



---

## **Liderazgo político en tiempos de pandemia en el Estado español y en Euskadi**

### **(Political leadership in times of pandemic in the Spanish State and Euskadi)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 13, ISSUE 2 (2023), 218–252: INNOVACIÓN LEGISLATIVA EN TIEMPOS DE EXCEPCIONALIDAD

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1337](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1337)

RECEIVED 29 MARCH 2022, ACCEPTED 10 OCTOBER 2022, FIRST-ONLINE PUBLISHED 6 FEBRUARY 2023, VERSION OF RECORD PUBLISHED 1 APRIL 2023

ELIANA ALEMÁN\* 

### **Resumen**

Este artículo analiza el liderazgo político del Presidente del Estado español, Pedro Sánchez, en la gestión de la COVID-19 durante los quince meses siguientes a la primera declaración del estado de alarma, y el contrapeso ejercido desde el Partido Nacionalista Vasco (PNV) para incorporar a las Comunidades Autónomas en tal gestión. La sistematización y análisis de la información obtenida de distintas fuentes documentales, así como de las técnicas jurídicas empleadas por el Gobierno central permite identificar cuatro patrones de liderazgo que se corresponden con sendos modelos de gestión de la pandemia, moldeados, en parte, por la acción del PNV. Los patrones de liderazgo identificados muestran que, si bien la pandemia posibilitó a Sánchez demostrar su capacidad de liderazgo, esta última se diluye cuando decide en la cuarta fase judicializar las decisiones políticas sobre la pandemia lo que supone cuestionar el papel de los/las líderes políticos para afrontar las crisis.

### **Palabras clave**

COVID-19; liderazgo político; gobernanza; Euskadi; España

### **Abstract**

This article analyzes the political leadership of the President of the Spanish State Pedro Sánchez in the management of COVID-19 during the fifteen months following the first declaration of the state of alarm and the counterweight exercised by the Basque Nationalist Party (PNV) to incorporate the Autonomous Communities in such management. The systematization and analysis of the information obtained from different documentary sources, as well as the legal techniques used by the central government, allows us to identify four leadership patterns that correspond to their

---

\* Eliana Alemán-Salcedo, profesora de la Universidad Pública de Navarra e investigadora del Instituto I-Communitas. Dirección de email: [eliana.aleman@unavarra.es](mailto:eliana.aleman@unavarra.es)

respective pandemic management models, shaped, in part, by the action of the PNV. The identified leadership patterns show that, although the pandemic made it possible for Sánchez to demonstrate his leadership capacity, the latter is diluted when he decides in the fourth phase to judicialize political decisions on the pandemic, which means questioning the role of leadership politicians to deal with crises.

### **Key words**

COVID-19; political leadership; governance; Basque Country; Spain

---

## Table of contents

1. Introducción .....	221
2. Crisis pandémica y liderazgo político .....	223
2.1. Respuestas a la crisis de la COVID-19 y desafíos de gobernanza.....	223
2.2. Liderazgo político en situaciones de crisis.....	224
3. Entorno de liderazgo político en el Estado español .....	226
3.1. Sistema político: sesgo presidencialista en un sistema parlamentario racionalizado .....	226
3.2. Características de la gobernanza .....	227
3.3. Tendencia a la judicialización de la política.....	229
3.4. Campaña electoral permanente y mediatización de la política .....	230
3.5. Necesidades sociales, medios de comunicación y pandemia.....	231
4. Modelos de gestión de la pandemia en el estado español.....	233
4.1. Fase previa: entre la inacción y la contención del gobierno central .....	233
4.2. Primer período: centralización absoluta y primeros ensayos hacia la cogobernanza.....	234
4.3. Segundo período: gestión descentralizada de las CC.AA. en la “nueva normalidad” .....	236
4.4. Tercer período: gestión descentralizada reforzada.....	237
4.5. Cuarto período: de centralización difusa .....	239
5. Discusión .....	240
Referencias .....	243
Diario de sesiones del Congreso de Diputados citados .....	251
Referencias normativas.....	251

## 1. Introducción

La crisis generada por la COVID-19 es una situación de excepcionalidad de características únicas, descrita por el antropólogo Wade Davis (2020) como un “evento seminal”. Se trata de una crisis global, multidimensional, progresiva y profundamente política, en la medida que supuso una serie de desafíos para la política, el sistema judicial y las instituciones públicas, sometiendo a prueba su capacidad para gestionar megacrisis, así como la resiliencia gubernamental y social (Boin *et al.* 2021). En este contexto, los ámbitos de toma de decisiones (político, servicios de salud, academia, entre otros) están siendo evaluados por no haber sabido anticiparse o gestionar bien la situación; de ahí que la crisis de la COVID-19 constituya también una crisis de liderazgo (Tourish 2020, p. 262).

Al respecto, resulta central el papel y acciones que desempeñaron los/as líderes políticos en el afrontamiento de la crisis y la gestión posterior. Debido a que el tipo de liderazgo que ejercieron y las acciones que realizaron configuraron el curso de los acontecimientos, su estudio debe permitir identificar lo que se puede esperar de ellos en situaciones de crisis (Capano y Sandri 2022). Desde la perspectiva organizacional, tal estudio pasa por considerar las estructuras y desafíos de coordinación que plantea la forma que está diseñado los arreglos institucionales, aspectos vinculados tanto al sistema político como a las características de la descentralización del sistema de salud (Capano y Lippi 2021). En el caso del Estado español, por su modelo territorial, el Estado autonómico se vio sometido al estrés más profundo de su historia, adquiriendo especial relevancia el reclamo de cogobernanza y gestión compartida (Romero 2020). Lo particular de este caso, es que, a la vez que los/as líderes gestionaban la crisis, iban prefigurando el modelo de arreglos institucionales a partir de lo cual lo hacían y, con ello, los estilos de liderazgos y sus mutaciones hasta llegar a un liderazgo político cuasi-ausente en favor de los Tribunales. Esta última situación bien podría encajar en una clase emergente de judicialización de la política, en el sentido indicado por Hirschl (2008), lo que abriría nuevas líneas de investigación.

Considerando estos aspectos, este artículo aborda el liderazgo político en el Estado español y en Euskadi durante la crisis generada por la COVID-19, desde la primera declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 hasta el decaimiento de la tercera declaración el 9 de mayo de 2021. Durante este período, el Gobierno central, encabezado por el socialista Pedro Sánchez, ensayó varias formas de gestión de la pandemia, en las que varió el nivel de participación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en la toma de decisiones. La forma de gestionar la pandemia se convirtió en un asunto indisolublemente ligado al conflicto sobre el modelo de distribución de poder territorial. Al tener que definir quién y cómo debían tomarse las decisiones, implícitamente se planteaba un problema de liderazgo político.

En ese período, el Partido Nacionalista Vasco (PNV) marcará el contrapunto sobre la forma de gestión. Primero, cuando a instancias de sus parlamentarios incorpora en la aprobación de la cuarta prórroga del primer estado de alarma una resolución que demanda una mayor participación de las CC.AA. en la gestión de la pandemia. Y segundo, cuando el Presidente de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), Iñigo Urkullu, desiste de recurrir al Tribunal Supremo para lograr la autorización de las

medidas que pretendía adoptar una vez finalizara el tercer estado de alarma, siendo su posición la de no judicializar el proceso de gestión de la pandemia.

Sánchez y Urkullu, socios de gobierno tanto a nivel estatal como autonómico en el Parlamento Vasco, mostraron distintas formas de asumir el liderazgo. Tipos de liderazgo que, si bien tienen una dimensión personal, cuentan con limitaciones derivadas de estructuras institucionales relativamente fijas y de las necesidades sociales coyunturales (Elgie 1995). A partir de estas premisas, en este trabajo se identifican y analizan los modelos de gestión de la pandemia ensayados por Sánchez en el período indicado, así como el tipo de liderazgo asumido en cada momento tanto por el Presidente del Estado español como del de la CAE. Así, se examina la manera en que estos líderes intentaron moldear su entorno y cómo este moldeó sus comportamientos. La investigación evidencia que el margen de maniobra del que disponían uno y otro era distinto, lo que a su vez condicionó su capacidad de controlar el resultado del proceso de toma de decisiones. En el ejercicio del liderazgo el cálculo sobre los costes-beneficios fue fundamental, lo que suponía correr ciertos riesgos y asumir determinadas responsabilidades.

Se argumenta que, en la medida en que las crisis brindan una oportunidad para demostrar la capacidad de liderar y acometer cambios profundos (Blondel 1991, Boin *et al.* 2016), la generada por la COVID-19 emergió como una situación única para fortalecer el liderazgo de quienes gobiernan. No obstante, por la naturaleza de la crisis, el alto nivel de incertidumbre, su persistencia, constante variación y complejidad, la emergencia sanitaria se convirtió en un problema perverso sobre el que no había soluciones correctas, al mismo tiempo que cada decisión generaba otros problemas (Moon 2020, Klasche 2021). Este hecho, unido a la capacidad política del gobierno y las características de la gobernanza en el Estado español, conllevó que las condiciones para ejercer el liderazgo no fueran del todo favorables, lo que podría explicar la variación a lo largo de los meses del comportamiento de los/las líderes con mayores responsabilidades.

Como se verá, lo que constituía un desafío de gobernanza, como lo es la gestión política de cualquier crisis (Boin *et al.* 2016, 2021), terminó desplazándose cuando al final del período analizado Sánchez abrió la puerta a la intervención judicial. Terreno que no está sometido a la rendición de cuentas públicas y, por tanto, no asume costo político alguno. De este modo, reforzó la creciente tendencia a la judicialización de la política y, con ello, se profundizó en la crisis de la política.

La investigación se realiza desde un enfoque cualitativo para lo cual se sistematiza la información obtenida en diferentes fuentes documentales y cuya interpretación conceptual se apoya en investigaciones realizadas sobre el liderazgo político en situaciones de crisis, particularmente, de la COVID-19. La información se organiza de forma cronológica y son las técnicas jurídicas descritas en la normativa generada por el Gobierno central sobre la pandemia las que permitirán una primera identificación de fases. La caracterización del liderazgo se hará con base al papel que juegan los actores involucrados en los arreglos institucionales en cada una de las fases. En la medida que se describen las fases se incorporan aquellos aspectos que caracterizan el entorno del liderazgo político español y cuyas dimensiones se describen en el apartado correspondiente. De forma global se analizarán los patrones de liderazgo en función del entorno en el epígrafe de discusión.

Se trata así de una metodología descriptiva en la medida que se describen y analizan los modelos de gobernanza y los tipos de liderazgo vinculados a aquellos. Las principales fuentes utilizadas son de carácter oficial: diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, memorias y documentos tanto del Gobierno central como del vasco, así como la normativa generada para hacer frente a la pandemia durante el período estudiado. Asimismo, se han revisado los barómetros de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desde febrero de 2020 a julio de 2021. También se ha consultado la prensa para conocer las opiniones de los/las líderes sobre la gobernanza de la pandemia.

## 2. Crisis pandémica y liderazgo político

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó la COVID-19 como pandemia internacional por el número de afectados y la rápida propagación del coronavirus fuera de China (OMS 2020). El escaso conocimiento sobre esta enfermedad y sobre cómo afrontarla, la convirtieron en una crisis novedosa y llena de incertidumbre (Tourish 2020, Boin *et al.* 2020, Capano *et al.* 2020), condicionando la toma de decisiones políticas. Por su alto nivel de mortalidad y morbilidad, la presión que ejerció sobre los sistemas de salud, y los diferentes efectos que tuvo sobre la vida social y económica la pandemia es también calificada de megacrisis (Boin *et al.* 2020). Esta crisis posee características únicas porque es progresiva (se extiende y varía a lo largo del tiempo), transfronteriza geográfica y sectorialmente, e implica una crisis de solidaridad por la acción colectiva que se requiere para reprimir el virus (Boin *et al.* 2021). Tiene un alcance sistémico que afecta a todas las dimensiones de la vida social, proyectándose a escala global (Sanahuja 2020).

La crisis de la COVID-19 encaja dentro de la definición clásica de *wicked problems* o problemas perversos (Rittel y Webber 1973): un problema que no puede describirse de manera definitiva; sobre el que la ciencia no ofrece todas las respuestas; sobre el que no hay soluciones entendidas como respuestas definitivas y objetivas; y sobre el que el planificador no tiene derecho a equivocarse. Debido a la mutación de la crisis, cada intervención realizada convierte el problema en algo nuevo y dada su progresividad exige reconsiderar continuamente los enfoques de gobernanza (Klasche 2021).

