

EL ESTADO SOCIAL SOMETIDO A PRUEBA

Antonio Porrás Nadales

*Universidad de Sevilla
CESJ "Sur de Europa"**

Sumario:

I. EL ESTADO SOCIAL INTERVENCIONISTA SOMETIDO A PRUEBA. II. LAS APORTACIONES DEL CONOCIMIENTO EXPERTO. III. LA CENTRALIDAD GUBERNAMENTAL Y SUS RIESGOS. IV. LOS SONIDOS DEL SILENCIO PARLAMENTARIO. 1. Los parlamentos como instancias de control 2. Los parlamentos como instancia legislativa 3. La esfera del control judicial V. Entre el populismo y la gobernanza. VI. ¿PAUTAS DE EVOLUCIÓN?

105

* Lecciones constitucionales en tiempo de crisis”, Centro de Estudios Sociales y Jurídicos Sur de Europa, 2020. Sesión: Estado social y globalización de la vulnerabilidad.

RESUMEN

El Estado social se ha desarrollado históricamente a partir de mediados del siglo XX poniendo en práctica todo un instrumental intervencionista cuya operatividad está sometida a prueba con la gran crisis del Covid-19. La centralidad adquirida por el ejecutivo implica una tensión sobre el equilibrio de poderes que se refuerza en situaciones extraordinarias, implicando algunos riesgos sobre la evolución futura. En todo caso podemos detectar algunas de las posibles pautas de evolución del Estado social para el siglo XXI.

Palabras clave:

Estado social, intervencionismo, equilibrio de poderes, rule of law, gobernanza, gobermedia.

ABSTRACT

THE WELFARE STATE UNDER STRESS

The welfare State has been historically developed from the mid-20th century, putting in practice a whole range of interventionist instruments whose operability was put to the test by the great crisis of Covid-19. The centrality acquired by the executive implies a tension in the balance of powers that is reinforced in extraordinary situations, implying some risks on future developments. In any case, we can detect some of the possible patterns of evolution of the Welfare state for the 21st century

Key Words:

Estado social, intervencionismo, equilibrio de poderes, rule of law, gobernanza, gobermedia.

I. EL ESTADO SOCIAL INTERVENCIONISTA SOMETIDO A PRUEBA.

La proyección globalizada de la pandemia se configura, en pleno siglo XXI, como un auténtico banco de pruebas para el Estado social contemporáneo, que parece enfrentado a su mayor tensión de crisis desde su propia aparición histórica tras la II Guerra Mundial. Un banco de pruebas que viene a agudizar las tensiones y dificultades ya enfrentadas a partir de la gran crisis económica desencadenada en el año 2008, configurando así un complejo panorama histórico que, para algunos, recuerda las dificultades a las que hubieron de enfrentarse las democracias a comienzos del siglo XX.

Junto a la proyección dogmática más conocida del Estado social de Derecho como defensor y garante de los nuevos derechos sociales y de bienestar, podemos considerar como la otra característica esencial del mismo el hecho de que se trata de un Estado intervencionista: es decir, un Estado que tiene la responsabilidad activa de atender demandas sociales y resolver problemas colectivos mediante el desarrollo de todo un amplio instrumental público de medidas intervencionistas orientadas en último término a hacer efectivo el sistema de valores y de propuestas programáticas que se contienen en las Constituciones. Y parece evidente que el derecho a la vida y a la salud constituyen una de sus principales tareas.

Para desarrollar con éxito tal actividad intervencionista, el Estado social necesita asegurar un cierto grado de eficacia en sus actuaciones: algo que, aunque en principio puede presumirse de todo Estado, constituye en realidad un amplio y complejo panorama problemático donde se nos despliega toda una diversidad de elementos instrumentales de tipo jurídico, de políticas públicas, y de recursos burocráticos y financieros que conforman el complejo entramado del intervencionismo público contemporáneo, tal y como se desenvuelve desde mediados del siglo XX. Lo que ha constituido en términos históricos la gran alternativa al Estado abstencionista liberal del siglo XIX, que operaba sobre la ficción del gran orden armónico de la sociedad de mercado.

Es cierto que el concepto de “crisis” del Estado social no constituye en absoluto una novedad, teniendo ya un amplio recorrido doctrinal, al menos desde los años setenta del pasado siglo a partir de James O’ Connor¹. Aunque generalmente el debate doctrinal ha discurrido hasta ahora en unas coordenadas que se referían más bien a: (a) los problemas de sostenibilidad, en términos de disponibilidad de recursos y equilibrio financiero; así como (b) los aspectos relacionados con el desarrollo de los instrumentos operativos sobre los que debe apoyarse el intervencionismo público con el objetivo de alcanzar sus fines; es decir, todo el instrumental necesario para el logro del sistema de fines o de valores programáticos formulados en las Constituciones, asegurando una adecuada eficacia en sus actuaciones.

Ambos elementos (soporte financiero e instrumentos de acción pública) constituyen el bagaje operativo con el que debe actuar el Estado social intervencionista contemporáneo si pretende alcanzar resultados satisfactorios.

