retoma la pauta previa, aunque con un volumen de recursos totales movilizados mucho menor, como ya señalamos, y una disminución especialmente acusada de las aportaciones de las CCAA (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019).

15

#### IV. EL PROCESO INDEPENDENTISTA CATALÁN COMO CASO DE CONFLICTO INTERGUBERNAMENTAL

En términos agregados, si tomamos como indicador las impugnaciones presentadas ante el Tribunal Constitucional (TC) por el Estado central contra las CCAA y viceversa<sup>5</sup> (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, s.f. b), el pe

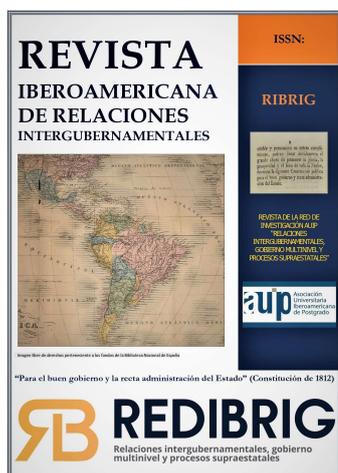
<sup>5</sup> Según la fuente, incluye recursos de inconstitucionalidad, conflictos sobre decretos y conflictos sobre otras disposiciones y actos.



riodo estudiado no es más conflictivo que la década anterior. No obstante, sí hay diferencias importantes en la dirección del conflicto. El Estado central impugna muchas más normas y actos de las CCAA formalizados en el periodo 2010-2019 que los correspondientes al periodo 2000-2009 (166 frente a 81). Por su parte, el 48,3 por 100 de las impugnaciones presentadas por las CCAA se refieren a normas y actos de los años 2012 y 2013, correspondientes al primer gobierno de Mariano Rajoy (PP), coincidiendo con el despliegue de su estrategia de consolidación fiscal.

Como es sabido, el grueso de los asuntos conflictivos implica al Estado central y a un número reducido de comunidades. Concretamente, según los datos de la fuente ya citada, las relaciones entre el Estado central y Cataluña, el País Vasco, Andalucía y Galicia concentran el 65,9 por 100 de las 1750 impugnaciones ante el TC entre 1980 y 2019. De dicho total las que afectan al Estado central y a Cataluña ascienden a 602, un 34,4 por 100.

Las relaciones entre el Estado central y la Generalitat de Catalunya incluyen el proceso independentista desarrollado a partir de 2012, que culmina con la crisis secesionista acaecida durante la segunda mitad de 2017. A nuestro juicio se trata del conflicto intergubernamental más grave que ha tenido lugar hasta el día de hoy, pues supone la puesta en cuestión de la integridad del Estado y de su modelo de organización territorial, implica al conjunto de los poderes públicos a nivel central y autonómico catalán, así como a la UE, da lugar a la aplicación al mecanismo de excepción previsto en el artículo 155 de la Constitución, y se salda con el procesamiento y condena a fuertes penas de prisión de altos responsables políticos de la Generalitat de Catalunya. En las páginas siguientes exponemos brevemente el desarrollo de este proceso, centrándonos en aquellos aspectos que son más relevantes desde el punto de vista de las RIG.



La sentencia del TC de 2010 relativa al Estatuto de autonomía aprobado en 2006, cuyo proceso de elaboración había sido de por sí complejo, es recibida de manera abiertamente crítica por buena parte de los partidos presentes en el Parlamento y por las principales organizaciones de la sociedad civil afines al nacionalismo catalán. En septiembre de 2012, la manifestación de la Diada se celebra bajo el lema “Catalunya, nou Estat d'Europa”. Ese mismo mes tiene lugar una reunión en la que el Artur Mas, President de la Generalitat, plantea al presidente Mariano Rajoy la aprobación de un nuevo sistema de financiación de carácter pactado, específico para Cataluña. El Presidente del Gobierno lo rechaza por entender que no tiene encaje en el marco constitucional y que sería inviable desde un punto de vista económico, y se remite al próximo proceso multilateral de revisión del sistema de financiación autonómica.

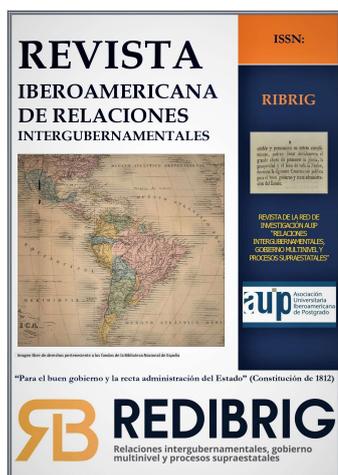
17

En enero y marzo de 2013 el Parlamento catalán aprueba dos resoluciones que inciden en aspectos clave del conflicto. La primera define al pueblo de Cataluña como “sujeto jurídico y político soberano” y afirma su derecho a decidir acerca de su futuro<sup>6</sup>. La segunda solicita la apertura de una negociación con el Estado para hacer posible la realización una consulta en tal sentido<sup>7</sup>. La resolución de enero es recurrida por el Gobierno central ante el TC, que en marzo de 2014 la declara inconstitucional en lo que respecta al carácter soberano del pueblo catalán y establece que el ejercicio del “derecho a decidir” sobre el futuro político de Cataluña debe atenerse a la legalidad constitucional<sup>8</sup>. El deterioro de la situación da pie a algunos intentos para establecer puentes informales entre los actores involucrados, que resultan infructuosos (García, 2018: 70-73).

<sup>6</sup> Resolución 5/X.

<sup>7</sup> Resolución 17/X.

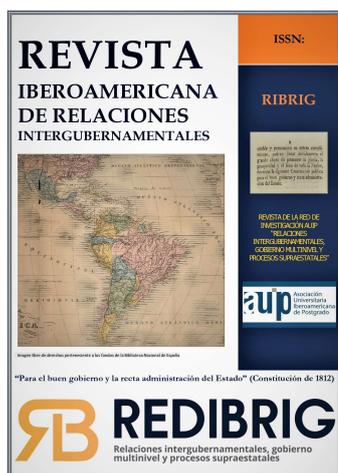
<sup>8</sup> Sentencia 42/2014.



En diciembre de 2013 Mas había anunciado la celebración de una consulta en cumplimiento de lo establecido en las resoluciones del Parlament antes mencionadas, cuya fecha fija para el 9 de noviembre de 2014. Rajoy declara que dicha consulta es inconstitucional por no ser conforme con los preceptos referidos a la unidad nacional y la soberanía del pueblo español. Para dar cobertura a la consulta, el Parlament aprueba en septiembre de 2014 una ley *ad hoc*<sup>9</sup>. El Gobierno central recurre la ley y la convocatoria ante el TC, que decide su suspensión cautelar. Sin embargo, el 9 de noviembre tiene lugar la consulta. Poco después, la Fiscalía Superior de Cataluña presenta una querrela contra Artur Mas, así como contra Joana Ortega e Irene Rigau, miembros del Gobierno catalán, por varios supuestos delitos relacionados con la misma.