### 2.1. Respuestas a la crisis de la COVID-19 y desafíos de gobernanza

Ante la crisis generada por la COVID-19, los gobiernos de distintos países adoptaron diversos enfoques e instrumentos políticos para hacer frente a la pandemia (Moon 2020)<sup>1</sup>. Aunque en general se dieron respuestas estándar (en materia de salud, económica y social), se presentaron variaciones respecto al orden, ritmo y alcance de estas medidas en distintas partes del planeta (Capano *et al.* 2020).

Esto pudo obedecer a las capacidades políticas del Estado, es decir, las relacionadas con los recursos gerenciales y organizativos que tenían a su disposición (preparación y planificación) y las habilidades derivadas de su experiencia pasada en la gestión de

<sup>1</sup> Según Moon (2020, p. 655), las administraciones públicas “están luchando con las opciones de diferentes enfoques (un enfoque suave-pasivo basado en la inmunidad colectiva frente a un enfoque contundente como los confinamientos agresivos frente a un enfoque ágil-adaptativo) e instrumentos de política (pruebas, seguimiento, tratamiento, cuarentenas, intercambio de información basado en aplicaciones, distanciamiento social, confinamientos, etc.)”.

epidemias (Capano *et al.* 2020). También pudo ser resultado de la polarización política y del coste que puede tener la adopción de medidas impopulares, como las asociadas al distanciamiento social (Adolph *et al.* 2021). Incluso se ha cuestionado la posible correspondencia entre agilidad y eficacia de las medidas restrictivas de la libertad y la movilidad impuestas por países con regímenes autoritarios, así como la demora en la actuación de las democracias europeas (Pérez-Peña 2020).

En todo caso, la COVID-19 planteó un desafío de gobernanza (Boin *et al.* 2016, Moon 2020, Capano 2020, Innerarity 2020), además de varios dilemas asociados a la gestión democrática de la pandemia, al presentarse las respuestas autoritarias como una opción (Amat *et al.* 2020). Se reabrió así el debate académico y político sobre la pertinencia del uso de las medidas excepcionales para enfrentar las crisis, sumado al hecho de que la “COVID activó una serie de estrictas medidas de gobernanza cuyo alcance, disrupción e intrusión no tenían precedentes en tiempos de paz” (Levy 2020, p. 3).

Tratándose de una pandemia global, los dilemas de la gobernanza también se plantearon hacia arriba, siendo un problema que en la actualidad no exista una gobernanza global legítima y eficaz para afrontar tal crisis (Sanahuja 2020, pp. 28–29). Así, la gestión de la pandemia ha expuesto los fallos de las instituciones internacionales y también produjo una “politización de la gobernanza de la COVID en torno a las divisiones existentes”, reforzando la polarización política (Levy 2020, p. 3)

Por otra parte, la situación generada por la COVID-19 transformó la forma en que se entiende la democracia y la separación de poderes, lo que ha acentuado la discusión sobre las ventajas y desventajas que presentan los sistemas federados y centralistas para gestionar las crisis (Nader y Fusch 2021, p. 2). En tiempos de crisis los gobiernos tienen dificultad para cumplir y requieren impulsar la capacidad de gobernanza a través de su ampliación y mejora (Boin *et al.* 2021, p. 53). No obstante, esto no puede hacerse repentinamente y sin contratiempos y consecuencias no deseadas, más aún si se considera que se tiende a simplificar la gobernanza de la capacidad existente a través de la centralización de la autoridad y el aumento del poder ejecutivo (Capano 2020, Boin *et al.* 2021). No obstante, en la gestión de las crisis no necesariamente se produce una centralización de las decisiones administrativas, sino que hay otros patrones alternativos de respuestas que “incluyen la descentralización formal e informal, la no toma de decisiones y la parálisis” (‘t Hart *et al.* 1993, p. 12).

Investigaciones realizadas sobre la gestión de la pandemia en distintos países no son concluyentes sobre si son los modelos centralizados o más descentralizados son la mejor forma de gobernanza para abordar esta crisis. Tampoco que la eficacia de la gobernanza (entendida como cumplimiento de tareas) de la COVID-19 estuviera exclusivamente determinada por las estructuras político-administrativas (Boin *et al.* 2021, p. 55). No obstante, sí debemos considerar que la configuración político-institucional preexistente en cada país ha incidido en las formas particulares de gobernanza de las crisis (Capano 2020, Bromfield y McConnell 2021).

## 2.2. Liderazgo político en situaciones de crisis

Se entiende aquí por liderazgo político “el proceso mediante el cual los gobiernos intentan ejercer el control sobre las decisiones públicas” (Elgie 1995, p. 4). Por su parte las crisis constituyen una oportunidad para demostrar la capacidad de liderazgo y

---

realizar cambios (Blondel 1991, Boin *et al.* 2016). Más que las cualidades personales, lo que principalmente determina las características para liderar es el marco institucional, por las oportunidades que ofrece para ejercer el poder (Blondel 1991, Elgie 1995). Es el entorno el que estructura el comportamiento y limita la libertad de acción de los líderes, aunque ellos también pueden marcar la diferencia y dar forma al curso del proceso de decisiones (Elgie 1995). En la gestión de la pandemia esto se evidencia en que los políticos debían esforzarse por hacer lo que funciona, pero también por sopesar la legitimidad social y política de sus acciones (Boin *et al.* 2021, p. 117).

En el caso de la gestión de la COVID-19, los líderes, en tanto formuladores de políticas, debían abordar al menos cuatro tareas para enfrentarlas. Al respecto, Boin *et al.* (2020) señalan: la importancia de dar sentido a la crisis en medio de una situación de alta incertidumbre; la necesidad de elaborar una respuesta efectiva y legítima; la conveniencia de mantener la solidaridad a través de una comunicación de crisis; y, la formulación de una estrategia de aflojamiento o salida. Esta última se plantea una vez ha finalizado la crisis y llega una etapa de estabilidad. Dar por finalizada la crisis antes de que realmente suceda –sobre todo cuando es progresiva– puede conllevar mayores problemas de gobernanza dada la dificultad de afrontar la vez la crisis y sus consecuencias (por ejemplo, la reparación del daño, juego de culpas, batallas judiciales, escrutinio de los medios, entre otros aspectos). Considérese además que las crisis se proyectan sobre el sistema político y evidencian las deficiencias tanto de líderes como de las instituciones; asimismo, las crisis pueden ser absorbidas por el sistema sin que se produzca un cambio fundamental o, por el contrario, pueden ser el inicio de modificaciones profundas (Boin *et al.* 2008).

En el caso de España, se habían producido 105 muertes a fecha del anuncio de la OMS sobre la pandemia. Esta cifra ascendería a 29.508 defunciones solo tres meses después (Expansión 2022). Las altas cifras de contagios y defunciones en un país que ocupaba el puesto 15 en el índice de Seguridad Sanitaria Global, llevó a que reconocidos científicos e investigadores propusieran una evaluación independiente que tuviera en cuenta las circunstancias sociales y económicas que habían incidido en que España fuera más vulnerable y “centrada en las actividades del Gobierno Central y de los gobiernos de las 17 comunidades autónomas. Esta evaluación debe incluir tres áreas: gobernanza y toma de decisiones, asesoramiento científico y técnico y capacidad operativa” (García-Basteiro *et al.* 2020, p. 529).

Desde esta perspectiva, la gestión de la pandemia en el Estado español involucraba distintos niveles territoriales y líderes políticos que deben compartir responsabilidades. En términos de recursos gerenciales, España contaba con un buen sistema público de salud y cierta experiencia en la gestión de pandemias (ébola, gripe aviar, vacas locas, gripe A), pero ninguna de las dimensiones de la COVID-19, aunque sí se podían extraer lecciones como reconoció Sánchez (Cortes Generales –CG– 2020 núm. 14, pp. 4–5). Hasta entonces, la experiencia en la gestión de pandemias había sido positiva. En la gestión de la gripe aviar destacó el liderazgo de la Comisión de Salud Pública de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) y haber tomado las decisiones por consenso. En tal caso, la descentralización del Estado, considerado por algunos como debilidad del sistema sanitario español, se transformó en fortaleza (Oñorbe de Torre

2006). Con la COVID-19 el sistema volvía a ponerse a prueba, pero esta vez con poco tiempo para planificar la actuación.

### 3. Entorno de liderazgo político en el Estado español

#### 3.1. Sistema político: sesgo presidencialista en un sistema parlamentario racionalizado

La interacción entre el líder y el entorno de liderazgo en el que opera define en qué medida puede aquel influir en la toma de decisiones (Elgie 1995, p. 7). Los sistemas presidencialistas, o que tienen sus rasgos, favorecen la personalización del liderazgo y con ello la toma de decisiones. La tendencia a la presidencialización *de facto* de la política se observa en: “(a) el aumento de los recursos de poder de liderazgo y la autonomía dentro del partido y el ejecutivo político, respectivamente; y (b) en procesos electorales cada vez más centrados en el liderazgo” (Poguntke y Webb 2005, p. 5). Estos elementos se aprecian en el sistema político español, por lo que puede considerarse que tiene rasgos presidencialistas operando en el marco de un parlamentarismo racionalizado (Rico 2009). Esto supone la búsqueda de un ejecutivo fuerte y estable, en el que, si bien el Presidente es elegido por el Congreso, responde políticamente ante aquel a través de cauces específicos, como son la moción de censura constructiva y la cuestión de confianza (Santaolalla 2003). Que la Presidencia sea la depositaria única de la confianza parlamentaria no hace sino destacar su protagonismo (Gómez 2021).

En enero de 2020, Pedro Sánchez fue investido presidente con un gobierno en coalición con el partido de izquierdas Unidas Podemos por una ventaja de dos votos, requiriendo el apoyo de ocho formaciones políticas diferentes y otras dos que se abstuvieron. Sánchez debe afrontar la crisis de la pandemia en un contexto marcado por dos elecciones presidenciales en menos de un año y por la debilidad parlamentaria del gobierno y de la propia coalición.<sup>2</sup> Aunque desde la perspectiva del análisis de la estructura institucional (Elgie 1995) el sesgo presidencialista del sistema político español favorece a Sánchez en el ejercicio del liderazgo, la necesidad de apoyos parlamentarios externos hace que su autoridad como líder dependa de aquella. Además, la irrupción de nuevos partidos de proyección estatal (Unidas Podemos, Ciudadanos y Vox), el alto grado de polarización política y de ideologización, ha dado lugar a nuevas mayorías políticas variables, condicionando en cierta forma la preeminencia presidencial.

Por otra parte, la descentralización política del Estado a través de las CC.AA. ofrece otras estructuras institucionales para ejercer el liderazgo, aunque a nivel regional. En general, todas las CC.AA. poseen tres instituciones: un Parlamento, el Gobierno y el Presidente (que lo es del Gobierno y de la Comunidad). Este último es elegido por el Parlamento de la Comunidad y es el máximo representante ordinario del Estado en su correspondiente territorio, estando sometido a mecanismos de exigencia de responsabilidad política similares a los establecidos al nivel central. Esta forma de gobierno puede ser calificado

---

<sup>2</sup> Coalición de gobierno que, debido a la aritmética parlamentaria requiere de apoyos externos para sacar adelante sus iniciativas. Tales apoyos provienen de varios partidos (en su mayoría nacionalistas) con sus propios intereses, por lo que son objeto de negociación permanente. Por otro lado, la oposición está formada por varios partidos del centro y de la derecha (Partido Popular -PP-, VOX y Ciudadanos), que compiten entre ellos no sólo por liderar la oposición, sino por dominar un espectro político en permanente recomposición.

de “parlamentarismo mitigado, de una versión del parlamentarismo racionalizado que podría denominarse “parlamentarismo presidencial” (Aragón 2007, p. 29).

En la CAE también hay una preeminencia del jefe del ejecutivo (lehendakari). El ejercicio de la presidencia se ejerce en un contexto multipartidista con el PNV como partido predominante, donde la polarización política ha disminuido desde la desmovilización de ETA y el fin de la violencia a partir de 2011. La representación de partidos de la derecha española es poco significativa (en torno al 9%). El sesgo presidencialista se atenúa con el hecho de que, en los dos partidos nacionalistas mayoritarios, el/la líder del partido suele ser diferente al candidato/a a la Presidencia autonómica, y el/la portavoz en el Congreso lo ejercen parlamentarios que no forman parte del gobierno. Todos estos aspectos influyen en cómo se ejerce el liderazgo en Euskadi.