Pero ante una situación de crisis apocalíptica de dimensión planetaria, está claro que las diversas posibilidades de organización y puesta en marcha del intervencionismo público pueden venir dramáticamente condicionadas no sólo por la intensidad de la propia crisis sino también por la propia funcionalidad del bagaje instrumental disponible; el cual ha debido desenvolverse con anterioridad a lo largo de un itinerario problemático de aprendizaje que, como mínimo, se puso en marcha desde mediados del siglo XX. Lo que acabaría suscitando de forma paradójica la aparición de respuestas variadas y de consecuencias heterogéneas: pues el desarrollo del Estado social intervencionista no ha sido ciertamente un proceso homogéneo en términos comparados. Y así, podrán existir países cuyo instrumental intervencionista, bien conformado y actualizado a lo largo del más de medio siglo de evolución y consolidación del Estado social, conduzca finalmente a respuestas de razonable éxito o de mayor resiliencia. Pero también pueden existir países lastrados de ineficiencias políticas, legales o burocráticas, cuyas respuestas conduzcan finalmente hacia un

1 J. O’CONNOR, *The fiscal crisis of the State*, St Martin’s Press, Nueva York, 1973, También OCDE, *L’Etat protecteur en Crise*, OCDE, París, 1981; MISHRA, Ramesh, *The welfare state in crisis, Social Thought and Social Change*, Londres, 1985, Harvester; C. OFFE, *Contradictions of the welfare state*, Hutchinson, Londres, 1984; N. LUHMANN, *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1993. A. PORRAS NADALES, *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, PPU, Barcelona, 1988, P. ROSANVALLON, *La crise de l’Etat-providence*, Seuil, Paris, 1992.

desastroso fracaso. La inexorable tipología de los llamados “estados fallidos” se nos aparece ahora como una amenazante realidad que pone al descubierto muchas de nuestras debilidades, largamente criticadas o desatendidas.

Estamos pues ante un momento decisivo en el que se nos reactualizan dramáticamente algunas de las grandes interrogantes que desde hace más de medio siglo han condicionado la evolución comparada del Estado social, enfrentándonos a diversas hipótesis alternativas; hipótesis que merecen nuestro estudio ante un momento de máxima prueba de carga del intervencionismo público. ¿Se consigue mayor eficacia intervencionista desde un Estado centralizado, o desde un sistema de tipo regional o federal donde las esferas públicas estén más próximas a la ciudadanía? ¿Se responde mejor a una emergencia como la del Covid-19 desde una forma de gobierno de tipo presidencial, o desde los tradicionales sistemas parlamentarios de corte europeo? ¿Constituyen las garantías constitucionales propias del Estado de Derecho un posible obstáculo a la eficacia de la actividad intervencionista en momentos críticos, obligando a una transitoria suspensión de las garantías constitucionales? ¿Existen acaso experiencias comparadas de distintas regiones del planeta que nos pueden ofrecer mejores resultados? ¿Acaso nos enfrentamos a la siniestra constatación de que sistemas no democráticos, o de corte autoritario, puedan conseguir una mayor eficacia en la lucha contra la pandemia? En consecuencia ¿constituye al final la pandemia una auténtica amenaza a nuestro Estado democrático de Derecho, preludivando el desarrollo expansivo de las potencialidades populistas y autoritarias preexistentes?

Naturalmente, también es posible que el aprendizaje institucional adquirido a lo largo de más de medio siglo de vigencia normalizada del Estado social pueda acabar siendo insuficiente ante contextos de emergencia sobrevenida: lo que situaría a los ordenamientos democráticos ante el supuesto anómalo de los estados o situaciones de excepción, donde el funcionamiento ordinario del sistema quedaría transitoriamente interrumpido. ¿Son tales interrupciones momentos de ruptura completa en el manejo del instrumental intervencionista que preside el funcionamiento ordinario del Estado social? ¿O, más bien al contrario, tales momentos excepcionales serían precisamente aquellos en que la “muscultura” estatal, desarrollada y engrasada en momentos anteriores de relativa normalidad, debe demostrar su mayor grado de eficiencia y eficacia? En cierta manera parecería pues que la prueba de esfuerzo que impone la pandemia supone la confirmación definitiva del grado de eficacia adquirido por los aparatos públicos propios del Estado social en el desarrollo de su complejo instrumental intervencionista.

II. LAS APORTACIONES DEL CONOCIMIENTO EXPERTO.

En Europa, como en el resto del mundo, la prueba del coronavirus ha supuesto la puesta en marcha de uno de los principales instrumentos de apoyo a la capacidad decisional que debe implicar todo intervencionismo público con pretensiones de eficacia: el uso del conocimiento experto, o del conocimiento científico, considerado como un instrumento superador de los sesgos ideológicos propios de la política y como una base segura sobre la que orientar las pautas finalistas del intervencionismo público². Ha sido, en efecto, un angustioso episodio de gloria para numerosos “expertos” en ámbitos sanitarios cuya voz, cuajada a menudo de resonancias bíblicas, ha sido oída y atendida con la máxima atención colectiva.

Había sin embargo un problema: y es que, en rigor, a comienzos de la pandemia en 2020, no existían auténticos “expertos” en Covid-19, al tratarse de un tipo vírico nuevo o desconocido. Cabe decir que, al cabo de al menos un año, ya han comenzado a existir, tras el seguimiento de los diversos episodios de propagación del virus y sus consecuencias. Es cierto que había, no obstante, expertos en virología o en otras disciplinas próximas, cuya voz podíamos oír con toda la legitimidad que dan la autoridad académica y el conocimiento científico. Pero, naturalmente, al final resultaban ser expertos en el ámbito sanitario: es decir, no se trataba de expertos en decisiones públicas o en intervencionismo público general, con sus numerosas y complejas implicaciones burocráticas y consecuencias sociales. Lo que significa que constituían ciertamente

2 S. JASSANOFF, *The Fifth Branch. Science advisors as policymakers*, Harvard UP, 1994. M. THATCHER, “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, n° 3, 2005.

un precioso instrumento de apoyo para las decisiones públicas: aunque éstas, en último término, debían ser adoptadas por los gobernantes legítimos en el ejercicio de sus competencias y mediante el manejo de sus respectivos instrumentos jurídicos, políticos y burocráticos.