A partir de las elecciones autonómicas celebradas en septiembre de 2015 el proceso independentista cobra un nuevo impulso. Los 72 diputados obtenidos por Junts pel Sí y la CUP suponen una mayoría de escaños. Mientras tienen lugar las negociaciones entre ambas fuerzas para la investidura de un nuevo President, el Parlamento catalán aprueba la Resolución 1/XI que, entre otras cosas, declara el inicio del proceso para la creación de un Estado en forma de república, proclama la apertura de un proceso constituyente e insta a adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. Esta es recurrida por el Gobierno central, Ciudadanos, PSC y PP ante el TC, que la declara inconstitucional en diciembre. Las negociaciones para la investidura se mantienen encalladas hasta que, en enero de 2016, Junts pel Sí y la CUP llegan a un acuerdo para investir a un nuevo candidato, Carles Puigdemont, de Junts pel Sí, que presenta un programa orientado hacia la instauración de la República catalana. Entre sus prioridades se incluye la apertura de negociaciones con el Estado central y la UE para el inicio del proceso de secesión, la finalización del diseño de las estructuras del nuevo Estado, el establecimiento de las bases para un proceso constituyente y la aprobación de una ley que

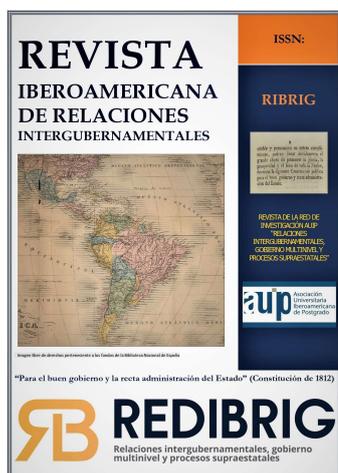
<sup>9</sup> Ley 10/2014.



regule el correspondiente proceso de transitoriedad jurídica. Mientras tanto, en el Estado se vive un periodo de interinidad que se prolonga desde diciembre de 2015 hasta finales de octubre de 2016, momento en que Mariano Rajoy logra ser investido tras la repetición de las elecciones generales.

En mayo de 2017 Puigdemont, tras plantear en una conferencia la necesidad de negociar la celebración de un referéndum de autodeterminación, remite una carta a Rajoy en tal sentido. Este responde con otra en la que expresa la voluntad de dialogar y llegar a acuerdos con la Generalitat, dentro de los límites del respeto a la soberanía nacional, y le invita a plantear sus propuestas en el Congreso. En junio, tras una reunión extraordinaria del Govern, el Presidente y el Vicepresidente de la Generalitat anuncian que el 1 de octubre se celebrará el referéndum sobre la independencia de Cataluña. Durante los meses previos la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría había venido desarrollando una mayor actividad en el marco de lo que se dio en llamar la “operación diálogo”. En este periodo tienen lugar contactos discretos entre el conseller Santi Vila y Soraya Sáenz de Santamaría, por una parte, y Enric Millo (Delegado del Gobierno en Cataluña) y Carles Puigdemont, por otra. También se producen algunas intervenciones de Sáenz de Santamaría centradas en transmitir mensajes más conciliadores, así como intentos de acercamiento a quienes son partidarios de una “tercera vía” como alternativa a la trayectoria asumida por el Govern. Sin embargo, no hay avances concretos (García, 2018: 130-132, 139-140).

Los días 6 y 7 de septiembre de 2017 el Parlamento catalán aprueba, con los votos de Junts pel Sí y la CUP, y la ausencia de Ciudadanos, PSC y PP, las leyes 19/2017 y 20/2017, conocidas como “leyes de desconexión”. La primera regula el referéndum de autodeterminación, mientras que la segunda (“ley de transitoriedad”) pasaría a ser la norma suprema en Cataluña hasta la aprobación de una constitución si el referéndum

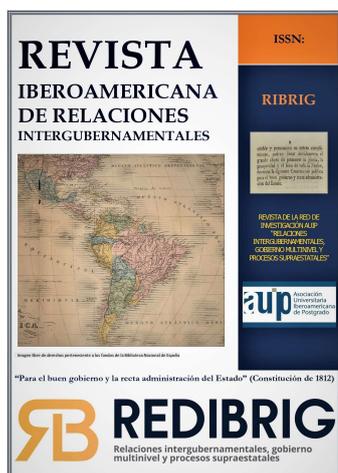


arrojara una mayoría favorable a la independencia. Ambas son recurridas ante el TC y suspendidas por este, que además advierte a numerosos responsables públicos de las posibles responsabilidades derivadas de eludir dicha suspensión. Poco antes del 1 de octubre, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ordena el cierre de los centros de votación previstos para la celebración de la consulta.

El 1 de octubre tiene lugar el referéndum ilegal, abren buena parte de los centros de votación y se produce una notable afluencia de ciudadanos. Pocos días después Puigdemont proclama la independencia de Cataluña, pero inmediatamente la declara en suspenso a fin de abrir un proceso de diálogo con el Gobierno central. Por su parte, los diputados de Junts pel Sí y la CUP firman una declaración de independencia en el Parlament. El Gobierno central plantea la aplicación del artículo 155 de la Constitución, al tiempo que se maneja como alternativa la convocatoria de elecciones autonómicas anticipadas por parte de Puigdemont. Simultáneamente se desarrollan algunos intentos de mediación, entre ellos el que protagoniza Íñigo Urkullu (dirigente del PNV y máximo responsable del Gobierno Vasco), pero finalmente la presión de las dos principales organizaciones independentistas de la sociedad civil (ANC y Òmnium Cultural), así como de ERC, llevan a Puigdemont a optar por la declaración unilateral de independencia. El 27 de octubre el Parlamento catalán aprueba, por 70 votos a favor, con la ausencia de Ciudadanos, PSC y PP, una resolución que rechaza la aplicación del artículo 155 e insta al Govern a desarrollar la ley de transitoriedad, y otra que establece la apertura del “proceso constituyente”<sup>10</sup> En la misma sesión la Presidenta del Parlament da lectura a una declaración por la que la cámara catalana asume la declaración de independencia que los diputados de Junts pel Sí y la CUP habían firmado el 10 de octubre.

20

<sup>10</sup> Propuestas de resolución “Declaració dels representants de Catalunya” y “Procés constituent”.



Por su parte, el Senado aprueba la aplicación del artículo 155 de la Constitución por 214 votos a favor (PP, PSOE, Ciudadanos y otras fuerzas menores), 47 en contra (Unidos Podemos y sus aliados territoriales, ERC, PNV y PDCat) y 1 abstención. El Gobierno central cesa al Govern, disuelve el Parlament y convoca elecciones autonómicas para el 21 de diciembre<sup>11</sup>. Puigdemont y varios miembros del cesado gobierno abandonan España, mientras que el exvicepresident Junqueras y otros siete exconsellers ingresan en prisión a principios de noviembre investigados por delitos de rebelión, sedición y malversación. El TC, que a mediados de octubre había declarado inconstitucional la ley de referéndum<sup>12</sup> hace lo mismo con la ley de transitoriedad el 8 de noviembre<sup>13</sup>, al tiempo que declara nulas las resoluciones del Parlament del 27 de octubre<sup>14</sup>.