### 3.2. Características de la gobernanza

Las características de la gobernanza en el Estado español están determinadas por su modelo territorial, organizado en municipios, provincias y CC.AA. (art. 137 CE). La Constitución española delimita las competencias que son exclusivas del Estado y señala las que pueden ser asumidas por las CC.AA. (art. 148 CE), estando reguladas por sus correspondientes Estatutos de Autonomía. En este modelo, la cooperación entre el Gobierno central y las CC.AA. se lleva a cabo a través de espacios de coordinación. Por el objeto de este trabajo, destacan la Conferencia de Presidentes y el CISNS. El primero constituye “el máximo órgano de cooperación política entre el Gobierno de España y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla” (Reglamento Interno de funcionamiento, art. 1.1.).<sup>3</sup> Por su parte, el CISNS creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, es el principal órgano de coordinación en materia de salud, competencia compartida entre el Estado y las CC.AA. El primero tiene la competencia en sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.16 CE). Las competencias de las CC.AA. serían las no exclusivas del Estado, incluyendo la ejecución, administración y gestión.

Pese a estas y otras disposiciones constitucionales sobre la organización territorial del Estado español, existe cierta coincidencia en señalar el carácter abierto del modelo territorial (Aragón 2007, Romero 2012, 2020). Esto ha posibilitado que el llamado “Estado compuesto” se construya sobre la marcha, pero también haya sido motivo de conflictos, muchas veces resueltos a través de sentencias del Tribunal Constitucional (TC) (Romero 2020). No obstante, no es un problema meramente jurídico, sino derivado de la indefinición calculada y negociada durante la transición a la democracia (1978). Con la CE se pretendía conciliar dos proyectos contradictorios, uno que pugnaba por España como nación única y otra que reclamaba su carácter plurinacional con la necesidad de autogobierno que ello conlleva, lo que permitía dar respuesta a las reivindicaciones vascas y catalanas (Ysàs 2002). Estas distintas visiones han influido en la forma de entender la gobernanza.

<sup>3</sup> Se mantiene la definición del Reglamento aprobado en la IV reunión de 2009, modificado en 2017 y en marzo de 2022 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-5270>).

La prefiguración de un “Estado descentralizable” dio lugar a un Estado autonómico, que en la práctica política y a través de sentencias tomaría rasgos de federalismo, aunque con incoherencias de estructuras y funcionamiento (Cámara Villar 2018). Estas deficiencias también serían consecuencia de la creación de estructuras bilaterales de cooperación entre el Estado y las CC.AA., debilitando los espacios de coordinación multilaterales (Romero 2012, 2020). Esta dinámica ha hecho que las posibilidades de fortalecer (o no) los rasgos más descentralizados del modelo dependan de la formación de mayorías políticas parlamentarias (Romero 2012). Debido a ello, problemas comunes que deben abordarse a través de arreglos institucionales entre el Estado y las CC.AA. terminen siendo politizados, incluida la gestión de la pandemia. De hecho, cualquier análisis sobre la necesidad de centralizar las competencias sanitarias (Alcibar Cuello 2021) o, por el contrario, considerar las oportunidades de cogobernanza para regular las medidas sanitarias (Velasco y Egea de Haro 2021 p. 276), se lee en clave política, ya sea en favor o en contra de tendencias recentralizadoras o descentralizadoras.

Durante el período analizado se activaron los espacios de coordinación entre el Estado y las CC.AA., multiplicándose el número de reuniones de las conferencias sectoriales, lo que lleva al Gobierno central a considerar que ese año se había consolidado la cogobernanza (Dirección General de Cooperación Autonómica y Local –DGCAL– 2021). El Gobierno considera la cogobernanza el principal mecanismo de toma de decisiones dentro de un Estado descentralizado (lo que demostraría la madurez del estado autonómico) y la define como:

forma de gobierno [que] implica la existencia de actores autónomos pero interdependientes, con funciones y competencias que en muchos casos confluyen y se entrelazan unas con otras. Todos estos actores deben dar solución a problemas colectivos que requieren de capacidades y recursos puestos en común. (DGCAL 2021, p. 7)

Se celebraron catorce Conferencias de Presidentes extraordinarias durante el primer estado de alarma, y en el resto del año 2020 tuvieron lugar otras tres (DGCAL 2021). Este espacio se visualizó como una oportunidad para avanzar hacia la cogobernanza, pero también fue objeto de críticas. Meses después a la activación de este mecanismo, el Presidente de la Comunidad Valenciana, Ximo Puig, consideraba la conveniencia de estabilizar tanto las Conferencias de Presidentes como las sectoriales para avanzar hacia la cogobernanza (De la Torre 2021). Posición distinta a la de Urkullu, quien en distintas ocasiones denunció el funcionamiento deficiente e incorrecto de este mecanismo, carente de regulación tanto en la CE como en el Estatuto de Gernika. En la XXIV Conferencia de julio de 2021, el lehendakari abundó en que el propio Gobierno de España no cumple el reglamento de la Conferencia y la gobernanza cooperativa no está bien estructurada, por tanto, no hay “un marco reconocible de toma de decisiones que respete el autogobierno y los distintos ámbitos de competencia” (Rioja 2021a).

No obstante, durante el período analizado destaca la XXIII Conferencia de Presidentes del 26 de octubre de 2020, donde se aborda el papel de las CC.AA. en los proyectos del Plan de Recuperación para salir de la crisis, siendo estas las ejecutoras en un 50% de las ayudas de acuerdo con sus competencias (La Moncloa 2020b). Lo más reseñable es la participación por primera vez en este foro de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. En su intervención reconoció el trabajo en equipo entre el gobierno central y las CC.AA. y la necesidad de seguir gestionando así los fondos Next

Generation (Von der Leyen 2020). Aunque de manera coyuntural, se trasladaba a la jefa del ejecutivo de la Unión Europea un modelo de soberanía compartida de los recursos del Estado. Que España se presente ante Europa como un Estado Federal constituye un hecho inaudito en términos políticos (Enguix 2020). Para Urkullu, esta conferencia significaba un reconocimiento del papel de las CC.AA. en la salida de la crisis, “una clara señal a favor de la gobernanza colaborativa” (Muñoz 2020).

En cuanto al CISNS, este intensificó su actividad durante la pandemia, celebrando 82 reuniones durante el 2020 (DGCAL 2021). No obstante, las CC.AA. reaccionaron de forma distinta respecto al carácter vinculante de las decisiones, especialmente durante el tercer estado de alarma. Reconocer la obligatoriedad de las decisiones del CISNS en ausencia de unanimidad (posición sostenida años atrás por el PP), además de las consecuentes discusiones jurídicas, podría entenderse como un afán recentralizador en detrimento de las competencias autonómicas tal como lo habían señalado en el pasado los partidos nacionalistas (Arganda 2016).

Pero la dinámica política llevó a que partidos con posiciones enfrentadas respecto a ese tema coincidieran en hacer sus propios planes de reapertura del ocio nocturno. Es el caso de Madrid (gobernada por el PP) y País Vasco (gobernada por el PNV), colocando este último el acento en lo que considera una invasión de competencias que choca sus propias medidas (Martiarena y Goyoaga 2021). De esta manera, mientras el lehendakari señala “que se ha quebrado la “lealtad” y el sistema de relación bilateral con el pretexto de la gestión sanitaria”, la ministra de sanidad insistirá en hacer cumplir los acuerdos (Vázquez 2021). Se evidencia así un conflicto político tras el jurídico, referido a la obligatoriedad o no de los acuerdos adoptados en el seno del CISNS en situaciones de urgente necesidad.

### *3.3. Tendencia a la judicialización de la política*

Desde hace varios años se observa una tendencia en España por parte de los partidos de recurrir a la vía judicial con propósitos políticos. Cándido Conde-Pumpido, magistrado del Tribunal Supremo, alertó sobre el “serio riesgo de judicialización de la política” por la personación de partidos políticos en causas judiciales que afectan a dirigentes de otras fuerzas” (EFE 2016). Tanto es así que el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento criminal excluye del ejercicio de la acción popular a partidos políticos y sindicatos, entre otras cuestiones “por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción” (Ministerio de Justicia 2020, p. 28). Además de utilizar los recursos judiciales a su alcance, la recurrente amenaza de impugnar las decisiones del ejecutivo, la utilización de la jerga jurídica y someter cada vez más temas al escrutinio judicial, se ha convertido en una forma de arrogarse legitimidad política por parte de los partidos.

Se produciría así una judicialización de la política, la cual puede entenderse como una reubicación o desplazamiento de las decisiones del poder ejecutivo y legislativo (particularmente en temas morales vitales y controversias políticas) hacia el judicial y otras instituciones jurídicas (Ferejohn 2002, Hirschl 2008). Esta tendencia no es una particularidad española, sino resultado de la confluencia de varios elementos, entre los que destaca un marco constitucional favorable para la intervención judicial, un poder

judicial activo y, sobre todo, la receptividad y el apoyo, tácito o explícito, de la propia esfera política (Hirschl 2008).

La gestión de la pandemia no escapó de esta tendencia, aunque se llegó a ella por diversas vías y eso es lo que resulta llamativo. No fueron solo los actores políticos que pretendían deslegitimar las decisiones del gobierno por vía judicial, sino que el propio Gobierno central quien delegaría implícitamente ciertas decisiones en los Tribunales, como se verá más adelante. De momento, cabe señalar que, pese a que el partido de derechas Vox votó afirmativamente la primera declaración del estado de alarma, recurrió el correspondiente Real Decreto (RD) ante el TC. Admitido el recurso, más de un año después y en un ajustadísimo fallo, dio razón al denunciante en el sentido que, si bien consideró las medidas idóneas y proporcionadas, no así el instrumento elegido, esto es, haber recurrido a un estado de alarma en lugar de a un estado de excepción (TC 2021a).

Vox también recurrió el RD 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. En este caso, el TC, con opiniones divididas entre sus magistrados, estimó parcialmente el recurso de inconstitucional en lo referido a la prórroga de los seis meses y al nombramiento como autoridades competentes delegadas a los Presidentes de las CC.AA. Entendía que se había privado y desapoderado al Congreso de su potestad de fiscalizar y supervisar la actuación gubernativa durante la prórroga, además de haber establecido una “delegación *in genere* y sin establecer criterios relativos a lo que las autoridades delegadas pudieran actuar en sus respectivos territorios” (TC 2021b, p. 2).

No cabe entrar aquí en el debate jurídico en torno a las sentencias. Pero más allá de las diferencias de criterio jurídico, estas han sido utilizadas por algunos grupos para hacer política. En ese contexto, los conflictos políticos y los jurídicos se superponen, puesto que el Derecho se usa para satisfacer los intereses de diferentes actores.

### *3.4. Campaña electoral permanente y mediatización de la política*

La pluralidad partidista y la volatilidad electoral interfieren en las funciones tanto de quienes gobiernan como de la oposición. Esta situación afecta a la función principal del gobierno, esto es, la toma de decisiones colectivas de carácter vinculante y comunicar órdenes administrativas para su aplicación (Luhmann 2003). Otro tanto sucede con la oposición, quien dentro del código gobierno/oposición luhmanniano del sistema político, debería supervisar y criticar al gobierno para mostrar alternativas a las decisiones gubernamentales (Estrada 2020, p. 105).

Gobernar y hacer oposición en la lógica de la campaña electoral permanente dificulta la posibilidad de llegar a acuerdos, así como respetar al adversario (Innerarity 2019). Esto se aprecia en la cotidianidad de la vida política, y también se reflejó en la gestión de la pandemia tanto por parte del Gobierno como de la oposición. De hecho, la pandemia se convirtió en objeto de campaña electoral en un año con elecciones autonómicas a la vista (en País Vasco, Galicia y Cataluña), o coyunturalmente favorable para un adelanto electoral (como efectivamente se hizo en la Comunidad de Madrid en mayo de 2021). No obstante, la gestión de la pandemia como reclamo electoral varió según la situación en cada Comunidad. Por una parte, los socialistas aprovecharon la visibilidad que había ganado el ministro de sanidad en la gestión de la pandemia para postularlo como

candidato en Cataluña. En el País Vasco y Galicia, los candidatos con más opciones estaban en el gobierno al inicio de la crisis, por lo que optaron por reforzar su papel institucional. Mientras, las elecciones en Madrid representaban una oportunidad para que el PP se presentase, desde una Comunidad, como alternativa de liderazgo al Presidente del Estado español.