El segundo problema, que en rigor no es tan nuevo, sería el de cuál es el grado de autonomía o independencia del conocimiento científico o experto que tratamos de usar como soporte. A lo que se une la necesidad adicional de que tal conocimiento adopte un grado mínimo de uniformidad o una ausencia de discrepancias y alternativas en su seno. Se trata pues de dudas razonables que afectan a la capacidad de instrumentación efectiva del conocimiento experto: o sea, si tal conocimiento es suficientemente homogéneo y sin discrepancias internas; y si los expertos son auténticos científicos independientes o más bien simples marionetas del entramado burocrático o partidocrático preexistente, actuando al final como una voz de su amo al servicio de las mayorías gobernantes. Nos encontraríamos así ante el desafío problemático del papel que pueden cumplir determinados organismos independientes, titulares de un conocimiento experto, en el marco de las decisiones generales que debe encarar cualquier Estado en momentos de crisis.

Pero junto a los expertos sanitarios, apoyando medidas más o menos rigurosas de confinamiento social para evitar la propagación vírica, bien pronto comenzaron a emerger otro tipo de expertos cuyo conocimiento exigía también una presencia igualmente prioritaria y protagonista. De entrada, los expertos en economía que anunciaban un hundimiento apocalíptico de las economías mundiales si la parálisis social generada por los confinamientos se prolongaba más allá de un cierto plazo de tiempo. O los expertos en enseñanza, que defendían la necesidad de continuar las pautas académicas establecidas, pese a las limitaciones que exigía la lucha contra la pandemia. U otros expertos en las distintas áreas que conforman las diferentes políticas públicas que sostienen a nuestras sociedades a comienzos del siglo XXI.

La pluralidad de racionalidades alternativas que surgen de cada uno de esos conocimientos venía pues, al final, a acentuar la centralidad subsidiaria de las instancias de gobierno, desde donde debe pilotarse la nave del Estado en momentos de crisis, adoptando decisiones capaces de ponderar adecuadamente los distintos tipos de valores o de racionalidades en liza. La única duda sería si tal circunstancia de emergencia permite ciertamente la puesta en práctica de complejos ejercicios de ponderación o si, por el contrario, ante la inmediatez de las circunstancias urgentes se abriría más bien el camino fácil y siniestro del despliegue de liderazgos carismáticos de estilo populista, capaces de generar respuestas simplificadas e instantáneas proyectadas a través del circuito mediático.

III. LA CENTRALIDAD GUBERNAMENTAL Y SUS RIESGOS

Naturalmente, cuando en un momento de emergencia nos confiamos a nuestros gobernantes legítimos, exigiendo decisiones ponderadas y urgentes, sólo nos queda esperar que Dios les mantenga iluminados: es decir, en que no se dejen vencer, en estos momentos críticos, por las conocidas deficiencias que desde hace décadas afectan al circuito de la política y sus esferas de gobierno.

Lo que equivale a proponer que la coyuntura de crisis no sea aprovechada para consolidar el poder de las mayorías en detrimento de las minorías, acentuando la deriva retórica y populista con que muchos gobernantes se enfrentan a la realidad; que no se caiga en los conocidos riesgos de no-acción o de mera acción cosmética que caracterizan a los sistemas políticos contemporáneos; o que no se pretendan desbordar las barreras propias del *rule of law* o Estado de Derecho, dentro de las que tradicionalmente se mueven los instrumentos de la acción pública de las democracias contemporáneas.

Es seguramente también un momento adecuado para comprobar el relativo desfase de nuestras visiones tradicionales del ejecutivo³, entendido como centro supremo de acción y respuesta estatal a los problemas sociales sobrevenidos.

De entrada, cabría aceptar como mínimo que las viejas teorías del impulso político se nos habrían quedado a estas alturas definitivamente obsoletas: se trata de aquellas concepciones dominantes durante

3 A. PORRAS NADALES, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, Madrid, 2014, A. PORRAS NADALES, "La agenda del gobierno", *Revista de Fomento Social*, 2015, n° 70, pp. 245-279.

la segunda mitad del siglo XX⁴, que entendían al ejecutivo como un programador estable de políticas intervencionistas, o como un formulador de promesas racionales y unificadas que deben cumplirse a posteriori; es decir, como el protagonista directo de esa función nuclear de impulso (o *indirizzo politico* en su originaria visión italiana) que, diseñada globalmente desde el momento inicial de la investidura, debe canalizarse sistemáticamente al conjunto del Estado durante todo el periodo de la legislatura, manteniendo una pauta de acción política estable y continuada más allá de las coyunturas.

Al contrario, del choque ante la realidad emerge ahora con mayor contundencia una visión del gobierno como instancia encargada de responder a las necesidades y demandas emergentes, acaso imprevistas con antelación; en un entorno donde las viejas estrategias planificadoras y apriorísticas decaen ante la necesidad de respuestas instantáneas que a veces deben improvisarse o coordinarse sobre la marcha, sometiendo a prueba la capacidad instrumental de la instancia gubernamental y sus aparatos burocráticos.