21

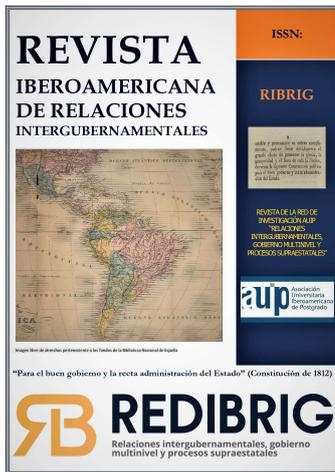
A partir de ese momento el conflicto entra en una nueva etapa, marcada por los cambios en el Gobierno central y la celebración del juicio del *procés*. En las elecciones autonómicas de diciembre los partidos independentistas obtienen 70 escaños. Tras intentarse sucesivamente la investidura de Puigdemont y de los procesados Jordi Sánchez y Jordi Turull, finalmente es elegido en mayo de 2018 Quim Torra, afín al expresident. A finales de ese mismo mes tiene lugar una moción de censura contra Mariano Rajoy, que convierte a Pedro Sánchez en Presidente del Gobierno. En el primer aniversario del 1-O, Torra exige a Pedro Sánchez que proponga un referéndum de

<sup>11</sup> Orden PRA/1034/2017.

<sup>12</sup> Sentencia 114/2017.

<sup>13</sup> Sentencia 124/2017.

<sup>14</sup> Incidente de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 87 y 92 LOTC), promovido por el Gobierno de la Nación sobre resoluciones del Parlamento de Cataluña aprobadas en su sesión plenaria de 27 de octubre de 2017. Núm. de registro: 4334-2017 y 4386-2017.



autodeterminación, so pena de perder su apoyo en las Cortes. El Gobierno central descarta negociar la independencia, pero ofrece diálogo.

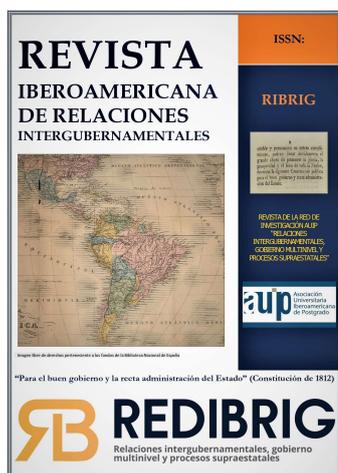
Entre las elecciones generales de abril de 2019 y principios de enero de 2020, cuando es investido Pedro Sánchez, se desarrolla el largo proceso ya descrito en un apartado anterior, que muestra hasta qué punto se ha tornado vulnerable el sistema político nacional al riesgo de bloqueo. Mientras tanto, en octubre de 2019, el Tribunal Supremo hace públicas sus sentencias. Oriol Junqueras y otros cinco exmiembros del Gobierno son condenados a diversas penas de hasta 13 años de prisión e inhabilitación por los delitos de sedición y, en algunos casos, malversación. También reciben penas de prisión e inhabilitación por sedición la expresidenta del Parlament y los máximos dirigentes de ANC y Òmnium Cultural. Otros tres exconsellers son condenados a penas de multa e inhabilitación por delitos de desobediencia.

22

Desde que ocupa la presidencia del Gobierno, Pedro Sánchez ha mantenido dos reuniones formales con Quim Torra en Barcelona. La primera tiene lugar en diciembre de 2019. En ella Torra le entrega un documento<sup>15</sup> con veintiuna demandas, en línea con los planteamientos defendidos por los partidos independentistas hasta ese momento. Dicha reunión finaliza con un acuerdo en el que ambas partes reconocen la existencia de un conflicto acerca del futuro de Cataluña y defienden el diálogo como vía para resolverlo. Además de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, se plantea la puesta en marcha de una mesa con presencia de los grupos políticos con representación en Cataluña. La segunda se celebra en febrero de 2020. En ella Pedro Sánchez entrega a Quim Torra un documento<sup>16</sup> con una selección de asuntos que se someten a la

<sup>15</sup> *Un pacto de Estado para solucionar el conflicto entre España y Catalunya.*

<sup>16</sup> *Agenda para el reencuentro.*

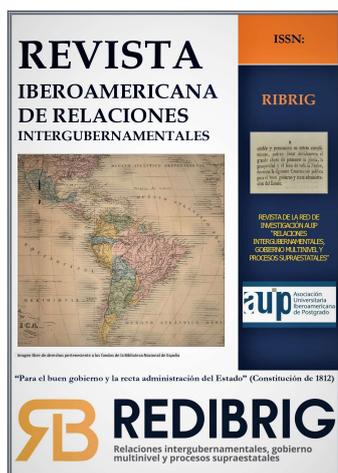


consideración del Govern, entre ellos varios relacionados con el diálogo político, la financiación o la mejora de la cooperación intergubernamental. Torra entiende que la negociación debe incluir, entre otros temas, la celebración de un referéndum de autodeterminación y la situación en que se encuentran los condenados por el Tribunal Supremo.

El Govern y el Parlament han mantenido a lo largo del periodo analizado una línea de actuación basada, simultáneamente, en dos elementos: por un lado, la demanda de un proceso de negociación política que lleve a una consulta en ejercicio del derecho de autodeterminación del que, mantienen, es titular la ciudadanía catalana; por otra, la promoción de la opción secesionista y la adopción de sucesivas decisiones dirigidas a la consecución de dicho objetivo. Por su parte, el Estado central ha defendido la vigencia de los principios constitucionales de soberanía del pueblo español y unidad nacional, recurriendo sistemáticamente al TC y a los tribunales ordinarios para neutralizar las iniciativas de Parlament y Govern, que por su parte han cuestionado abiertamente la legitimidad de estos últimos.

23

Para abordar el conflicto los gobiernos presididos por Mariano Rajoy propusieron básicamente la utilización de los mecanismos institucionalizados de RIG ya existentes, opción descartada por los líderes catalanes. Estos tampoco han dado signos de querer repetir el procedimiento seguido por el País Vasco con el conocido como “Plan Ibarretxe”, propuesta de reforma estatutaria que fue rechazada por el Congreso en 2005. Por otra parte, la naturaleza y el alcance de las pretensiones declaradas por Govern y Parlament, la enorme distancia entre las posiciones de ambas partes, la desconfianza recíproca y la presencia de actores externos que condicionan la conducta de aquellos han limitado drásticamente las posibilidades de un acercamiento informal que contribuya a reconducir la situación. Está por ver qué efectos tengan sobre esta el cambio en el Gobierno central, que en cualquier caso no dispone de mucho margen de maniobra, y la pugna entre las



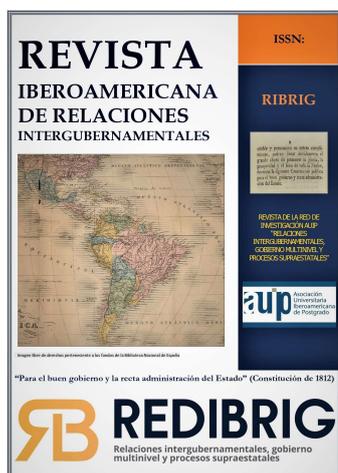
fuerzas independentistas, mayoritarias en el Parlamento catalán pero abiertamente enfrentadas ante la perspectiva de unas próximas elecciones autonómicas.