La lógica de la campaña permanente también está instalada en el sistema mediático, dentro de una tendencia más amplia de mediatización de la política. En términos de Luhmann se considera que el acoplamiento estructural del sistema político al mediático para observar su entorno y conocer los temas de interés de la ciudadanía en forma de opinión pública (Estrada 2020, p. 106) se distorsiona. Y son esos medios, junto con los sondeos y encuestas electorales, los que intentan orientar la actividad política. La selección de temas que ofrecen o la forma en que se presentan los acuerdos o desacuerdos políticos (en términos de vencedores y perdedores) dan cuenta de ese papel. Téngase en cuenta que los medios de información se orientan por el código propio de su campo pragmático: información/no información. Ello se reconoce, sobre todo, porque los medios de masas no usan la verdad como valor de reflexión (Luhmann 2000, p. 56). Así, para este autor, los medios de comunicación de masas transforman todo que tocan, y ni la información ni la representación que se hace en los medios sobre la política, por ejemplo, sería realmente la política, considerando, incluso, que habrían pasado de difundir a producir la política.

### 3.5. Necesidades sociales, medios de comunicación y pandemia

Al referirse a las necesidades sociales como parte del entorno de liderazgo, Elgie (1995) menciona tanto el bagaje histórico como las actitudes sociales y los deseos populares. No se detallarán aquí todos estos aspectos, pero es evidente que el modelo político derivado de la transición a la democracia influye en el ejercicio del liderazgo, y cómo se indicó antes, el tema de la gobernanza es un asunto central. Por otra parte, las afiliaciones partidistas del electorado suelen considerarse punto de referencia para conocer las preferencias ciudadanas. Sin embargo, en un contexto de enorme volatilidad electoral, tales referencias sirven de poco. Las encuestas y sondeos que permanentemente publican los medios de comunicación de masas y también el gobierno, se convierten en orientadores de las políticas. Son ellos los que “reflejarían” los deseos populares a corto plazo, lo que según Elgie (1995, p. 23) “tienen el potencial de alterar las formas relativamente fijas de liderazgo que se encuentran en un país”.

Una investigación realizada por Amat *et al.* (2020) analiza las preferencias ciudadanas respecto a las medidas tomadas por la pandemia y el tipo de liderazgo en el Estado entre la primera ola de contagios en marzo de 2020 (ya habiéndose declarado el estado de alarma) y junio de ese año, cuando ya se avanzaba hacia la “nueva normalidad”. Los investigadores concluyen que:

(...) en el momento inicial de máxima alarma, la demanda por un poder fuerte, centralizado, tecnocrático e intervencionista era muy elevada. El grueso de la ciudadanía estaba dispuesto a renunciar a principios liberales democráticos básicos a cambio de obtener un control de la pandemia. En cambio, a medida que la primera ola de contagios fue remitiendo, la demanda de medidas excepcionales se debilitó. Estos resultados apuntan en la línea de las ventanas de oportunidad (...): momentos de percepción generalizada de amenaza pueden facilitar la aceptación de restricciones

democráticas que, en otro contexto, serían rechazadas ampliamente. En presencia de líderes con ambición de centralización del poder, estos cambios transitorios en la opinión pública pueden acabar alterando el equilibrio político-institucional. (Amat *et al.* 2020, pp. 15–16)

Como se observa, la ciudadanía esperaba un líder fuerte que se hiciera cargo de la situación en el momento más crítico. En sintonía con ese resultado, los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de abril y mayo de 2020 muestran una valoración del liderazgo de Sánchez en relación con lo que dice y hace respecto a la COVID-19 superior a la de los dos meses anteriores, pasando de 4,5 puntos en febrero a 5,2 y 5 en abril y mayo respectivamente. Son los meses en los que las personas encuestadas señalan, con gran diferencia respecto a otros/as líderes políticos, que le prefieren como Presidente. Aunque de forma matizada, esta tendencia se mantendrá hasta junio y julio, empezando a decaer en septiembre. Lo mismo sucede con la valoración de su liderazgo, que volvió a niveles de prepandemia, continuando así hasta mayo de 2021. En cuanto a la preferencia como Presidente, en septiembre bajó 9 puntos con respecto a abril, pasando de un 35,5% de respuestas afirmativas a un 26,5%, tendencia que disminuye hasta el 22% en el trimestre de abril-julio. Cabe indicar que Sánchez no es el único líder cuya valoración se ve negativamente afectada, también lo hace la de sus adversarios/as políticos a nivel nacional.

Respecto a quién debe hacerse cargo de la lucha contra la pandemia (si el Gobierno de España o las CC.AA.), la respuesta mayoritaria en abril fue el Gobierno de España (73,3%), mientras que en mayo opinaba lo mismo un 55,9%. A partir de septiembre, el CIS planteó más opciones a la misma pregunta, siendo la respuesta mayoritaria “ambos en colaboración” con un 70,2% de las personas encuestadas, disminuyendo este apoyo en el primer semestre de 2021 en favor de las CC.AA. Las personas partidarias de que fuera el Gobierno de España se contabilizaron en un 16,9% durante el período de septiembre a diciembre de 2020; un 18,4% en el trimestre enero-marzo, y un 14,8% entre abril y julio, siempre unos puntos por encima de quienes opinaban que fueran solo las CC.AA.

En cuanto a la identificación de la ciudadanía sobre los principales problemas del país, el barómetro del CIS desprende en marzo de 2020 (cuando todavía no había estallado la crisis de la COVID-19) que el paro era, con diferencia, la mayor preocupación (59,8%), seguido de los problemas de índole económica (28,6%), la sanidad (19,8%) y la corrupción y el fraude (16,9%). Con la crisis sanitaria, el coronavirus empezó a ser la mayor preocupación, sobre todo en abril y mayo (49,3% y 34,8% de respuestas respectivamente), aunque el paro y los problemas económicos también ocupaban los primeros lugares, incluso superándolos en mayo y junio. A partir de septiembre de 2020, la preocupación sobre la COVID se expresaba en términos de peligro para la salud y falta de recursos suficientes para hacer frente a la pandemia. Junto a esta preocupación se mantenía el paro, los problemas de índole económico, así como los problemas políticos en general.

Por otra parte, cabe señalar que los medios absorben la inseguridad y producen hechos, aportándonos la seguridad y confianza social necesarias. La pregunta es si en el caso de la COVID-19 el sistema mediático español, en sus interrelaciones con los sistemas político y jurídico, ha contribuido más a absorber esa inseguridad o a alimentarla. La

aceleración, el exceso de información o la negatividad y la espectacularidad del sistema mediático con motivo de la pandemia ha producido desorientación y perplejidad en el público. La situación excepcional creada causó la necesidad de sentirse permanentemente informados y motivó el exceso de producción y difusión de noticias.

La primera investigación sobre los cambios en el consumo informativo durante el confinamiento en el Estado español mostró que con la pandemia el 78% de la ciudadanía pasó a informarse más que antes: el 52% de las personas lo hizo tres o más veces al día, cuando antes de la crisis sanitaria solo lo hacía el 28%. Además, el 77% de la gente expresó sentirse condicionada o muy condicionada por la línea editorial a la hora del tratamiento informativo de la pandemia y, lo que resulta más significativo, el 44% señaló que los medios tratan esa información de forma sensacionalista generando una alarma social innecesaria (Casares 2021, p. 197). Esto supuso una enorme presión para quienes debían tomar decisiones, lo que abonó una politización del tratamiento de la crisis en los medios.

En la selección de lo noticioso durante la pandemia también se incluyeron las declaraciones y medidas que fueron adoptando los líderes, mezclada con opiniones (fundamentadas o no) sobre su pertinencia y/o acierto. No cabe entrar en detalle aquí sobre este tema, pero sí reseñar que una vez planteada la gestión compartida de la pandemia con las CC.AA. durante la desescalada, “ese mismo día, algunos medios de comunicación generales (que habían dedicado amplia cobertura previa al debate sobre ‘cogobernanza’) calificaban este acuerdo entre gobierno y grupo parlamentario vasco de ‘concesiones políticas’” (Romero 2020, p. 123).

#### **4. Modelos de gestión de la pandemia en el estado español**

A partir de la actuación del gobierno y las técnicas jurídicas utilizadas se identifican cuatro períodos de gestión de la crisis de la COVID-19 a partir de la primera declaración del estado de alarma. Coincidimos con Álvarez (2020) en que hay un primer momento caracterizado por la inacción (que aquí consideraremos fase previa); seguida de otra fase que abarca prácticamente todo el período de vigencia del primer estado de alarma, en el que se produce una fuerte centralización. La salida del estado de alarma a partir de la sexta prórroga da lugar a un nuevo período en el que con el Real Decreto-ley (RDL)21/2020 las CC.AA. asumirán sus competencias. La siguiente fase se inicia con la declaración del estado de alarma para todo el territorio en octubre, para finalmente dar lugar a una cuarta fase que comienza con el decaimiento de este estado de alarma y la promulgación del RDL 8/2021.

##### *4.1. Fase previa: entre la inacción y la contención del gobierno central*

El 31 de enero de 2020 el Ministerio de Sanidad informa del primer caso de COVID-19 en la isla de la Gomera y envía un mensaje tranquilizador. El 4 de febrero convoca al CISNS para tratar el asunto y crea un Comité Interministerial para el tema. A comienzos de marzo empiezan a registrarse muertes por la COVID-19. El 9 de marzo el CISNS acuerda tomar medidas para zonas consideradas de transmisión comunitaria significativa y tres días después plantea medidas de distanciamiento educativo y social para todo el Estado. El 13 de marzo Sánchez anuncia que declarará el estado de alarma

al día siguiente y el 21 de marzo el gobierno constituye Comité Científico Técnico COVID-19 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social 2022).

Frente a esta actividad, la oposición y no pocas CC.AA. acusan a Sánchez de inacción, de haberse retrasado en la toma de decisiones, afirmaciones que también recibe en sede parlamentaria cuando solicita las prórrogas al estado de alarma. Ante ello, el Presidente defenderá su acción dentro de lo que califica como fases de contención y contención reforzada durante febrero y primera semana de marzo (CG, 2020 núm. 14, p. 4). Además, argumentó, y esto será recurrente cuando se le acuse de “recentralizar” competencias, de que su presunto retraso obedece a que creía que “el Estado autonómico era lo suficientemente fuerte como para hacer frente con sus competencias a esta emergencia sanitaria” y, por lo tanto, dio el paso de la declaración del estado de alarma al ver que esa realidad estaba desbordada (CG 2020 núm. 16, p. 52).

Por su parte, el Gobierno Vasco al amparo del LABI (*Larrialdiari Aurre egiteko Bidea*, Plan de Protección Civil de Euskadi) declaró la emergencia sanitaria el 13 de marzo de 2020, siendo la primera Comunidad Autónoma en hacerlo. Desde esta declaración, “en Euskadi se activa el Consejo Asesor de LABI, asistido por una Comisión sanitario-científico-técnica, como espacio para la gobernanza” (Gobierno Vasco 2021, p. 30). Durante la pandemia el LABI tomó decisiones dentro del margen de actuación de la normativa estatal para gestión de la COVID-19 y en función de las competencias de la CAE, lo que constituyó fuente de conflicto.

En el Congreso de los Diputados, el portavoz parlamentario del PNV, Aitor Esteban, es el encargado de hacer la correspondiente crítica a Sánchez y de proponer variaciones a las normativas propuestas, mientras el lehendakari Urkullu hará lo propio en la Conferencia de Presidentes, expresando paralelamente su opinión ante los medios de comunicación. Frente al liderazgo único de Sánchez hubo un liderazgo compartido del PNV con dos representantes institucionales. En el Congreso, el PNV compite en la representación de los intereses vascos con EH Bildu (partido nacionalista vasco de izquierda), segunda fuerza política en la CAE. Mientras este último mantuvo el voto de abstención durante las diferentes prórrogas (posición que asumió en la investidura de Sánchez), el PNV votará afirmativamente, aunque con advertencias de ser un voto condicionado.