Esa centralidad gubernamental, entendida como el principal instrumento de respuesta ante emergencias, constituye ciertamente uno de los más conocidos aportes históricos del Estado social intervencionista, aunque en la práctica su eje de gravedad tienda a desplazarse hacia la esfera burocrática a la hora de canalizar sus políticas intervencionistas⁵. Pero sin olvidar que la posición constitucional del ejecutivo no implica su configuración como una instancia autónoma o separada sino como una esfera que debe integrarse en el marco de un adecuado equilibrio de poderes: es decir, operando en un entorno institucional donde el protagonismo del ejecutivo cuenta siempre con los conocidos frenos y equilibrios que aportan tanto el legislativo y el judicial, como el conjunto de elementos que conforman la opinión pública o la propia voz de la ciudadanía. Lo que significa que cualquier situación de emergencia, así como la respuesta ante la misma, afectará o debe afectar por igual al ejecutivo y a los restantes poderes del Estado, asegurando el mantenimiento en el tiempo del equilibrio institucional, además del protagonismo activo de la propia ciudadanía. Pues al final, la capacidad instrumental de respuesta del Estado social no se configura sólo como una responsabilidad activa del propio ejecutivo, sino del conjunto del sistema.

Sería en efecto un error dramático considerar que la respuesta correcta ante una emergencia significa al final dejar sólo al ejecutivo, con las manos libres para usar poderes excepcionales de forma más o menos indefinida. Pues los estados excepcionales no sólo deben implicar garantías para los derechos fundamentales, colocados transitoriamente en un estado de precariedad, sino también para los restantes poderes del Estado, que deben mantener en todo caso su funcionalidad. Como ha recordado recientemente Martin Lughlin, las Constituciones no son sólo declaraciones de derechos, sino equilibrio entre poderes⁶.

Una deriva transitoria del equilibrio entre poderes a favor del ejecutivo determina el riesgo inmediato de que tal reforzamiento gubernamental se convierta en una pauta de evolución estructural o permanente, desbordando o rompiendo con los equilibrios institucionales existentes. Y las alternativas operativas ante esta amenaza no parecen ser muy numerosas: o bien se acude a la formación urgente de gobiernos de concentración, con presencia de todas las fuerzas representativas; o bien se adopta la vía de salida de constituir órganos “externos” (y se supone que transitorios) que asuman la responsabilidad directa de lucha contra la pandemia.

4 En general en la doctrina del “indirizzo político” se suele aludir como documento originario a propia la voz “Indirizzo politico” de T. MARTINES, *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXI, 1972, Milán, Giuffrè. También A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977. En castellano L. LÓPEZ GUERRA, “Funciones de Gobierno y dirección política”, *Documentación Administrativa*, n° 215, julio-septiembre 1988. R. CANOSA USERA, “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 67, enero-marzo 1990. J.L. PÉREZ FRANCESCH, “Notas acerca del Gobierno como órgano de dirección política en la Constitución Española de 1978 (En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas)”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 79, 1993. Una completa panorámica histórica en I. FERNANDEZ SARASOLA, “Dirección política y función de Gobierno en la Historia Constitucional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n° 4, junio 2003. Una visión crítica desde perspectiva más actual en M. DOGLIANI, “L’indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milán, 1991.

5 J. SUBIRATS, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, MAP, Madrid, 1989; M. BARZELAY, *Atravesando la burocracia*, FCE, México, 1999.

6 M. LOUGHLIN, “The contemporary crisis of constitutional democracy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 0, n° 0, 2019, pp. 1–20.

Decían los estudiantes de mayo del 68 que debajo de los adoquines de París se encontraba la arena de la playa. Medio siglo después, ya sabemos más bien que debajo de los adoquines de nuestras ciudades no está la arena de la playa, sino la larga sombra del autoritarismo populista que se asoma a los mismos pies de nuestra democracia. Y las coyunturas de crisis pueden ser un motor impulsor decisivo en ese riesgo de deriva autoritaria, del mismo modo que, como decía Lenin, las malas cosechas son el mejor preludio para una revolución.

La centralidad gubernamental, que ha constituido uno de los aportes más consistentes del Estado social intervencionista durante más de medio siglo, se configura dramáticamente en una situación de emergencia no sólo como el instrumento fundamental de acción sino también, al mismo tiempo, como el principal factor potencial de riesgo en la evolución histórica de las democracias.

IV. LOS SONIDOS DEL SILENCIO PARLAMENTARIO.

El riesgo de un predominio excesivo del ejecutivo tiene naturalmente una vía inmediata de reequilibrio potencial: el reforzamiento paralelo del papel de las instancias legislativa o judicial. Pero tal reequilibrio se torna precario cuando los sonidos que emanan del legislativo son más bien, como decía Laurence Tribe, los sonidos del silencio⁷.

4.1. Los parlamentos como instancias de control

La labor de los legislativos puede canalizarse, especialmente en sistemas parlamentarios, hacia las habituales funciones de control político: lo que en la práctica equivale a configurarse como una fuerza de proyección crítica o *negativa*, que en principio apenas se ajusta a las exigencias de actuación urgente y unificada que trae consigo toda situación excepcional. Parece pues que, cuando se trata de actuar con urgencia, toda instancia de control que trate de limitar actuaciones intervencionistas será percibida desde la opinión pública como un obstáculo de freno que corre el riesgo de bloquear la eficacia de las actuaciones urgentes que deben ponerse en marcha.

Una hipótesis diferente se plantea sin embargo cuando el Parlamento asume funciones de autorización, generalmente en términos habilitantes a favor del ejecutivo: donde lo que estaría en juego sería el puro equilibrio institucional. El riesgo de que el ejecutivo “salte” por encima de los límites y procedimientos de la autorización legislativa se configura pues como una amenaza evidente que afecta en primer lugar a las propias coordenadas sobre las que, constitucionalmente, se desencadena la declaración de estados de excepción.