## V. INTERDEPENDENCIA Y RIG EN LA GESTIÓN SANITARIA DE LA COVID-19

La COVID-19 constituye un grave problema de salud pública con importantes implicaciones económicas que combina un fuerte contenido técnico con una clara dimensión política. Asimismo, pone de manifiesto los elevados niveles de interdependencia presentes en políticas clave para la ciudadanía, y supone un desafío tanto para las capacidades de los distintos niveles político-administrativos como para los mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental.

La gestión de la COVID-19 en su vertiente sanitaria involucra a actores públicos pertenecientes a todos los niveles territoriales. A nivel global hay que mencionar a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta cuenta, entre otras, con una oficina regional para Europa y con Centros Nacionales de Enlace, dependientes de los estados. Su Reglamento Sanitario Internacional (RSI), vinculante en temas de salud pública para los Estados miembros, tiene como finalidad “prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales”.

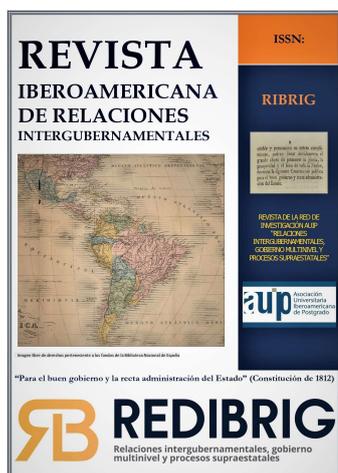
La Unión Europea (UE), en especial la Comisión, pone a disposición de los estados distintos instrumentos para facilitar la coordinación de sus actuaciones. Entre ellos cabe destacar el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta (SAPR), que permite a las autoridades europeas y nacionales mantener una comunicación permanente, evaluar los riesgos y establecer medidas coordinadas en materia de salud pública. Desarrolla



asimismo papeles de importancia en la provisión de fondos para la investigación, el aprovisionamiento de equipos médicos o la repatriación de ciudadanos europeos, entre otros. Más allá de la dimensión sanitaria, la UE ha establecido mecanismos para reducir el impacto económico de la pandemia.

Al Gobierno central le corresponden las competencias en materia de sanidad exterior, así como el establecimiento de las bases y la coordinación general en materia sanitaria, además de la legislación sobre productos farmacéuticos. Por último, se encarga de la prestación de diversos servicios en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla a través del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA).

En el Ministerio de Sanidad, y más concretamente en la Dirección General de Salud Pública (Secretaría de Estado de Sanidad), se localizan dos departamentos especialmente relevantes: la Subdirección General de Sanidad Exterior y el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES). La primera se encarga de organizar y garantizar la atención sanitaria ligada al tránsito internacional de viajeros, incluyendo la prevención de enfermedades que pudieran afectar a estos. Asimismo, realiza labores de coordinación y colaboración con las autoridades sanitarias de otros países y con los organismos internacionales correspondientes, y recibe las alertas internacionales de salud pública. El CCAES tiene el cometido de coordinar la gestión de la información y apoyar en la respuesta ante alertas o emergencias sanitarias. También es responsable de la elaboración y desarrollo de los planes de preparación y respuesta para hacer frente a las amenazas de salud pública (Cortés, 2012a). Es además el Centro Nacional de Enlace para el RSI de la OMS, lo que implica una interacción necesaria tanto con la propia OMS, a través de su punto de contacto para la Región Europea, como con las Comunidades y Ciudades Autónomas. Por último, coordina la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), que mencio-

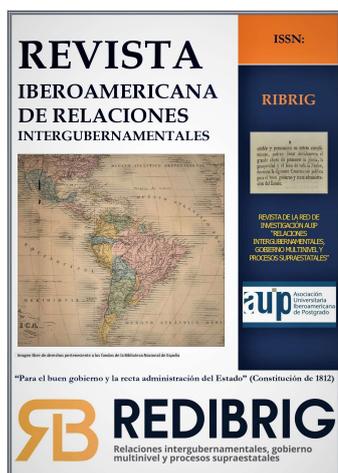


naremos a continuación, y el Sistema Nacional de Alerta Precoz y Respuesta Rápida (SIAPR), integrado por una red de centros de enlace autonómicos.

Al Ministerio de Ciencia e Innovación está adscrito el Instituto de Salud Carlos III, organismo autónomo del que depende el Centro Nacional de Epidemiología, encargado de la vigilancia epidemiológica a nivel estatal, que además asume la RENAVE. Mantiene una estructura de trabajo con las CCAA que implica un grupo de vigilancia epidemiológica integrado por técnicos, una Comisión de Salud Pública integrada por Directores Generales, desembocando finalmente en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).

Las CCAA son responsables de la planificación sanitaria, la salud pública y la gestión de los servicios de salud en sus respectivos territorios. Lo habitual es encontrar en ellas una Consejería con competencias en sanidad y salud pública, dentro de la que suelen localizarse una Dirección General de Salud Pública y los correspondientes Servicios Autonómicos de Salud, encargados de prestar la atención sanitaria. En el ámbito local, dependiendo del tamaño del ente, se desarrollan tareas de protección de la salubridad pública y de colaboración en la gestión de los servicios de salud, con participación en los Consejos de Dirección de las Áreas de Salud y en los Consejos de Salud de Área.

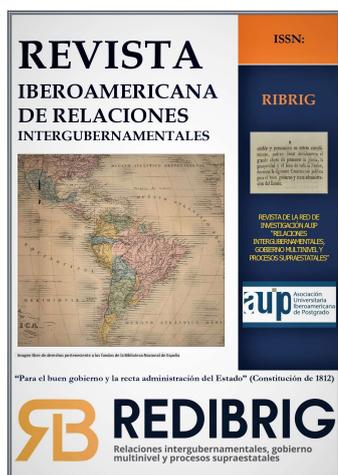
Los primeros casos de la enfermedad se dan a conocer en la segunda mitad de diciembre de 2019 en el municipio de Wuhan, situado en la provincia china de Hubei. A finales de enero de 2020, prácticamente al tiempo que se detecta el primer caso en el territorio español, la OMS califica la situación como “emergencia de salud pública de interés internacional”. El 11 de marzo esta misma organización declara la situación de pandemia. Desde ese momento hasta el mes de octubre de 2020, y por lo que respecta al caso español, la gestión de la crisis sanitaria ha pasado por tres etapas: la primera se inicia



con la entrada en vigor del primer estado de alarma decretado por el Gobierno central y llega hasta la aprobación, a finales de abril del plan para el desconfinamiento; la segunda coincide con el periodo de aplicación de dicho plan, incluye el momento del cese de la vigencia del primer estado de alarma, que tiene lugar el 21 de junio, y se prolonga aproximadamente hasta principios del mes de septiembre, cuando se constata el alarmante incremento de los niveles de incidencia de la enfermedad; la tercera llega hasta el mes de octubre y coincide con la conocida como “segunda ola” de la COVID-19. En cada una de estas etapas se combinan de manera diferente las condiciones del problema, las respuestas al mismo por parte de los distintos niveles de gobierno y el modo de articularlas desde un punto de vista intergubernamental. A continuación, nos ocupamos de estas cuestiones, prestando especial atención a los mecanismos de RIG utilizados por el Gobierno central y las CCAA.