#### *4.2. Primer período: centralización absoluta y primeros ensayos hacia la cogobernanza*

Este primer periodo se corresponde con la promulgación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, hasta la transición hacia la “nueva normalidad” al final de la sexta prórroga. La utilización de este instrumento se contempla en el art. 116.2 de la CE para atender crisis sanitarias como pandemias (art. 4b, Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio). La declaración se produjo en un contexto de rápido crecimiento de contagiados y fallecidos. Los meses de marzo y abril del 2020 fueron los de mayor número de defunciones por la COVID-19 durante el año, con 11.313 y 18.252 fallecidos respectivamente; en mayo las cifras de muertes por esta causa empiezan a descender (Instituto Nacional de Estadística –INE– 2021). La utilización del mecanismo excepcional se justificó por la necesidad de “proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el

sistema de salud pública” (Preámbulo, RD 463/2020), lo que conllevó, entre otras medidas, al confinamiento.

Sometido cada 15 días al escrutinio ante el Congreso de los Diputados, el estado de alarma fue prorrogado seis veces, hasta que decayó el 21 de junio de 2020. El Gobierno central se designó como autoridad competente para los efectos del estado de alarma, encabezada por el Presidente de la nación y siendo autoridades delegadas los ministerios de sanidad, interior, defensa y transportes (art. 4, RD 463/2020). En la práctica, esto supuso la afectación de las competencias de seguridad y salud de las CC.AA.

Políticamente, este período se caracterizaría por la centralización firme y reconocida en la toma de decisiones, en principio, sin consenso entre las administraciones central y autonómicas. La centralización se atenuó a partir de la cuarta prórroga a instancia de una enmienda del PNV en la que se argumenta que “la gestión del estado de alarma no puede suponer una requisita competencial” y se reclama el papel de la Presidencia de las CC.AA. a quienes ostentan “la representación ordinaria del Estado en su territorio” (Esteban 2020, p. 2). Tanto en la cuarta como en la quinta prórroga del estado de alarma, se avanzaría hacia cogobernanza y la codecisión, conceptos que Sánchez asumió como propios, aunque en el Plan de Transición hacia una nueva normalidad, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril de 2020, no aparecen inicialmente. En dicho plan se definen los parámetros y fases comunes para la desescalada gradual y asimétrica de las medidas extraordinarias adoptadas durante el estado de alarma dirigidas a retomar la vida cotidiana y la actividad económica y social. Así, en las prórrogas cuarta y quinta se contemplaron acuerdos entre el Gobierno y las CC.AA. para la modificación, ampliación o restricción de ciertas medidas que permitían adaptarse mejor a la emergencia sanitaria (arts. 3 y 4 RD 514/2020 y RD 537/2020). En la quinta se establece que solo el Ministerio de Sanidad sea la autoridad competente delegada y se devuelven las competencias de seguridad a las CC.AA. (art. 6 RD 537/2020).

Sánchez presenta este avance hacia la cogobernanza desde el convencimiento de la importancia del Estado autonómico. Asimismo, niega haberse producido una recentralización de las competencias, porque, según él, las CC.AA. nunca perdieron sus competencias de gestión sanitaria (CG 2020 núm. 16, p. 52, núm. 21, p. 48, núm. 22, p. 11). No obstante, los partidos nacionalistas gallego, catalán y vasco, mostrarán desde el inicio su disconformidad con el mando único establecido en el estado de alarma, en detrimento de las competencias autonómicas.

El PNV reprochó la no consulta a las CC.AA. para la toma de decisiones, siendo las responsables de aplicarlas, y pedía emular a Merkel y su coordinación con los *länder* alemanes (CG 2020 núm. 14, p. 29, núm. 16, p. 31). Frente a la apelación al heroísmo proclamado por Sánchez en la guerra contra el virus,<sup>4</sup> Esteban reclamará “seguridad, la salud, colaboración y cooperación, no trágala (...) y organización y planificación en las medidas que haya que tomar en los diversos ámbitos” (CG 2020, núm. 16, p. 33). A partir de la tercera prórroga le advierte que su voto estaría condicionado a un mayor diálogo,

---

<sup>4</sup> Al inicio de la pandemia, Sánchez recurre a la narrativa (y símbolos) de la guerra para encuadrar la superación de la COVID-19. Pero “Sánchez no pretende ser el sujeto-héroe de esta dura lucha, sino que se presenta y se ofrece como vehículo y valedor que, como Conte, quiere integrar a todos los miembros de su comunidad: la de un país complejo y demasiado crítico a la hora de aunar sensibilidades políticas” (Pérez *et al.* 2021, p. 14).

cooperación y participación en las decisiones entre instituciones (siendo las CC.AA. básicas). Durante todo este período, el apoyo del PNV fue fundamental, considerando que el respaldo a las prórrogas del estado de alarma fue paulatinamente decayendo. Asimismo, Esteban denunció las posturas recentralizadoras expresadas públicamente por miembros del Gobierno central, que implicaría un recorte competencial vía leyes ordinarias (CG 2020 núm. 22, pp. 38–39). La posición del PNV fue que los sistemas de coordinación sí funcionan, aunque pueden mejorarse, mostrándose complacido con los mecanismos de cogobernanza y codecisión que se incorporan a partir de la cuarta prórroga.

En Euskadi, la desescalada se encausó a través del documento “Plan Bizi Berri” (4 de mayo de 2020), calificado por el Gobierno vasco como una hoja de ruta gubernamental y guía “para desarrollar el diálogo y los acuerdos con el Gobierno español, por un lado; y con el resto de las instituciones vascas y entidades sociales afectadas, por otro.” (Gobierno Vasco 2021, p. 10). En cierto modo, la desescalada muestra un nuevo momento en la relación entre Euskadi y el Gobierno central. De hecho, en mayo esta comunidad plantea sus propias restricciones por fases y el Ministerio de Sanidad las termina aceptando, facilitando así un modelo a medida. Dentro de su modelo, el 19 de junio de 2020 Euskadi da por superada la fase III de desescalada y el Portavoz del gobierno anuncia que “esta decisión permitirá a Euskadi recuperar todas las atribuciones y competencias reconocidas en el Estatuto de Gernika” (Irekia 2020).

#### *4.3. Segundo período: gestión descentralizada de las CC.AA. en la “nueva normalidad”*

La disminución de contagios y fallecimientos abre un nuevo período que el gobierno denominó de “nueva normalidad” una vez superada la fase III del plan de desescalada. En junio se aprueba la sexta prórroga del estado de alarma y se señala su fin. Esta última prórroga define como autoridad competente delegada a quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma (art. 6 Real Decreto 555/2020). Las CC.AA. recuperan todas sus competencias y con el fin de dar cobertura a las decisiones para prevenir rebrotes en ese período, se aprueba el Real Decreto-ley 21/2020, que otorga un papel relevante al CISNS “para que, en el marco de las actuaciones coordinadas, se puedan diseñar y activar planes y estrategias de actuación en casos de emergencias sanitarias, contando con la participación de todas las administraciones concernidas” (preámbulo, p. 14).

El paso de un modelo de gestión a otro responde, según Sánchez, a la evolución de los acontecimientos. Se habría “pasado del mando único a la cogobernanza y de la cogobernanza a la gobernanza plena por parte de las comunidades autónomas en la fase 3.” (CG 2020 núm. 24, p. 11). El Presidente declara así el regreso a la normalidad institucional, aunque sigue sosteniendo que las CC.AA. nunca perdieron sus competencias. En todo caso, indica que la cooperación y la cogobernanza son elementos claves en la gestión de la crisis, lo que permitirá establecer un modelo de actuación para el futuro.

Esteban muestra su desacuerdo con Sánchez por considerar que las CC.AA. perdieron capacidad de decisión durante el estado de alarma. En la tramitación del RDL 21/2020, el portavoz reconoce que ha habido diálogo con el gobierno, lo que ha permitido modular razonablemente la normativa, apoyándola por su carácter provisional y

equilibrada. No obstante, vuelve a advertir que no apoyará ninguna merma de competencias o mediatización de los estatutos vía legislación ordinaria. Esta intervención se dirige también al representante del EH Bildu, quien señala el carácter restrictivo del RDL 21/2020, para lo que el gobierno ya no tendría coartada (CG 2020, núm. 32, pp. 31–33).

En términos de gestión de crisis, esta norma se presenta como parte de una estrategia de salida de la crisis, aunque el mismo Gobierno reconoce que son provisionales. Habría que esperar a que “el Gobierno declare motivadamente el final de la crisis sanitaria, tras escuchar a las comunidades autónomas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias” (CG 2020, núm. 32 pp. 25–26). Sin embargo, ya desde la cuarta prórroga el Gobierno habla de victoria parcial, alimentando la idea de que el final se acerca. Resulta llamativo que la defensa de la norma que regula la toma de decisiones durante la “nueva normalidad” sea el Ministro de Sanidad y no el Presidente de Gobierno, iniciándose así un período en el que acude menos al Parlamento, priorizando el espacio de la Conferencia de Presidentes, las cuales también disminuyen en frecuencia.

Según Álvarez (2020), se produce una dispersión de medidas sanitarias y el RD 21/2020 resulta insuficiente. Queda además patente la imprevisibilidad de la intervención de la jurisdicción-contencioso administrativa, debido a que las medidas adoptadas por las CC.AA. (incluso derivándose de una orden comunidad del CISNS) no siempre fueron aceptadas por los jueces. Ante esta situación y el incremento de brotes del virus, Sánchez realizó una oferta mediática en la que ofrece a las CC.AA. solicitar declarar estados de alarma territorialmente limitados, algo que resulta inadecuado debido al carácter transfronterizo de la pandemia.

#### *4.4. Tercer período: gestión descentralizada reforzada*

Esta fase se inicia a partir del RD 926/2020 de 25 de octubre, por el que se declara el tercer estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 en todo el territorio nacional, prorrogándose seis meses más (RD 956/2020, de 3 de noviembre de 2020). Con esta norma, el Gobierno central reacciona a las críticas lanzadas desde los gobiernos autonómicos. Se abre paso a un estado de alarma con descentralización territorial, asentado en un amplio consenso, salvo el caso de algunas voces políticas y gubernamentales (sobre todo en el caso de la Comunidad de Madrid).

Dieciséis días antes, el Gobierno había declarado el segundo estado de alarma solo para nueve municipios de la Comunidad de Madrid, por considerar estar ante una situación especial de riesgo por transmisión no controlada de infecciones (RD 900/2020, de 9 de octubre). Pero el incremento de la incidencia de la COVID-19 se extendía por el Estado y Urkullu solicita el 23 de octubre la declaración del estado de alarma para darle seguridad jurídica a las medidas del Gobierno Vasco (ahora desarrolladas en el Plan Bizi Berri II presentado por el Consejo Asesor del LABI), necesario teniendo en cuenta la tercera resolución negativa del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) respecto a las decisiones adoptadas en el LABI (Gobierno Vasco 2021, 29).

Sánchez realiza el anuncio en rueda de prensa desde la sede del Gobierno, señalando que responde a la petición de diez CC.AA. y de la Ciudad Autónoma de Melilla (La

Moncloa 2020a), pero será el Ministro de Sanidad quien acuda al Congreso a pedir el respaldo. En la réplica al Ministro, Esteban reconoce que ha habido diálogo previo con el Gobierno antes de aprobar el decreto y afirma que el estado de alarma constituye el único instrumento adecuado para tomar ciertas decisiones que la legislación ordinaria no permite, lo que dará seguridad jurídica. Refiriéndose a la posible inclusión de la Conferencia de Presidentes en la norma, alerta también de que durante toda la COVID “el Gobierno está aprovechando la coyuntura para crear una especie de conferencia sectorial general, un elemento constitucional para, de esta manera, arrinconar la bilateralidad”, algo a lo que no están dispuestos (CG 2020, núm. 56, p. 34).

Urkullu, admitía que en marzo había sido crítico con las formas de la declaración del estado de alarma, pero con la desescalada, el Gobierno había abierto una puerta a la gestión descentralizada, por lo que en la situación crítica del momento demandaba de Sánchez “un estado de alarma para toda España, pero con “mando y gestión” de cada autonomía” (Izarra 2020).

Así, el contenido del RD 926/2020 tiene varias diferencias con respecto al de marzo: las medidas no deben estar activas durante todo el período; aunque el Gobierno se mantiene como autoridad competente ahora se reconoce una autoridad competente delegada en quien presida cada Comunidad Autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, mucho más amplia que la contemplada en el RD 555/2020. Esta delegación habilita “para dictar por delegación del Gobierno de la nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11” (Art. 2.3), esto es, en lo relacionado con limitaciones a la movilidad, permanencia y reunión de las personas.