En general la experiencia comparada parece mostrar que el uso de los instrumentos excepcionales más o menos “ordinarios”, como el Decreto-Ley, se configura como la pauta de actuación más habitual y consistente; aunque en ocasiones no se utilice sólo con fines directamente relacionados con la crisis sanitaria sino también en relación con otras circunstancias emergentes o contextuales de la política del gobierno. Lo que demostraría pues el riesgo evidente que se esconde tras esta deriva favorable al ejecutivo: aprovechar la circunstancia excepcional de la pandemia para introducir en el ordenamiento productos normativos que en rigor son extraños o ajenos a la estrategia de lucha contra la misma.

Es cierto que el uso y abuso de los decretos-leyes no constituye un sesgo nuevo u original, sino toda una tendencia general que cuenta ya con un largo recorrido histórico y que particularmente se había reforzado ya durante la crisis económica desencadenada a partir de 2008⁸: sólo que en la anterior etapa se

7 L. H. TRIBE, *Constitutional Choices*, Massachusetts, Harvard University Press, Cambridge, 1985.

8 A. CARMONA CONTRERAS, “Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis crítico”, en F. PAU I VALL, *Parlamento y control del Gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1998. “Decreto-Ley y crisis económica. O cuando la necesidad (política) no hace virtud (constitucional)”, *Diritto & Questione Pubbliche*, núm. XVII, 2017. “Artículo 86”, en P. PÉREZ TREMPES y A. SAIZ ARNAIZ, (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española, 40 Aniversario (1978-2018), Libro-Homenaje a Luis López Guerra*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

trataba más bien de la arena económica, o la socioeconómica, la que focalizaba el uso de los Decretos-leyes, mientras que el contexto de la pandemia parece ofrecer un panorama mucho más difuso y generalizado.

Tal proceso problemático tiene particulares consecuencias cuando opera sobre estados de tipo federal o autonómico. Así, en el caso de España, el ejecutivo ha optado por apoyarse en el circuito de gobernanza territorial, coordinando sus políticas con las Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que salta por encima del Congreso, que quedaría así desarmado en términos de control indirecto sobre las actuaciones gubernamentales referidas a la pandemia, así como sobre la autorización de los plazos de duración de la misma. La lógica mayoría-oposición queda así diluida al proyectarse sobre la esfera de la gobernanza territorial, sin que aparentemente la opinión pública perciba en ningún momento los riesgos de ruptura del sistema.

En definitiva, las tareas de control parlamentario corren el riesgo evidente de perder su sustancialidad en contextos históricos de emergencia que deben atenderse mediante estados de excepción acudiendo al uso de instrumentos extraordinarios en manos del ejecutivo.

4.2. Los parlamentos como instancia legislativa

Existe naturalmente la alternativa de preguntarse por la labor estrictamente legislativa de los parlamentos, donde sin duda avanzamos con dificultad hacia la hipótesis de una *Ley-Covid*, es decir, a la posibilidad de creación de una normativa ad hoc, a modo de auténtica “ley omnibus”, que estableciera los marcos habilitantes adecuados para las esferas gubernamentales comprometidas, así como sus límites y garantías.

Ciertamente la hipótesis de dar respuesta a la crisis mediante el desarrollo de una ley específica implica una considerable prueba de esfuerzo para la actividad legislativa de los Parlamentos, necesitada siempre de un bagaje previo de conocimientos y de un cierto ambiente de serenidad deliberativa; aunque también de una efectiva función de impulso. Pero los momentos de emergencia lo son, o lo deben ser, también para las propias cámaras legislativas, poniendo en marcha las previsiones reglamentarias de actuación urgente con el objetivo de neutralizar así la consabida acusación al legislativo de constituir una instancia de actuación lenta e inadecuada para todo tipo de actuaciones de emergencia que deben llevarse a cabo con rapidez. La “lentitud” de las cámaras no debería ser un obstáculo absoluto, cuando en rigor los parlamentos suelen disponer de mecanismos de actuación urgente perfectamente disponibles.

En todo caso, es posible que no se haya explorado adecuadamente la relativa sencillez de una norma puramente habilitante, encargada de establecer al mismo tiempo los límites y garantías correspondientes para la actuación intervencionista en un contexto de grave crisis sanitaria.

4.3. La esfera del control judicial

Pero el silencio parlamentario contiene igualmente un segundo factor de riesgo: el de dejar relativamente desarmada a la esfera judicial a la hora de poner en marcha sus circuitos de control que, en ausencia de soportes legales actualizados, o bien no tienen más remedio que moverse dentro de una hipótesis de normalidad, o bien necesitan acudir a instrumentos extraordinarios de ponderación que probablemente rebasan los límites razonables de un justificable activismo judicial.

En otras palabras: la instancia judicial carecerá de marcos operativos adecuados para actuar desempeñando sus funciones de control si no opera sobre la base de unos soportes legales suficientemente actualizados. Y el silencio parlamentario se convierte en estas circunstancias en un obstáculo fatal que, en parte, viene a bloquear las posibilidades de una actuación judicial eficiente. Más allá de estos parámetros nos encontraríamos ante un activismo judicial descontrolado que sólo puede dar lugar finalmente a respuestas heterogéneas y a un contexto resultante de relativa incertidumbre para la dinámica propia de todo Estado de Derecho y sus exigencias de seguridad jurídica.