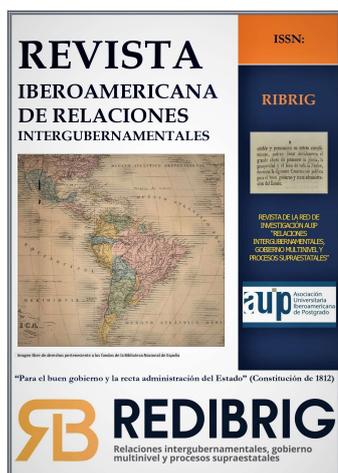
27

El 14 de marzo, tres días después de que la OMS declare la situación de pandemia, y en un contexto de fuerte crecimiento del número de infectados, hospitalizados y fallecidos, el Gobierno central aprueba la aplicación del estado de alarma en todo el territorio nacional (Real Decreto 463/2020) y pone en marcha distintas medidas, que incluyen el confinamiento domiciliario de la población e importantes restricciones de la actividad económica. La norma supone un claro reforzamiento de la posición del Gobierno central respecto de los demás niveles territoriales. Para el ejercicio de las funciones previstas en ella, adquieren el carácter de autoridades competentes delegadas, bajo la supervisión del Presidente del Gobierno, la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y el Ministro de Sanidad. Este último pasa a ocupar una posición particularmente relevante durante este periodo y recurre de manera sistemática a las órdenes ministeriales como instrumento de actuación.



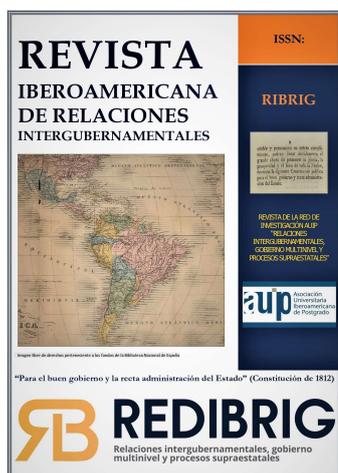
A mediados de abril, a través de la *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*, la UE establece unos criterios generales para facilitar el retorno a la normalidad en los distintos países. Por su parte, el Gobierno central aprueba, a finales de abril, el *Plan para la transición hacia una nueva normalidad*. En él se prevé una transición gradual en cuatro fases, que debían desarrollarse en coordinación con cada CA y de manera de más o menos rápida en función de la evolución de distintos indicadores sanitarios. La aplicación del plan da lugar a tensiones entre distintas CCAA, que desean volver a la situación inicial lo antes posible, y el Gobierno central, que finalmente opta por hacer una aplicación flexible de los criterios previstos. El 21 de junio finaliza el estado de alarma y se retorna a la distribución de papeles previa a la declaración del mismo.

A partir de mediados de julio se observa un nuevo crecimiento del número de contagios, ingresos hospitalarios y fallecimientos. A principios de septiembre, con más de 10.000 nuevos casos diarios, según datos del Instituto de Salud Carlos III, se hace evidente el impacto de una segunda oleada de la enfermedad. Las CCAA adoptan diferentes medidas conforme a su criterio, que tienden a endurecerse con el paso del tiempo. Ante el agravamiento de la situación, el Gobierno central establece de nuevo, mediante el Real Decreto 906/2020, el estado de alarma. A efectos de las RIG, la situación es sustancialmente distinta de la planteada en marzo: el alcance de las medidas restrictivas fijadas por el Gobierno central es menor, y son los Presidentes de las CCAA quienes actúan como autoridades delegadas. Durante esta etapa asistimos a un incremento del conflicto intergubernamental entre el Gobierno central y las CCAA. Este tiende a reflejar la lógica de las relaciones políticas entre el Gobierno y los partidos de la oposición a nivel nacional, y atañe principalmente al contenido de las medidas de restricción de la movilidad de las personas y de la actividad económica. También surgen tensiones entre algunas CCAA limítrofes, motivadas por el riesgo de contagios



derivado de los desplazamientos de la población. El ejemplo más claro lo tenemos en el caso de las relaciones entre las comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Importa destacar que en este caso las posiciones de los actores no siguen una lógica partidista estricta. Tanto Castilla-La Mancha (gobernada por el PSOE) como Castilla y León (con gobierno del PP y Ciudadanos) manifiestan su preocupación por la estrategia de lucha contra la enfermedad que aplica la Comunidad de Madrid (gobernada por el PP y contraria a los planteamientos del Gobierno central en esta materia).

Los contactos entre el Gobierno central y las CCAA han sido canalizados a través de distintos mecanismos de RIG ya existentes, haciendo en ocasiones un uso innovador de los mismos. En el plano político hay que mencionar la actividad desarrollada a través de la Conferencia de Presidentes, órgano de cooperación multilateral integrado por el Presidente del Gobierno y los presidentes de las Comunidades y Ciudades Autónomas (Ley 40/2015). Entre 2004 y 2017 se habían celebrado siete Conferencias de Presidentes. Desde la entrada en vigor del primer estado de alarma hasta finales de septiembre se han producido otras 16 reuniones, 15 de ellas por videoconferencia. Estos encuentros telemáticos han sido considerados como Conferencias de Presidentes, si bien no reúnen algunas de las características procedimentales propias de las “cumbres” presenciales desarrolladas anteriormente. En su mayoría han tenido lugar los domingos, después de que el Consejo de Ministros adoptara sus decisiones. En este sentido parecen haberse orientado preferentemente a comunicar dichas decisiones al conjunto de las CCAA, dando pie a la apertura de diálogos bilaterales para adaptar su aplicación a los distintos territorios. A algunas de las reuniones, según las notas de prensa de Moncloa, asisten varios ministros (Sanidad, Defensa, Interior o Transportes) mencionados como autoridades competentes delegadas, así como las ministras de Política Territorial y Función Pública y la titular de Hacienda.

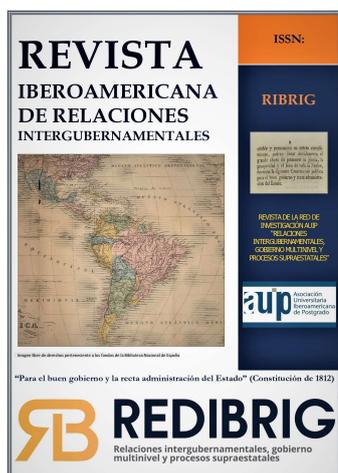


También ha desempeñado un papel relevante el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), integrado por el Ministro de Sanidad y los Consejeros autonómicos con competencias en esta materia, y que conforme a la Ley General de Sanidad y la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud desempeña funciones de comunicación, cooperación y coordinación entre ambos niveles de gobierno. Para el desarrollo de las mismas el CISNS se apoya en una veintena de comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo especializados que operan como enlace entre el ámbito técnico y el de decisión política.