Con esta norma se profundiza en el cambio sobre el papel de las CC.AA., que junto con los espacios de coordinación ganan protagonismo. Al CISNS le corresponde ahora la coordinación de las medidas establecidas en el RD y tiene la potestad de adoptar los acuerdos necesarios, incluidos indicadores de referencia y criterios de valoración de riesgo. El CISNS garantizaba en cierto modo que las facultades atribuidas a las autoridades competentes delegadas no se interpretasen como una disponibilidad de las medidas.

Pese al nuevo modelo de cogobernanza, el Gobierno Vasco no disminuye la tensión sobre la (des)centralización de competencias, manteniendo discrepancias con el CISNS. Así, rechaza participar en la evaluación independiente de la gestión de la pandemia acordada por el CISNS (argumenta que la CAE tiene sistema sanitario propio para hacerla) por considerarla un paso hacia la centralización; también se abstiene en la aprobación de documentos por cuestiones de forma o recuerda que son las instituciones vascas las que deciden qué medidas deben aplicarse en navidades. Estos posicionamientos fueron recogidos por los medios de comunicación.

Por otra parte, aunque el Consejo de Estado y de la Abogacía General respaldaron la nueva norma, esta contó con la oposición declarada de voces del propio Partido Socialista, como la de Felipe González. El expresidente criticó tanto la dispersión de competencias en la desescalada como la delegación por decreto de la competencia del estado de alarma, alertando sobre una “crisis de cogobernanza” (la cual se habría acentuado durante la pandemia) en un “estado descentralizado” como España. Según González, esto dificultaba dar certidumbre a los representados, función de los líderes políticos (20Minutos EP 2020).

Como se anotó antes, el TC declaró inconstitucional la delegación como autoridad competente a los Presidentes de las CC.AA. No obstante, entre los votos discrepantes está el del magistrado Cándido Conde-Pumpido, quien considera que “el sistema de cogobernanza diseñado por el Real decreto de alarma y autorizado por el Congreso se ajusta a la realidad competencial de nuestro Estado autonómico y a la propia realidad fáctica de la pandemia” (TC 2021b, p. 4). Por su parte, la magistrada María Luisa Balaguer señala que el Tribunal debería tener una mayor autocontención en su función interpretativa de la “visión del derecho de excepción adaptado a la evolución del estado autonómico” (TC 2021b, p. 4).

#### *4.5. Cuarto período: de centralización difusa*

Esta última fase comienza con el anuncio del Gobierno del decaimiento definitivo del estado de alarma el 9 de mayo de 2021 y la publicación del “Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma (...)”. Esto supone una ruptura del consenso con las CC.AA. y una nueva etapa de centralización difusa.

Sánchez comunica la decisión en rueda de prensa tras el Consejo de Ministros y será la vicepresidenta cuarta del Gobierno quien solicite la convalidación del RDL 8/2021 ante el Congreso de los Diputados. El Presidente deberá acudir cada 60 días a rendir cuentas al Congreso sobre el estado de alarma y, se le critica que, durante ese período haya dedicado solo tres horas de discurso al tema, mezclándolo además con otros (Uría 2021). La Ministra sostuvo que no se pueden mantener medidas excepcionales por mucho tiempo y que se abre un nuevo escenario ante la distribución y reparto razonable de las vacunas. El PNV incidió mediante la diputada Elezcano en la unilateralidad de las medidas que contiene la norma, recuerda que su partido apoyó a Sánchez en la investidura y en todo el proceso de la pandemia, criticando que ahora no se haya contado con ellos. Destacó también que, en lugar de dar seguridad jurídica, lo que genera es más desconfianza sobre las medidas que se tomen en el ámbito sanitario, al tener que someterlas a ratificación judicial (CG 2021, núm. 100, p. 51). En declaraciones públicas Esteban pide a Sánchez que rectifique y reprocha la vinculación de su decisión con las elecciones en Madrid (Europa Press Nacional 2021).

La nueva norma reconoce la competencia de las autoridades sanitarias para adoptar medidas excepcionales que busquen “prevenir, contener y limitar la crisis sanitaria derivada de la pandemia, previstas en la legislación ordinaria” y prevé un régimen de autorización o ratificación judicial de aquellas cuando impliquen restricciones de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente, de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por otra parte, esta norma sólo se hace referencia al modelo de gobernanza para indicar que fue reforzada durante el estado de alarma a través del CISNS, no perdiendo su vigencia por estar regulado en la legislación ordinaria. Esto abriría nuevos debates: por un lado, respecto a la pertinencia de mantener el estado de alarma para no judicializar la gestión de la pandemia y, por otro, el cuestionamiento del modelo de gobernanza que descansa en el CISNS.

Se abre una etapa de caos jurídico en la gestión de la pandemia por parte de las CC.AA. por la diferencia de criterios entre los Tribunales sobre las medidas anti-COVID. De hecho, la propia norma prevé que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo unifique el marco normativo de aplicación del territorio nacional, al pronunciarse sobre los recursos de casación interpuestos contra las decisiones de jueces en la materia. En cierto modo, se introduce una tutela judicial a la actividad de gobernantes autonómicos que, en la práctica, supone que sean los Tribunales quienes “legislen”. Mientras unas CC.AA. denuncian una situación de indefensión (Madrid, Andalucía y Castilla y León), otras como Cantabria o Euskadi se quejan de no haber sido tenido en cuenta para tomar la decisión de finalizar el estado de alarma (Cancio 2021).

Como se ha indicado, a partir del RDL 8/2021 el protagonismo del sistema judicial aumenta, teniendo los Tribunales Superiores gran capacidad para incidir en las decisiones de los gobiernos autonómicos. De hecho, en previsión de la nueva situación, el Gobierno Vasco solicita ratificación judicial de las medidas de agrupación de un máximo de 4 personas, limitación de la movilidad nocturna entre las 22:00 y las 6:00 horas y cierres perimetrales de la Comunidad Autónoma y municipales. Previo informe desfavorable del Ministerio Fiscal sobre las dos últimas medidas, el TSJPV en Auto N<sup>o</sup> 21/2021 de 7 de mayo rechaza la solicitud. Mientras esto sucede en Euskadi, el TSJ de Valencia acepta el toque de queda y las restricciones a las reuniones (Segovia 2021).

El sistema judicial por su parte no se siente cómodo con la situación. Para la Asociación Judicial Francisco de Vitoria: “Al sistema judicial le corresponde la resolución de conflictos, pero ahora nos hemos convertido en una herramienta para tomar decisiones que le corresponde al poder ejecutivo”; mientras que para la Asociación Profesional de la Magistratura “a priori el problema que veo es que van a existir diferencias entre territorios en cuanto a las medidas restrictivas y también en cuanto a los criterios de los tribunales superiores” (Pascual 2021).

Según Iñaki Subijana, Presidente el TSJPV, el lehendakari debería pedir un estado de alarma para Euskadi y darle así mayor seguridad jurídica (Guerrero 2021). Pero Urkullu no está de acuerdo con esa vía y señala que “no espera nada del Supremo ni de Sánchez y se resigna a gestionar la pandemia al margen del estado de alarma” (Rioja 2021b). Urkullu también rechaza recurrir al Tribunal Supremo para ratificar sus medidas: “No quiero judicializar este proceso, quiero ofrecer garantías a la sociedad vasca” (Izarra 2021).

## 5. Discusión

Más que valorar la grandeza o no de un líder, este trabajo ha mostrado cómo se ha conformado el liderazgo político de Sánchez y Urkullu durante la gestión de la pandemia. En ambos casos el entorno ha incidido en el tipo de liderazgo ejercido, pudiéndose identificar varios patrones en el período analizado. Los cuatro modelos de gestión de la pandemia surgen, en parte, como resultado del intento de los líderes de moldear el entorno de liderazgo. No obstante, dado la diferencia de recursos institucionales, será Sánchez quien determine el curso de los acontecimientos.

En el caso de Sánchez se produjo una evolución de un líder fuerte que dirigía la “guerra” contra el virus, pasando a otro que cogobernaba junto con los líderes políticos de los gobiernos autonómicos, hasta convertirse en uno cuasi-ausente que desplazará la toma

de decisiones políticas al sistema judicial. Estos tipos de liderazgo se fueron configurando junto con los distintos modelos de gestión ensayados. Modelos que, a partir de la utilización de distintas técnicas jurídicas, posibilitaron la menor o mayor participación de los gobiernos autonómicos en la toma de decisiones. La evolución de los modelos y del liderazgo de Sánchez puede responder, entre otros factores, al desgaste consecuente de la gestión de una pandemia progresiva que le llevará a compartir la responsabilidad, entre otros elementos.

Como se observó, Sánchez esgrimió en diferentes ocasiones la cogobernanza como modelo derivado de su apuesta por el Estado autonómico. Incluso, se justificó ante las críticas por su retraso en la toma de decisiones porque, según él, quería dejar hacer a las CC.AA. Sin embargo, cuando decidió actuar, lo hizo simplificando la gobernanza para aumentar la capacidad del ejecutivo. El establecimiento de un mando único en el primer estado de alarma contó con el beneplácito ciudadano, pero generó malestar entre algunos gobiernos autonómicos, incluido el vasco. Ello obedeció a la falta de consenso y al temor de que la pandemia sirviera de excusa para reforzar tendencias recentralizadoras. El giro hacia la cogobernanza comenzó a instancias del PNV, previo aviso de condicionamiento de su voto para respaldarle, lo que resultaba fundamental en un contexto de debilidad parlamentaria en la que, pese al sesgo presidencialista del sistema político español, no podía prescindir de apoyos externos. El hecho de que la iniciativa no surja de Sánchez, como mínimo pone en entredicho la paternidad del nuevo modelo de cogobernanza o como, le llama Urkullu, de gobernanza colaborativa.

Además, el modelo cogobernanza se plantea a partir de la desescalada, lo que puede considerarse una estrategia de salida o de aflojamiento de medidas. Esto sugiere el establecimiento de una dualidad entre un liderazgo fuerte para el momento de crisis (encabezado por Sánchez) y un liderazgo blando para cuando la crisis se ha superado y que, por tanto, admite ser compartido. Sánchez ya había cosechado una valoración positiva de su liderazgo, que se mantendría hasta el mes de julio, y las investigaciones mostraban que en el período crítico de la pandemia el liderazgo fuerte y las medidas restrictivas habían sido bien aceptadas. Pero a partir de junio comienzan las reticencias. Así, en la nueva normalidad, cuando la pandemia parecía controlada, correspondía administrar la impaciencia de la ciudadanía y del ámbito empresarial, pero sin recurrir a medidas restrictivas impopulares para atajar los contagios. Esto complicaba indudablemente el liderazgo en la gestión de la pandemia, que ya no recaía sólo en Sánchez.

Como afirman Boin *et al.* (2016), uno de los desafíos más importantes del liderazgo de crisis es saber darla por finalizada. En el caso de la COVID-19, no mantener un equilibrio entre eficacia e impaciencia conduce a una politización instantánea de la crisis que socava la eficacia de la respuesta (Boin *et al.* 2020), que se resiente más aún si los líderes no han colaborado en la construcción del sentido de la crisis. De hecho, la construcción de sentido se dificulta con los anuncios de victorias parciales contra el virus, tal como se hizo en el mes de abril y en verano, pese a que todavía no estaba controlada la pandemia ni había vacunas.

En la práctica, se generó una situación de coexistencia de las lógicas de la crisis y de la postcrisis; esto es, una referida a la adopción de medidas operativas inmediatas (para seguir haciendo frente al incremento de contagios, tensionamiento del sistema de salud,

entre otros) y, otra, de gestión de consecuencias económicas y sociales de la crisis. Asimismo, implica someter la gestión al escrutinio político y mediático propio del momento de postcrisis. Esto último terminó articulándose a la lógica de campaña electoral permanente en la que está instalado el sistema político español, lo que complica la difícil misión de los líderes políticos de cumplir promesas en situaciones de crisis.

La definición del modelo de gobernanza también terminará siendo politizado. No sólo a cuenta de voces discrepantes de los distintos partidos políticos nacionales, incluidos algunos socialistas. Con elecciones autonómicas en el horizonte, los/as líderes regionales también desean demostrar su capacidad de liderar en situaciones de crisis y determinados modelos de gobernanza representan una oportunidad para ello. Los argumentos esgrimidos en el Congreso sobre la importancia de conocer el territorio en el que se quieren aplicar medidas o el hecho de que la pandemia no puede ser utilizada como pretexto para menoscabar las competencias autonómicas, cobran mayor importancia. Más aún en el caso del País Vasco, con competencias pendientes de transferencia y siendo los dos partidos mayoritarios (PNV y EH Bildu) fuertes defensores del autogobierno.