Es cierto que, en cuanto instancia defensora de los derechos humanos, la esfera judicial dispone en todo caso de un marco de referencia suficiente para restringir actuaciones excesivas del ejecutivo: pero cuando tales actuaciones gubernamentales se suponen orientadas hacia la defensa de la salud pública, la labor judicial puede parecer desenfocada, del mismo modo que sucede con la esfera de control parlamentario. Es decir, pueden convertirse en un instrumento de freno a la sagrada tarea de luchar urgentemente contra la pandemia.

V. ENTRE EL POPULISMO MEDIÁTICO Y LA GOBERNANZA.

La deriva final de este complejo contexto de crisis parece pues simplificarse en torno a las dos grandes tendencias evolutivas por las que ya venía discurriendo el Estado social desde las últimas décadas: por una parte el modelo de la gobernanza entendido como el marco adecuado para gestionar de forma coordinada esferas institucionales complejas proyectadas en su caso en una distinta escala territorial; y por otra el modelo mediático que permite adecuar en un marco simplificado la capacidad de respuesta instantánea y personalizada desde la instancia gubernamental.

El reforzamiento de la proyección mediática de la acción de gobierno en el entorno de la *gobermedia*⁹ constituye ciertamente un instrumento rápido e inmediato que permite una conexión más próxima con la ciudadanía; pero al mismo tiempo se configura como una peligrosa vía de evolución que conduce hacia un reforzamiento de las tendencias populistas y autoritarias presentes en los sistemas políticos contemporáneos. En efecto, la debilidad de los instrumentos de control parlamentario junto al reforzamiento inexorable del ejecutivo, generan -en un entorno de inevitable protagonismo mediático- un desequilibrio del sistema general de frenos recíprocos propio de cualquier Estado de Derecho, acentuando alternativamente el liderazgo reforzado del Presidente del ejecutivo, con sus inevitables riesgos de deriva populista-autoritaria.

Por otra parte, la urgencia de respuestas operativas ante la crisis suscita un reforzamiento inmediato de las exigencias de *gobernanza*, entendida como arena de coordinación interinstitucional entre las múltiples esferas públicas comprometidas. Naturalmente la dinámica de coordinación no se configura inmediatamente como un tipo de respuesta instantánea sino más bien como una pauta de cultura pública que -se supone- debe haberse ido estableciendo a lo largo del tiempo. Y, por lo tanto, allí donde no se hayan conformado con anterioridad pautas de comportamiento adecuadas para una efectiva coordinación y cooperación interinstitucional, resultará difícil improvisar instantáneamente mecanismos coordinadores eficientes. Mientras que los estados más habituados a operar cotidianamente en claves de gobernanza tendrán siempre una mejor aptitud para coordinar respuestas eficientes a la emergencia suscitada por una pandemia, en cambio, aquellos otros donde haya predominado la pura dinámica inercial de la jerarquía y el ordeno y mando tendrán ahora un riesgo mayor de decaer en una deriva de tipo populista-autoritaria.

Téngase en cuenta el riesgo paralelo de que ambos circuitos alternativos, populismo y gobernanza, se autoalimenten de forma negativa: la dinámica procesualmente compleja de la gobernanza se verá simplificada ante su alternativa de las repuestas rápidas o instantáneas proyectadas a través de la vía mediática en sesiones de “*Aló Presidente*”. Y, en consecuencia, allí donde las respuestas coordinadas en claves de gobernanza se demuestren finalmente lentas o inoperativas, la dinámica del sistema se balanceará del lado de la deriva populista y su estrategia de soluciones fáciles e inmediatas impulsadas desde el ejecutivo. Y toda dinámica populista es capaz de autoalimentarse a sí misma cuando dispone de un soporte mediático suficiente que permita saltar más allá de las exigencias de veracidad que deben rodear toda acción pública. Todo ello teniendo en cuenta que nos situamos en un contexto histórico condicionado, desde las últimas décadas, por el inexorable declive que viene experimentando el soporte de legitimación del circuito partitocrático-representativo, en términos de crisis de representación, acentuando así la deriva hacia otras fórmulas de salida.

En este contexto difícil, la opción metodológica -tan propia del medio académico- de tratar de ponderar la acción de las instancias públicas en base a los parámetros teóricos y metodológicos preestablecidos en contextos previos de razonable estabilidad, corre el riesgo de conducir hacia visiones miopes y desajustadas de la emergente realidad: pues ni la lógica de la confianza política propia de los sistemas parlamentarios, ni la misma capacidad de programación del ejecutivo estableciendo a través de su función de impulso unos parámetros adecuados al contexto de cada legislatura, podrán seguir manteniendo su congruencia ante la necesidad inmediata de dar respuesta a necesidades o demandas nuevas, urgentes y sobrevenidas.

La excepcionalidad conduce así hacia una deriva estratégica que suscita transformaciones imprevistas en nuestra tradicional visión de los sistemas institucionales. Recordemos el modo como se ha configurado en España la segunda fase de la lucha contra la pandemia: tras comprobar la relativa torpeza

9 A. PORRAS NADALES, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, cit.

de un modelo fuertemente centralizado en la primera fase, se pone en marcha en un segundo momento un marco de diálogo e interacción directa entre el gobierno central y las autoridades autonómicas, en clave de gobernanza, permitiendo modalizar las respuestas en cada territorio. Lo que constituiría sin duda un marco institucional impecable si no fuera porque deja en fuera de juego al propio Congreso de Diputados, donde se focaliza y se concentra la presencia de la oposición parlamentaria.