Entre las iniciativas multilaterales para la gestión de la pandemia encontramos un ejemplo de conferencia multisectorial *ad hoc*, celebrada el 27 de agosto y centrada en el establecimiento de actuaciones coordinadas en materia de salud pública para centros educativos.

30

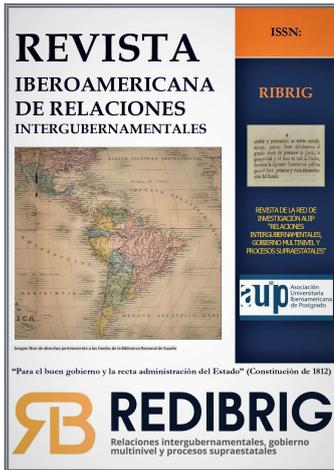
En el terreno de las relaciones bilaterales se observa como propuesta novedosa el *Grupo COVID-19*, producto de la reunión del Presidente del Gobierno y de la Presidenta de la Comunidad de Madrid celebrada el 21 de septiembre en el contexto de las discusiones acerca de las medidas a adoptar para contener la segunda oleada de la enfermedad. El grupo está integrado por el Ministro de Sanidad, la Ministra de Política Territorial y Función Pública, el Consejero de Sanidad y el Vicepresidente portavoz del Gobierno regional, y respaldado por dos estructuras: una unidad de apoyo territorial, integrada por responsables estatales y autonómicos en materia de administración territorial, el Alcalde de Madrid y la Federación Madrileña de Municipios, y una unidad de apoyo técnico, formada por los responsables de las Consejerías de Justicia e Interior y Transportes de la Comunidad de Madrid, el Delegado del Gobierno, la Secretaria General de Transportes y Movilidad del Gobierno de España, un representante de la Unidad Militar de Emergencias, sendos representantes de la



Policía Nacional y la Guardia Civil, y los directores de los servicios médicos de emergencia dependientes del gobierno regional (SUMMA-112) y del Ayuntamiento de Madrid (SAMUR).

A todo lo anterior hay que añadir las relaciones horizontales entre CCAA, tema que convendría analizar con detenimiento y que aquí solo mencionamos. Además del caso ya citado de las RIG entre las comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León, que ha dado pie al menos a tres reuniones (con desigual resultado), tendríamos los de Navarra y el País Vasco, Cantabria y el País Vasco, Cataluña y Aragón o Galicia y Asturias.

La GIG está muy presente en la actuación sobre la COVID-19. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en el trabajo desarrollado sobre el terreno por los servicios de Sanidad Exterior como componentes de la administración periférica dependiente del Gobierno central, que enlazan con los niveles políticos del Ministerio a través de la Subdirección General de Sanidad Exterior. Su labor implica la interacción cotidiana con técnicos dependientes de distintos organismos vinculados a la administración regional, como los departamentos de Salud Pública Autónoma y los Servicios de emergencias 112. Las redes intergubernamentales incluyen también a técnicos de diferentes organismos de la administración estatal como la Autoridad portuaria, AENA, Policía Nacional y Guardia Civil, además del personal del Ministerio de Sanidad y de Sanidad exterior en otros territorios. Los contactos se han canalizado a través de mecanismos formales, que en situaciones de especial urgencia se complementan con distintas modalidades de comunicación informal. Las comunicaciones oficiales han venido incluyendo una o dos videoconferencias semanales con el Ministerio de Sanidad, además de otras desarrolladas entre personal técnico en función de las necesidades concretas planteadas. En los distintos territorios los responsables de las dependencias han mantenido contactos regulares con la co-



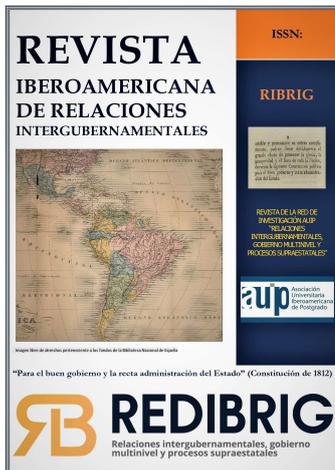
rrespondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno, teniendo estos en ocasiones un componente de carácter más político.

## VI. CONCLUSIONES

El presente artículo contiene una descripción general de las RIG entre el Estado central y las CCAA en el periodo 2010-2020, con el objetivo de identificar algunas pautas recientes de cambio y ponerlas en el contexto de las condiciones políticas y económicas vigentes en dicho periodo.

Sin duda ha sido una década turbulenta. Por lo que respecta a la economía, hemos asistido a uno de los periodos de crisis más graves acaecidos en las últimas décadas. En el caso español ello ha dado pie al desarrollo de iniciativas estatales, vinculadas a demandas de la UE, que se centran en el control de las cuentas públicas y las políticas de consolidación fiscal, y que tienen un claro efecto sobre las RIG. En el terreno político, marcado a nivel global por el ascenso de los populismos, ha tenido lugar una reconfiguración del sistema de partidos en España, con la aparición de nuevas fuerzas políticas de ámbito estatal que incrementan los niveles de fragmentación y polarización de mismo. Asimismo, se incrementa el número grupos parlamentarios y de PANEs, que acrecientan su influencia en el seno de un Parlamento nacional también más fragmentado.

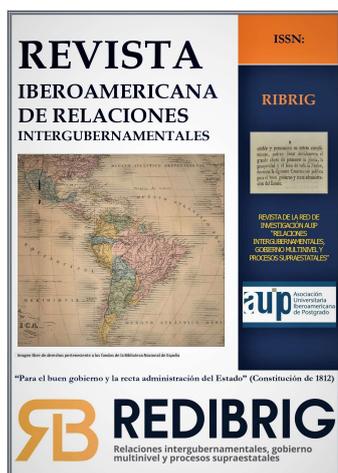
La *Gran Recesión* ha afectado a todos los niveles de gobierno, pero especialmente a aquellos cuyo grado de control sobre los recursos económico-financieros es menor. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria ha impulsado el establecimiento de nuevas normas y procedimientos para hacer efectivo el control del gasto, el déficit y la deuda de los gobiernos subnacionales. En la misma línea, las tensiones vinculadas a la financiación de estos, derivada de la crisis de ingresos, han propiciado la puesta en marcha de dis-



tintos mecanismos extraordinarios de financiación. En ambos casos los cambios contribuyen al reforzamiento, en términos relativos, de la posición del Estado central respecto de las CCAA. En relación con esto conviene subrayar que mientras el impacto de los mecanismos extraordinarios de financiación sobre las RIG será probablemente coyuntural, el nuevo sistema de interacciones asociado a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria tiene un carácter estructural.

En el contexto económico mencionado se ha desarrollado el episodio de conflicto intergubernamental más grave ocurrido a lo largo de las cuatro décadas de existencia del Estado Autonomo, protagonizado por la Generalitat de Catalunya y el Estado central. Por primera vez las instituciones de autogobierno de una CA han desafiado abiertamente, en sus aspectos más fundamentales, el modelo de organización territorial del Estado. También por vez primera se ha aplicado el mecanismo excepcional de intervención a cargo del Gobierno central previsto en el artículo 155 de la Constitución. Ello muestra a las claras que las tensiones de fondo en torno al modelo territorial y su funcionamiento se mantienen, y que el equilibrio político entre los poderes territoriales ha resultado ser más precario de lo cabría esperar tras largos años de funcionamiento normalizado del sistema. También pone de manifiesto el potencial desestabilizador que encierran las crisis económicas profundas.