Pero la defensa de determinados modelos de cogobernanza debe hacerse en contextos con diferentes niveles de polarización política. En la CAE no se produce la polarización política izquierda-derecha presente a nivel estatal, ni los partidos recentralizadores tienen mayor relevancia. Urkullu solo interactúa con Sánchez para defender su modelo, mientras que este debe negociar con diferentes adversarios políticos. Además, la personalización del liderazgo hace de Sánchez el centro de los elogios, pero sobre todo de las críticas. Sus cambios de opinión pueden tomarse como indicador de improvisación y mala gestión. En cambio, el lehendakari puede asumir un liderazgo coral junto con el portavoz parlamentario de su partido, lo que le otorga cierto margen de maniobra para, por un lado, negociar en el Parlamento y, por otro, mostrar diferencias en otros espacios institucionales como la Conferencia de Presidentes o el CISNS. Pese a esta ambivalencia calculada, Urkullu puede mostrar un liderazgo más consistente que el de Sánchez. El perfil de liderazgo institucional se reforzará al ganar las elecciones autonómicas en Euskadi en julio de 2020.

A finales del verano, el recién estrenado modelo de cogobernanza evidencia sus fallos cuando las medidas adoptadas por los gobiernos autonómicos resultan insuficientes para atajar los brotes de contagio. Sánchez hace una huida hacia adelante y ofrece primero declaraciones de alarma a la carta por territorio. En septiembre la valoración de su liderazgo se resiente sin que logre repuntar en los meses siguientes. Se conoce que la ciudadanía no acogerá positivamente las medidas restrictivas, y los barómetros muestran un aumento del apoyo para que Gobierno central y autonómicos asuman juntos la lucha contra la pandemia. El modelo de descentralización reforzada planteada con el estado de alarma del 25 de octubre permitía a Sánchez eludir tomar medidas impopulares, a la vez que respondía a las demandas de los gobiernos autonómicos, opción preferente de la ciudadanía. Pero la adopción de este modelo también significó convertirse en un líder ausente en la gestión diaria de la pandemia, evidenciándose desde que no defendiera él mismo la propuesta ante el Parlamento.

Sánchez apuesta por el liderazgo de la recuperación económica en momentos en que, junto a la COVID-19, la ciudadanía señala el paro o la situación económica como

principales preocupaciones. Pero, como se ha dicho, no se produce un repunte en la valoración de su liderazgo y la confianza en el Presidente disminuye. Además, las encuestas también mostraban el malestar de la opinión pública ante la política en general. En definitiva, Sánchez no podía eludir el coste político de adoptar ciertas medidas. Pese a ello, el Presidente termina renunciando al liderazgo político de la gestión operativa de la pandemia en la última etapa analizada. Podría argumentarse que con la vacunación iniciada y la devolución íntegra de competencias a las CC.AA., compartir liderazgo con Sánchez resultaba innecesario. Pero llama la atención que su decisión no haya implicado un mayor empoderamiento de los líderes autonómicos, considerando que serían los jueces quienes en adelante tendrían la última palabra.

Esto supone un fracaso de la política, no sólo porque el liderazgo político puede quedar en la irrelevancia, sino que, al trasladar la responsabilidad última de la toma de decisiones al sistema judicial, se elude la obligación política de rendir cuentas. Sánchez ya había disminuido su presencia en el Parlamento y la rendición de cuentas del último estado de alarma fue limitado. Pero ahora desaparecería. El nuevo esquema libera también en cierto modo a los líderes autonómicos de su responsabilidad, pues siempre pueden entrar en un juego de culpas y eludirla.

De esta forma, aunque se mantengan espacios como el CISNS, los modelos de cogobernanza ensayada durante la pandemia terminan quedando en la irrelevancia. No sólo se debilita la confianza, en las nuevas circunstancias no tiene sentido discutir si un sistema más (des)centralizado es más eficaz para gestionar la pandemia, pues se ha vaciado al sistema político de su cometido. Se pierde así una oportunidad de aprendizaje institucional tanto sobre la gestión de crisis y la adecuación de los modelos de gobernanza.

La judicialización de la política toma aquí otra forma. No es la oposición política quien convierte un conflicto político en jurídico para obtener réditos, como sucedió con los recursos a la declaración de los estados de alarma. Es el máximo líder político el que traslada funciones políticas al sistema judicial. Con ello no sólo debilita su propio liderazgo, sino el de los demás líderes autonómicos. Por lo tanto, si bien las decisiones de los líderes estuvieron condicionadas por el entorno de liderazgo, es evidente que sí importa qué tipo de liderazgo se ejerza, en la medida que puede fortalecer o debilitar, no solo los modelos de gobernanza, sino el propio sentido de la política. Urkullu defendió la no judicialización de la política, sin embargo, cuando se escriben estas líneas, ha cedido ante sus socios de gobierno para llevar al Tribunal Supremo algunas medidas rechazadas por el TSJPV.

## Referencias

- 't Hart, P., Rosenthal, U., y Kouzmin, A., 1993. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. *Administration & Society*, 21, 12-45.
- 20 Minutos EP, 2020. Felipe González afirma que España “ha metido la pata” con la desescalada y augura una “crisis de cogobernanza”. *20 Minutos* [en línea], 28 de octubre. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4434056/0/felipe-gonzalez-afirma-espana-ha-metido-pata-desescalada-augura-crisis-cogobernanza/> [Acceso 11 enero 2023].

- Adolph, C., *et al.*, 2021. Pandemic politics: Timing state-level social distancing responses to COVID-19. *Journal of Health Politics, Policy and Law* [en línea], 46(2), 211–233. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/03616878-8802162> [Acceso 11 enero 2023].
- Alcíbar Cuello, J.M., 2021. La pandemia de la COVID-19 como debate público: el caso español. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social "Disertaciones"* [en línea], 14(2), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/disertaciones/a.10334> [Acceso 11 enero 2023].
- Álvarez, V., 2020. La devolución competencial a las comunidades autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia de Covid-19. *Revista General de Derecho Administrativo, IUSTEL*, 55.
- Amat, F., *et al.*, 2020. Els dilemes democràtics de la COVID-19. *Revista Catalana de Dret Públic* [en línea], número especial, 1–19. Disponible en: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3539> [Acceso 11 enero 2023].
- Aragón Reyes, M., 2007. La organización institucional de las Comunidades Autónomas. *Revista española de derecho constitucional* [en línea], 79, 9–32. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2298910.pdf> [Acceso 11 enero 2023].
- Arganda, C., 2016. Las decisiones del CISNS serán vinculantes desde el próximo octubre. *Diariofarma* [en línea], 24 de junio. Disponible en: <https://www.diariofarma.com/2016/06/24/las-decisiones-del-cisns-seran-vinculantes-desde-el-proximo-octubre> [Acceso 11 enero 2023].
- Blondel, T., 1991. Liderazgo. En: V. Bogdanor, ed., *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza.
- Boin, A., *et al.*, 2016. *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Lodge, M., y Luesink, M., 2020. Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses. *Policy Design and Practice*, 3(3), 189–204.
- Boin, A., McConnell, A., y 't Hart, P., 2008. *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge University Press.
- Boin, A., McConnell, A., y 't Hart, P., 2021. *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. London/Berlin/New York: Springer Nature.
- Bromfield, N., y McConnell, A., 2021. Two routes to precarious success: Australia, New Zealand, COVID-19 and the politics of crisis governance. *International Review of Administrative Sciences* [en línea], 87(3), 518–535. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852320972465> [Acceso 11 enero 2023].
- Cámara Villar, G., 2018. La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional. *Revista de derecho político* [en línea], 101, 395–430. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21966> [Acceso 11 enero 2023].

- Cancio, F., 2021. Varias comunidades urgen a Sánchez a una conferencia de presidentes y critican que no tenga “un plan para España”. *La Razón* [en línea], 11 de abril. Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20210411/foyspwg7jfnpg2ali33dzbbqm.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Capano, G., 2020. Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are, *Policy and Society* [en línea], 39(3), 326–344. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790> [Acceso 11 enero 2023].
- Capano, G., et al., 2020. Mobilizing policy (in) capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. *Policy and Society* [en línea], 39(3), 285–308. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628> [Acceso 11 enero 2023].
- Capano, G., y Lippi, A., 2021. Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: evidence from three regions in Italy. *Journal of European Public Policy* [en línea], 28(8), 1197–1218. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942156> [Acceso 11 enero 2023].
- Capano, G., y Sandri, G., 2022. The political leadership of Mario Draghi: an historical watershed or an inevitable bump in the road? *Contemporary Italian Politics* [en línea], 14(2), 118–132. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2058263> [Acceso 11 enero 2023].
- Casares, A., 2021. *La hora del periodismo constructivo. El poder transformador de la información orientada al futuro y a las soluciones*. Pamplona: EUNSA.
- Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS– Barómetros. Estudios núm. 3273 (01/02/20); 3277 (01/03/20); 3279 (01/04/20); 3281 (04/05/20); 3283 (01/06/20); 3288 (01/07/20); 66291220 (septiembre – diciembre 2020); 66010321 (enero – marzo 2021); 66040721 (abril-julio de 2021) [en línea]. Disponible en: [https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11\\_barometros/depositados.jsp](https://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp) [Acceso 11 enero 2023].
- Davis, W., 2020. The unraveling of America. *Rolling Stone* [en línea], 6 de agosto. Disponible en: <https://www.rollingstone.com/politics/political-commentary/covid-19-end-of-american-era-wade-davis-1038206/> [Acceso 11 enero 2023].
- De la Torre, N., 2021. Ximo Puig pedirá más adelante aprender de la gestión de la pandemia y aprovechar para instaurar mecanismos de cogobernanza. *El Mundo* [en línea], 27 de abril. Disponible en: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2021/04/27/6086fbaefdddffe9078b4622.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL), 2021. *Informe sobre la actividad de los Órganos de Cooperación en 2020*. Madrid, Ministerio de Política Territorial (NIPO: 277210152) [en línea]. Diciembre. Disponible en: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/ORGANOSCOOPERACION2020.pdf#page=1](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/ORGANOSCOOPERACION2020.pdf#page=1) [Acceso 11 enero 2023].

- EFE, 2016. Conde-Pumpido alerta del “serio riesgo de judicialización de la política”. *El economista* [en línea], 20 de octubre. Disponible en: <https://www.economista.es/legislacion/noticias/7904232/10/16/CondePumpido-alerta-del-serio-riesgo-de-judicializacion-de-la-politica.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Elgie, R., 1995. *Political leadership in liberal democracies*. Londres: Macmillan International Higher Education.
- Enguix, S., 2020. Una España federal para tiempos de Covid-19. *La Vanguardia* [en línea], 19 de octubre. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20201029/4960617933/una-espana-federal-tiempos-de-covid-19-cogobernanza-conferencia-de-presidentes-espana.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Esteban, A., 2020. *Propuesta de resolución a la cuarta prórroga del real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19* [en línea]. Partido Nacionalista Vasco. 5 de mayo. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: [https://www.congreso.es/backoffice\\_doc/prensa/notas\\_prensa/73866\\_1588711747\\_497.pdf](https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/73866_1588711747_497.pdf) [Acceso 11 enero 2023].
- Estrada, M., 2020. El concepto sistémico de lo político. *Un esbozo. Sociología & Antropología* [en línea], 10(1), 99–128. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v10i13> [Acceso 11 enero 2023].
- Europa Press Nacional, 2021. El PNV cree que Sánchez anunció el fin del estado de alarma por las elecciones en Madrid y espera que rectifique. *Europa Press* [en línea], 19 de abril. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-pnv-cree-sanchez-anuncio-fin-estado-alarma-elecciones-madrid-espera-rectifique-20210417093043.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Expansión, 2022. España - COVID-19 - Crisis del coronavirus. Fuente: Datosmacro, con datos del Ministerio de Sanidad y del Instituto de Salud Carlos III. *Expansión* [en línea]. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/espana> [Acceso 24 marzo 2022].
- Ferejohn, J., 2002. Judicializing politics, politicizing law. *Law and contemporary problems*, 65(3), 41–68.
- García-Basteiro, A., et al., 2020. The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain. *The Lancet*, 396(10250), 529–530.
- Gobierno Vasco, 2021. *Memoria de un año de Pandemia* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco. 13 de marzo. Disponible en: [https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/12/news\\_67471/Memoria\\_cas.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2021/03/12/news_67471/Memoria_cas.pdf) [Acceso 11 enero 2023].
- Gómez, E., 2021. La “desparlamentarización” del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido. *Revista de Derecho Político* [en línea], (111), 109–136. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31058> [Acceso 11 enero 2023].
- Guerrero, B., 2021. Subijana (TSJPV): “Pedir el estado de alarma para Euskadi daría seguridad jurídica”. *Deia* [en línea], 11 de mayo. Disponible en:

---

<https://www.deia.eus/actualidad/politica/2021/05/11/subijana-pedir-alarma-euskadi-daria/1119677.html> [Acceso 11 enero 2023].