VI. ¿PAUTAS DE EVOLUCIÓN?

La tarea de tratar de determinar si algunas de las consecuencias imprevistas del impacto de la pandemia sobre las esferas públicas se van a convertir finalmente en tendencias consistentes, capaces de preluar posibles pautas de evolución histórica de las democracias en el siglo XXI, constituye seguramente una tarea excesiva. En rigor, cabría decir que la primera y fundamental aspiración colectiva para la humanidad en la próxima década del siglo XXI sería más bien la de la vuelta a la normalidad, es decir, al funcionamiento ordinario de nuestros sistemas constitucionales: un escenario felizmente recuperado que debería llegar al final de nuestra pesadilla colectiva.

La hipótesis alternativa de localizar los posibles hallazgos o innovaciones que hayan podido generarse durante este periodo, suscita de entrada todo un cúmulo de interrogantes: ¿se trata de hallazgos positivos o negativos? ¿de experiencias a tener en cuenta en el futuro, o más bien para olvidar lo antes posible? ¿o acaso constituyen en realidad auténticas pautas de transformación profunda, destinadas a permanecer a lo largo del tiempo como un nuevo elemento incorporado a nuestros sistemas democráticos del siglo XXI? ¿Son entonces aportaciones generadas y adecuadas sólo para momentos de excepción o, por el contrario, constituyen innovaciones susceptibles de mantenerse en un contexto futuro de razonable normalidad?

En este contexto de preocupación, parece cierto en primer lugar que las instancias internacionales no han conseguido cumplir una labor esencial en el contexto de la pandemia y que, más o menos, se han dejado arrastrar por la centralidad inercial de las instancias estatales. Sin embargo, su labor sutil ha constituido ciertamente un elemento complementario de impacto indirecto. No ya en el ámbito estrictamente sanitario, donde la *Organización Mundial de la Salud* ha operado más bien como un circuito generador de información preventiva, sino en el más proceloso terreno de las estrategias destinadas a amortiguar la crisis económica subsiguiente. Así, en el contexto europeo, las condiciones de respeto de cláusulas “*rule of law*” en los fondos extraordinarios de ayuda puestos en marcha desde la Unión Europea han constituido, pese a las resistencias detectadas en algunos países, un instrumento de freno a los riesgos de deriva autoritaria de ciertos estados.

Al mismo tiempo, el entramado territorial propio de Estados de tipo federal o regional no ha conseguido ocultar la espectacular centralidad que las ciudades o núcleos urbanos han venido adquiriendo durante el periodo de la pandemia, como esfera institucional estratégica dotada de una creciente proyección operativa en cuanto instancia de respuesta inmediata a las necesidades ciudadanas. Lo que nos sugeriría una visión innovadora de las pautas de evolución de los sistemas territoriales, tal como éstos han venido discurriendo durante las últimas décadas de evolución del Estado social: en efecto, la simplificada visión dual de la realidad territorial, enfrentando a un poder central frente las periferias regionales, estaría ahora siendo complementada por un circuito local dotado de una creciente centralidad como esfera suministradora de prestaciones inmediatas a favor de la ciudadanía. Lo que seguramente constituye una experiencia innovadora que debemos tener en cuenta en la evolución futura de nuestros sistemas territoriales.

La experiencia *Covid* parece representar igualmente una nueva visión de la gobernanza, sometida ahora a las exigencias de actuación inmediata o urgente que parece caracterizar a las democracias avanzadas del siglo XXI. Si tradicionalmente hemos venido considerando a los circuitos de coordinación e interacción que configuran la gobernanza como esferas ralentizadas y relativamente opacas, donde los procesos de decisión suscitan inevitables retrasos debido a las tareas de ajuste múltiple y negociación multipolar, parece que la experiencia *Covid* suscita un entorno diferente donde la gobernanza debe operar de forma acelerada, suscitando respuestas rápidas o inmediatas operando en un contexto de transparencia. Estaríamos pues ante un impulso a las exigencias propias de la gobernanza, imponiendo nuevas pautas de celeridad o respuesta instantánea, seguramente más acordes con el contexto histórico democrático del siglo XXI.

En cuanto a los riesgos de deriva populista no constituyen por desgracia un factor achacable de forma exclusiva al impacto de la pandemia, sino el resultado de todo un conjunto de potencialidades negativas preexistentes, que siguen constituyendo un factor de riesgo estructural de nuestras democracias. No se trata solamente del fenómeno general de deslegitimación del circuito de la representación, suscitado durante las décadas finales del siglo XX como consecuencia de los numerosos casos de corrupción de la clase política, sino también de otros fenómenos históricos más difusos como el enrarecimiento de los procesos de consolidación democrática o como las consecuencias negativas imprevistas que se deducen de la revolución general de las comunicaciones.

El ámbito comunicativo suscita en efecto todo un cúmulo de consecuencias contradictorias que rompen con la simplificada visión “habermasiana” del proceso de formación de la opinión pública característico de las democracias contemporáneas. Por un lado, el impacto consistente y continuado de los tradicionales *mass media* suscita una deriva populista-plebiscitaria donde la lógica de la *gobemedia* y su dinámica de respuestas instantáneas y personalizadas, a menudo puramente virtuales, constituye un factor que consolida los liderazgos personalizados, apoyados ahora en un nuevo tipo de “partidos-movimiento” articulados en torno a un gran líder carismático. Lo cual parece hacer decaer el tradicional entramado representativo propio del modelo de *Estado de partidos* característico del siglo XX¹⁰. Pero, por otro lado, el incremento de la dinámica participativo-interactiva que se deduce del apogeo de la red internet parece tensionar las tradicionales pautas de configuración de las libertades de información y expresión, donde el incremento de la presencia activa de la ciudadanía aparece acompañado del apogeo de las *fake news* y de la presencia de *hackers* y otras fuerzas ocultas que operan en la difusa opacidad de la red¹¹. El control de las vías de acceso a la red por parte de los gobiernos se configura así como una nueva y sorprendente amenaza a algunas de nuestras tradicionales libertades básicas, operando de forma escasamente visualizable.