El periodo analizado se cierra con la irrupción de otra crisis, en este caso sanitaria, que pone a prueba la capacidad de ambos niveles de gobierno para coordinarse de manera eficaz en una política que presenta altos niveles de interdependencia. La situación creada por la COVID-19 propicia, en un primer momento, el reforzamiento de los papeles del Gobierno central, que pone en marcha nuevos procedimientos de actuación intergubernamental aprovechando algunos instrumentos de RIG ya existentes. También permite apreciar la existencia de distintas posiciones al respecto entre las CCAA: mien-



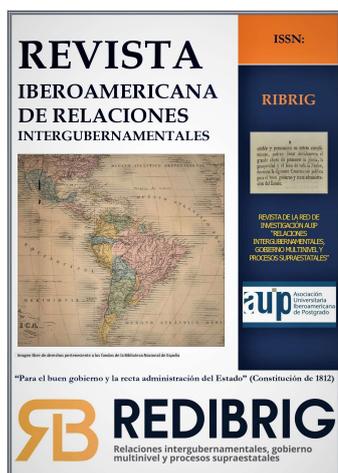
tras algunas reclaman al Gobierno central que ejerza un liderazgo claro y establezca criterios uniformes de actuación, otras manifiestan su intención de retener el mayor margen de maniobra posible. La gestión de la pandemia es un asunto que tiene un fuerte componente técnico, lo que desde el punto de vista de las RIG favorecería el predominio de las actividades de GIG. No obstante, con el paso del tiempo, y muy claramente en el momento de escribir estas líneas, en plena segunda ola de la enfermedad, han aflorado los componentes más políticos del problema. Ello se traduce en un incremento de la tensión entre el Gobierno central, en manos del PSOE y Unidas Podemos, y algunas CCAA gobernadas por el PP. Asimismo han surgido conatos de conflicto entre CCAA, vinculados a la pugna entre partidos a nivel nacional, pero también a las diferentes situaciones en que aquellas se encuentran desde los puntos de vista sanitario y económico.

## VII. REFERENCIAS.

Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. En M. Paganó & R. Leonardi (Eds.), *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems* (pp. 248-283). Houndmills: Palgrave MacMillan.

Bilbao Ubillos, J.M. (2017). Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015. *Revista Jurídica de Castilla y León*. N°42, mayo 2017. Pp. 1-24. Extraída de: [http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/\\_/1284726640741/Redaccion](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/_/1284726640741/Redaccion) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Colino, C. y S. Parrado (2009). Análisis de la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales. En X. Arbós (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico* (pp. 136-298). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.



Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. *Memorias del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*. Años: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Ministerio de Sanidad. <https://www.msbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/actividad.htm> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Cortés García, M. (2012a). *Funciones del CCAES. Marco Normativo*. DG de Salud Pública, Calidad e Innovación. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/queEsCCAES/docs/funcMarNor11.pdf> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

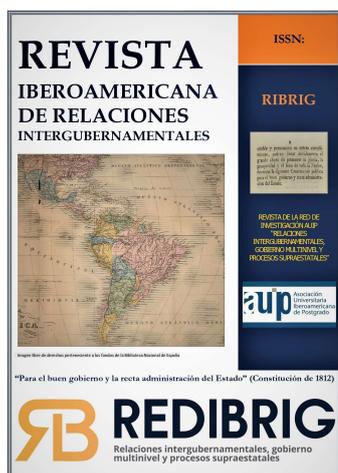
Cortés García, M. (2012b). *El Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES). Marco Conceptual y estratégico*. DG de Salud Pública, Calidad e Innovación. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/queEsCCAES/docs/marConcep11.pdf> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

García, Lola (2018). *El naufragio*. Barcelona: Ediciones Península.

González, A. (2006). La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales. En L. López (Coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática* (pp. 97-114). Madrid: Dykinson.

Krane, D. y D. Wright (1998). Intergovernmental Relations. En J.M. Shafritz (Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 1168-1176). Boulder: Westview Press.

López Nieto, L. (Coord.) (2002). Las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos autonómicos: un análisis preliminar (pp.31-68). en J. Subirats y R. Gallego (Eds.) Equipo de Rendimiento Autonómico. *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



López Nieto, L. (2003). *Los sistemas representativos de las CCAA. Balance, tipos y capacidad de innovación (1980-1999). Una realidad política eclipsada*. WP núm. 218 Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona.

López Nieto, L. (Coord.) (2004). *Relaciones entre Gobiernos y Parlamentos Autonómicos*. Madrid: Ed. Senado. Colección Temas del Senado 12.

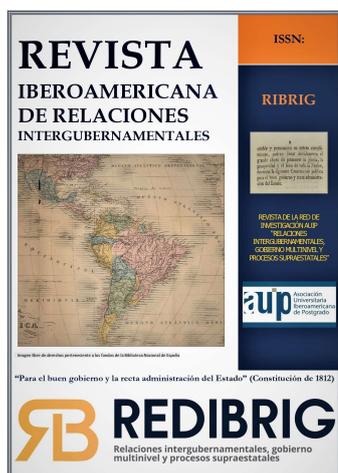
Ministerio de Hacienda. (2020). *Mecanismos de financiación de las Administraciones Territoriales*. [https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/20140410\\_LIQUIDEZ.aspx](https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/20140410_LIQUIDEZ.aspx) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (s.f.). *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante el año 2014*. [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Conf\\_Sect\\_anuales.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2019). *Informe sobre los convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2018*. [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Convenios\\_Colaboracion/parrafo/o/text\\_es\\_files/19-08-02-INFORME\\_CONVENIOS\\_2018.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/o/text_es_files/19-08-02-INFORME_CONVENIOS_2018.pdf) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2020). *Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas en 2018*. [https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Conf\\_Sect\\_anuales.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (s.f. a). *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2010*. <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica->



territorial/autonomica/coop\_autonomica/Conf\_Sectoriales/Conf\_Sect\_anuales.html (fecha de consulta: septiembre de 2020)

Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (s. f. b). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Boletín Informativo. Primer trimestre 2020.* [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen\\_juridico/Bolet-n-Trimestral---Primer-trimestre-2020](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico/Bolet-n-Trimestral---Primer-trimestre-2020) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Ministerio de Sanidad (2020) *Plan para la transición hacia una nueva normalidad.* 28 de abril de 2020. <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf> (fecha de consulta: octubre de 2020).

Wright, D. y D. Krane (1998). Intergovernmental Management. En J.M. Shafritz (Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 1162-1168). Boulder: Westview Press. Houndmills: Palgrave Macmillan.