Hirschl, R., 2008. The judicialization of politics. *En*: R. Goodin, ed., *The Oxford handbook of political science*. Oxford University Press, 253–274.

Innerarity, D., 2019. La campaña permanente. *El Correo* [en línea], 4 de marzo. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/opinion/campana-permanente-20190304225159-nt.html> [Acceso 11 enero 2023].

Innerarity, D., 2020. *Pandemia: una filosofía de la crisis*. Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Instituto Nacional de Estadística (INE), 2021. *Defunciones según la causa de muerte, año 2020* [en línea]. Nota de prensa. 10 de noviembre. Madrid: INE. Disponible en: [https://www.ine.es/prensa/edcm\\_2020.pdf](https://www.ine.es/prensa/edcm_2020.pdf) [Acceso 11 enero 2023].

Irekia, 2020. Euskadi supera la fase III y sale del estado de alarma a partir del viernes día 19. *Irekia* [en línea], 18 de junio. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2020/euskadi-supera-fase-iii-y-sale-del-estado-alarma-partir-del-viernes-dia-19/> [Acceso 11 enero 2023].

Izarra, J., 2020. Iñigo Urkullu pide a Pedro Sánchez un estado de alarma para toda España pero con “mando y gestión” de cada autonomía. *El Mundo* [en línea], 23 de octubre. Disponible en: <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2020/10/23/5f92ba2a21efa07c538b45c5.html> [Acceso 11 enero 2023].

Izarra, J., 2021. Urkullu renuncia a la vía del Supremo y anuncia nuevas medidas después de que los jueces vascos le tumben el toque de queda. *El Mundo* [en línea], 7 de mayo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2021/05/07/609526d2fd2ddff2a448b45de.html> [Acceso 11 enero 2023].

Klasche, B., 2021. After COVID-19: What can we learn about wicked problem governance? *Social Sciences & Humanities Open* [en línea], 4(1) 100173. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2021.100173> [Acceso 11 enero 2023].

La Moncloa, 2020a. *El Gobierno decreta un estado de alarma para dar amparo constitucional pleno a las medidas contra la pandemia necesarias en las CC.AA.* [en línea]. 25 de octubre. Madrid: La Moncloa. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/251020estado-alarma.aspx> [Acceso 11 enero 2023].

La Moncloa, 2020b. *Pedro Sánchez destaca el papel de las comunidades autónomas en la ejecución de los proyectos del Plan de Recuperación* [en línea]. Nota de prensa. 26 de octubre. Madrid: La Moncloa. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/261020-presidente.aspx> [Acceso 11 enero 2023].

Levy, D.L., 2020. COVID-19 and Global Governance. *Journal of Management Studies* [en línea], 58(2). Disponible en: <https://doi.org/10.1111/joms.12654> [Acceso 11 enero 2023].

Luhmann, N. (con J.N. Magalhães, ed.), 2003. *El derecho de la sociedad* [en línea]. León: SIJUFOR. Disponible en: <https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/>

[5/120589378/el\\_derecho\\_de\\_la\\_sociedad\\_-\\_luhmann\\_niklas.pdf](#) [Acceso 11 enero 2023].

Luhmann, N., 2000. *La realidad de los medios de masas*. Barcelona: Universidad Iberoamericana/Anthropos.

Martiarena, A., y Goyoaga, A., 2021. Las comunidades se plantan con Sanidad y hacen sus planes para reabrir el ocio nocturno. *La Vanguardia* [en línea], 3 de junio. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20210603/7502209/madrid-euskadi-desoyen-sanidad-ayuso-urkullu-propios-planes-desescalada.html> [Acceso 11 enero 2023].

Ministerio de Justicia, 2020. *Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal (versión para información pública)* [en línea]. Madrid: Gobierno de España. Disponible en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/210126%20ANTEPROYECTO%20LECRIM%202020%20INFORMACION%20PUBLICA%20%281%29.pdf> [Acceso 11 enero 2023].

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2022. *Notas de prensa relativas al nuevo coronavirus, COVID-19* [en línea]. Última actualización: febrero de 2022. Disponible en: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/cargar/Notas.do?time=1583017200000> [Acceso 11 enero 2023].

Moon, M., 2020. Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: wicked policy problems and new governance challenges. *Public Administration Review* [en línea], 80(4), 651–656. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.13214> [Acceso 11 enero 2023].

Muñoz, A., 2020. Urkullu defiende ante Von der Leyen que las autonomías son el “piloto” de la recuperación económica. *El Diario Vasco* [en línea], 26 de octubre. Disponible en: <https://www.diariovasco.com/politica/urkullu-defiende-ante-20201026135842-nt.html> [Acceso 11 enero 2023].

Nader, E., y Fuchs, M.C., 2021. *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung/Tirant lo Blanch.

Oñorbe de Torre, M., 2006. Gripe aviar, una crisis que se anuncia. Reflexiones después de que tanto se ha escrito. *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI* [en línea], 4(4), 707–726. Disponible en: [https://www.elsevier.es/index.php?p=revista&p\\_Revista=pdf-simple&pii=13096563&r=261](https://www.elsevier.es/index.php?p=revista&p_Revista=pdf-simple&pii=13096563&r=261) [Acceso 11 enero 2023].

Organización Mundial de la Salud (OMS), 2020. *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020* [en línea]. Disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [Acceso 11 enero 2023].

Pascual, A.M., 2021. Los jueces critican que las nuevas restricciones contra la Covid tengan que pasar primero por los tribunales. *Público* [en línea], 6 de mayo. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/jueces-critican-nuevas-restricciones-covid-tengan-pasar-tribunales.html> [Acceso 11 enero 2023].

- Pérez Tornero, J.M., Marín Lladó, C., y Cervi, L., 2021. Pandemia y guerra: narrativas de crisis y liderazgo. Análisis de las estrategias discursivas presidenciales en el inicio de la pandemia de la COVID-19. *Revista Latina de Comunicación Social* [en línea], 79, 1–21. Disponible en: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2021-1500> [Acceso 11 enero 2023].
- Pérez-Peña, R., 2020. Virus Hits Europe Harder than China: Is That the Price of an Open Society? *New York Times* [en línea], 19 de marzo. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/03/19/world/europe/europe-china-coronavirus.html> [Acceso 27 de diciembre de 2021].
- Poguntke, T., y Webb, P., eds., 2005. *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press.
- Rico, G., 2009 *Líderes políticos, opinión pública y comportamiento electoral en España*. Madrid: CIS.
- Rioja, I., 2021a. Urkullu critica al Gobierno de Sánchez y a la propia conferencia de presidentes en su discurso en Salamanca. *ElDiario.es* [en línea], 30 de julio. Disponible en: [https://www.eldiario.es/euskadi/urkullu-critica-gobierno-sanchez-propia-conferencia-presidentes-discurso-salamanca\\_1\\_8184763.html](https://www.eldiario.es/euskadi/urkullu-critica-gobierno-sanchez-propia-conferencia-presidentes-discurso-salamanca_1_8184763.html) [Acceso 11 enero 2023].
- Rioja, I., 2021b. Urkullu no espera “nada” ni del Supremo ni de Sánchez y se resigna a gestionar la pandemia al margen del estado de alarma. *Eldiario.es* [en línea], 11 de mayo. Disponible en: [https://www.eldiario.es/euskadi/urkullu-no-espera-supremo-sanchez-resigna-gestionar-pandemia-margen-alarma\\_1\\_7921330.html](https://www.eldiario.es/euskadi/urkullu-no-espera-supremo-sanchez-resigna-gestionar-pandemia-margen-alarma_1_7921330.html) [Acceso 11 enero 2023].
- Rittel, H.W., y Webber, M.M., 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Romero, J., 2012. España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'anàlisi geogràfica* [en línea], 58(1), 13–49. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.190> [Acceso 11 enero 2023].
- Romero, J., 2020. Gobernanza territorial y vieja normalidad política en España. A propósito del modelo de federalismo incompleto y disfuncional. En: J. Moreno y E. del Pino, eds., *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, 123–156.
- Sanahuja, J., 2020. COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19* [en línea], 27–54. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf> [Acceso 11 enero 2023].
- Santaolalla López, F., 2003. *Sinopsis del artículo 112 de la Constitución Española* [en línea]. Madrid: Congreso de los Diputados. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2> [Acceso 11 enero 2023].

- Segovia, M., 2021. Caos en los tribunales: la Justicia del País Vasco tumba las restricciones y la Comunidad Valenciana las acepta. *El independiente* [en línea], 7 de mayo. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/espana/2021/05/07/la-justicia-tumba-el-decreto-de-urkullu-ni-toque-de-queda-ni-cierres-perimetrales-ni-limitar-las-agrupaciones/> [Acceso 11 enero 2023].
- Tourish, D., 2020, Introduction to the special issue: Why the coronavirus crisis is also a crisis of leadership. *Leadership* [en línea], 16(3), 261–272. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1742715020929242> [Acceso 11 enero 2023].
- Tribunal Constitucional, 2021a. *Nota informativa N° 74/2021. 20 de julio* [en línea]. Madrid. Disponible en: [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensa/Documentos/NP\\_2021\\_074/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2074-2021.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensa/Documentos/NP_2021_074/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2074-2021.pdf) [Acceso 11 enero 2023].
- Tribunal Constitucional, 2021b. *Nota informativa N° 107/2021* [en línea]. 10 de noviembre. Madrid. Disponible en: [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2021\\_107/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20107-2021.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_107/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%20107-2021.pdf) [Acceso 11 enero 2023].
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, 2021. *Auto n° 21/2021 de 7 de mayo* [en línea]. Disponible en: <https://sie.sea.es/wp-content/uploads/2021/05/AUTO-21-2021-TSJPV-7-MAYO-2021.pdf> [Acceso 11 enero 2023].
- Uría, I., 2021. Sánchez y la rendición de cuentas durante el estado de alarma: tres horas de discursos en seis meses. *20 Minutos* [en línea], 18 de abril. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4661444/0/sanchez-estado-de-alarma-discursos-seis-meses/?autoref=true> [Acceso 11 enero 2023].
- Vázquez, M., 2021. El Estado quiere imponer medidas sanitarias que el reglamento Interterritorial reduce a “recomendaciones”. *Deia* [en línea], 4 de junio. Disponible en: <https://www.deia.eus/actualidad/politica/2021/06/04/reglas-interterritorial-salud-reducen/1125873.html> [Acceso 11 enero 2023].
- Velasco Caballero, F., y Egea de Haro, A., 2021. Distribución territorial del poder público y lucha contra la pandemia en España: mutaciones durante la emergencia sanitaria. En: E. Nader y M. Fusch, eds., *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung/Tirant lo Blanch, 244–277.
- Von der Leyen, U., 2020. *Discurso de la presidenta von der Leyen en la reunión de la Conferencia de Presidentes de España* [en línea]. Nota de prensa. 26 de octubre. Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_20\\_1987](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_20_1987) [Acceso 11 enero 2023].
- Ysàs, P., 2002. El estado de las autonomías: orígenes y configuración. *Actas del III Simposio de Historia Actual: Logroño, 26–28 de octubre de 2000* [en línea], 101–126. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/793189.pdf> [Acceso 11 enero 2023].

*Diario de sesiones del Congreso de Diputados citados*

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 100 del 20 de mayo de 2021). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2021, nº 104.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 14 del 18 de marzo de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 15.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 16 del 9 de abril de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 17.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 21 del 6 de mayo de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 20.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 22 del 20 de mayo de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 23.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 24 del 3 de junio de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 25.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 32 del 25 de junio de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 33.

Cortes Generales (Sesión plenaria núm. 56 del 29 de octubre de 2020). Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y diputación permanente. XIV legislatura, Año 2020, nº 59.

*Referencias normativas*

Constitución Política de España.

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el

estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

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.

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.

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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.

Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el 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.