En cuanto a los procesos de transición y consolidación democrática, parecen venir experimentando durante las últimas décadas procesos de reacción o enrarecimiento que siguen a las periódicas oleadas democratizadoras. Así ha sucedido al menos con algunas de las grandes oleadas democratizadoras del siglo XXI: las revoluciones de los colores, la primavera árabe, o el llamado constitucionalismo bolivariano¹². La primera de ellas, focalizada especialmente en la periferia de la antigua Unión Soviética, sólo ha generado hasta ahora resultados precarios, sin un impacto sustancial al nivel geopolítico y suscitando al mismo tiempo un activismo a la contra por parte del gobierno ruso: todo lo cual parece consolidar algunas de las tendencias autoritarias preexistentes. La primavera árabe ha suscitado igualmente fenómenos de reacción que neutralizan la consistencia del impulso originario, dejando al final resultados exigüos y limitados. Y en cuanto al constitucionalismo bolivariano, tan empeñado en la retórica de la universalización de los derechos, no ha conseguido sin embargo neutralizar las tendencias al caudillismo, suscitando al mismo tiempo una difusa tendencia a la ruptura de las normas limitadoras de los mandatos presidenciales.

Pero yendo más allá de estas hipótesis de riesgo parece evidente que la crisis de la pandemia ha traído también al constitucionalismo democrático toda una serie de novedades que, por más que ya vinieran siendo preludiadas con anterioridad, no dejan de adquirir una notable relevancia. Así en primer lugar convendría destacar lo obvio: la crisis nos ha situado en un escenario donde la noción de urgencia parece adquirir una impronta relativamente normalizada, lo que significa otorgar un nuevo sentido a la capacidad de respuesta pública, que tendría ahora un sentido más inmediato incluso ante circunstancias imprevistas o emergentes. Si tal tendencia se acaba convirtiendo en una nueva pauta de cultura política,

10 M. GARCIA PELAYO, *El estado de partidos*, Madrid, 1996, Alianza. DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, 1982, FCE. G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1980, A. PORRAS NADALES, “Entre representación y participación: dinámicas y límites”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n° extra, 2018.

11 A. PORRAS NADALES, “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en M. CARRASCO, B. RODRÍGUEZ (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, Navarra, 2019, pp. 99-112.

12 A. PORRAS NADALES, “Desarrollo constitucional y globalización” en *Revista de Fomento Social*, Núm. 287-288 (2017), págs. 407-421; “Retos del Derecho Constitucional: la esfera institucional”, *Asuntos Constitucionales. Revista del CESJ Sur de Europa*, n° 0, 2020.

eso significa que el manejo de la agenda gubernamental no podría seguir decayendo en las trampas de la no-acción ocultada tras la mera presencia virtual de los gobernantes¹³, tal como se viene configurando la estrategia de gestión de la agenda gubernamental durante las últimas décadas. Ni tampoco podrá ser interpretada o analizada desde la segura y arcaica visión propia del impulso político, con sus exigencias de programación previa y estable. El concepto de urgencia implicaría ahora una intensificación general de las exigencias de respuesta inmediata a las demandas colectivas, desplazando las falsas vías de salida o los riesgos de no-acción, camuflados tras la mera presencia virtual de los gobernantes.

Igualmente constituye una obviedad nacida de la pandemia el creciente impulso al manejo de las nuevas tecnologías que han adquirido un nivel de proyección imprevisto permitiendo un protagonismo más directo de la ciudadanía y asegurando así una continuidad reforzada de las tendencias preexistentes. Y todo salto tecnológico que se generaliza socialmente acaba suscitando procesos transformadores innovativos. En este caso, cabría afirmar que el reforzamiento de los circuitos comunicativos a través de la red suscita un reforzamiento paralelo de la propia sociedad civil¹⁴ en cuanto instancia enfrentada no ya al propio Estado sino, en general, al circuito transnacional desde el que opera la dinámica de la globalización. La intensificación comunicativa supondría pues un reforzamiento de la vieja categoría de los “nervios del gobierno” de la que hablara hace ya más de medio siglo Karl W. Deutsch¹⁵, permitiendo en consecuencia un marco de desarrollo democrático más consistente.

La hipótesis de que tales transformaciones históricas acaben conduciendo hacia un contexto más propicio para el desarrollo democrático y el incremento general de la transparencia del sistema, constituye ciertamente el marco posibilista o positivo del balance de la gran crisis del Estado social a comienzos del siglo XXI.

13 A. PORRAS NADALES, “La agenda del gobierno” *Revista de Fomento Social* cit.

14 En una perspectiva histórica, cfr. recientemente D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto, 2019, quienes utilizan el sugerente ejemplo del “efecto reina roja” tomado de Alicia en el País de las Maravillas (Alicia y la Reina corren, pero permaneciendo en el mismo sitio) para expresar así las tensiones constructivas entre sociedad y Estado a lo largo de ese “pasillo estrecho” que permite la consolidación histórica de las democracias.

15 K. W. DEUTSCH, *Los nervios del gobierno*, Paidós, Buenos Aires, 1969.