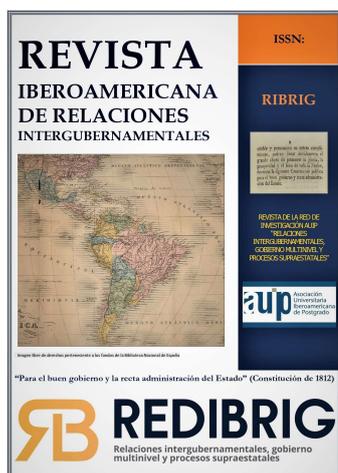
### **Normas y otros documentos oficiales**

#### **Organización Mundial de la Salud**

Organización Mundial de la Salud (2005) *Reglamento Sanitario Internacional.* Tercera edición. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf;jsessionid=EoD883E370E067CA3F2C0503F7D91239?sequence=1> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

#### **Unión Europea**

Unión Europea. Comisión Europea (2020) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. *Respuesta al coronavirus Utilizar cada euro disponible de todas las formas posibles para proteger las vidas y los medios de subsistencia.* COM (2020) 143 final (2 de abril de 2020).



Unión Europea. Comisión Europea (2020) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones y al Eurogrupo. *Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19*. COM (2020) 112 final (13 de abril de 2020).

Unión Europea. Comunicación de la Comisión Europea y el Consejo Europeo. (2020) *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*. (15 de abril 2020). [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf) (fecha de consulta: octubre de 2020).

### España

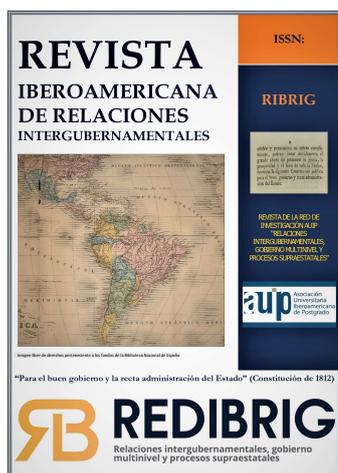
Cataluña. Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Comunidad Autónoma de Cataluña DOGC, de 27 de septiembre de 2014, núm. 6715. BOE de 16 de marzo de 2015, núm. 64.

Cataluña. Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación de Cataluña. Departamento de la Presidencia. DOGC de 06 de septiembre de 2017, núm. 7449A.

Cataluña. Ley 20/ 2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Parlamento de Cataluña. DOGC de 08 de septiembre de 2017, núm. 7451A.

Cataluña. Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Tram. 250-00059/10 i 250-00060/10. <https://www.parlament.cat/document/intrade/7217> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Cataluña. Resolución 17/X del Parlamento de Cataluña, sobre la iniciación de un diálogo con el Gobierno del Estado para hacer posible la celebración de una consulta sobre el futuro de Cataluña. Tram. 250-00226/10. <https://www.parlament.cat/document/intrade/9782> (fecha de consulta: septiembre de 2020).



Cataluña. Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 Tram. 250-00001/11. <https://www.parlament.cat/document/activitat/153122.pdf> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Consejo Interterritorial de Salud Pública (2003) *Reglamento del funcionamiento del Consejo Interterritorial de Salud Pública*. <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/consejoInterterri/docs/ReglamentoCISNS-23-07-2003.pdf> (fecha de consulta: septiembre de 2020).

España. Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad. Jefatura del Estado BOE de 29 de abril de 1986, núm. 102.

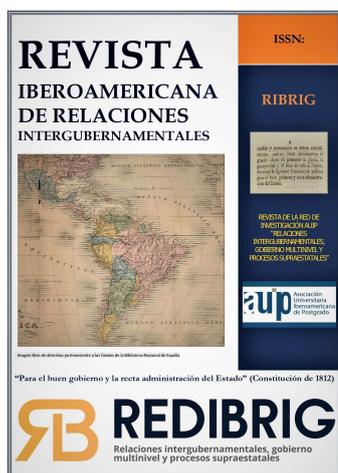
España. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Jefatura del Estado BOE de 29 de mayo de 2003, núm. 128.

España. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Jefatura del Estado. BOE de 05/10/2011, núm. 240.

España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE de 30/04/2012, núm. 103.

España. Orden de 27 de diciembre de 2001 sobre creación de centros en el Instituto de Salud "Carlos III". Ministerio de sanidad y consumo. BOE de 11 de enero de 2002, núm. 10.

España. Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general. Ministerio de la presidencia y para las



Administraciones Territoriales. BOE. Viernes 27 de octubre de 2017, Núm. 260.

España. Orden SCO/564/2004, de 27 de febrero, por la que se establece el sistema de coordinación de alertas y emergencias de Sanidad y Consumo. Ministerio de Sanidad. BOE de 5 de marzo de 2004, núm. 56.

España. Real Decreto 1418/86 de funciones del Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de Sanidad Exterior. Ministerio de Sanidad y Consumo. BOE de 10 de julio de 1986, núm. 164.

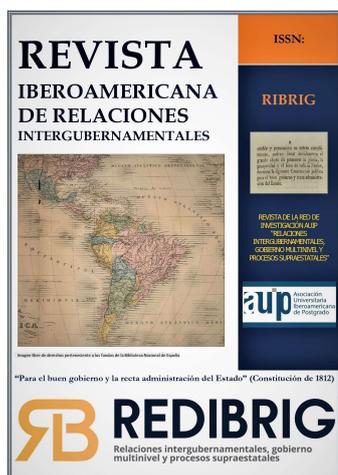
España. Real Decreto núm. 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Ministerio de la presidencia, relaciones con las cortes y memoria democrática. BOE 14 marzo 2020, núm. 67.

España. Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Ministerio de la presidencia, relaciones con las cortes y memoria democrática. BOE Viernes 9 de octubre de 2020, Núm. 268.

España. 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. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. BOE Viernes 25 de octubre de 2020, núm. 282.

España. Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. BOE Sábado 25 de febrero de 2012, Núm.48.

España. Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. BOE Sábado 10 de marzo de 2012, Núm. 60.



España. Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero. BOE Sábado 14 de julio de 2012, Núm. 168.

España. Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. BOE Martes 30 de diciembre de 2014, Núm. 315.

España. Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, de fecha 30 de septiembre de 2020. BOE 1 de octubre de 2020.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia 42/2014, de 25 de marzo de 2014.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia 114/2017, de 17 de octubre de 2017.

España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia 124/2017, de 8 de noviembre de 2017.

### Fuentes

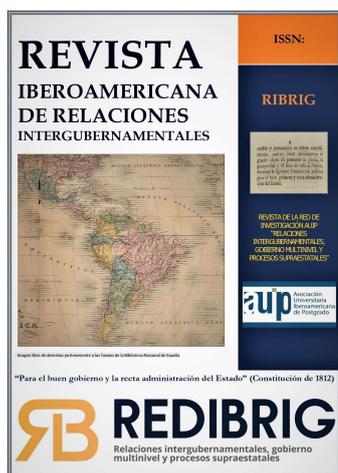
Conferencia de Presidentes. [http://www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Confer\\_Presidentes.html](http://www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Congreso de los Diputados: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud <https://www.msbs.gob.es/organizacion/consejoInterterrri/home.htm>

Gobierno de España [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es) (fecha de consulta: septiembre de 2020).

Instituto de Salud Carlos III <https://cnecovid.isciii.es/>



Junta Electoral Central <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones>

Ministerio de Sanidad <https://www.mscbs.gob.es/>

Sanidad Exterior <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/home.htm>