

POSICIONES

Círculo Cívico de Opinión
Mayo de 2020

Podere de necesidad y Constitución

Con el documento COVID-19, ESPAÑA-20 (POSICIONES, 13 de abril), donde se hace una valoración de la gestión de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia, el Círculo Cívico de Opinión adquirió el compromiso de analizar en sucesivas entregas la crisis desde distintos ángulos de observación: científico, jurídico, económico e histórico. La primera de tales aportaciones, que enfocaba el tema desde la perspectiva científica, se publicó al comienzo de este mismo mes de mayo (POSICIONES, COVID-19: el reto científico), constituyendo el texto que sigue —desde la óptica jurídica constitucional— la segunda.

En la convicción de que el problema constitucional más importante que plantea la declaración de estado de alarma para combatir la COVID-19 radica en los límites de los poderes gubernamentales de emergencia, el Círculo Cívico de Opinión ha recabado para estudiarlo en profundidad y sistemáticamente a un reconocido experto, Vicente Álvarez García, catedrático de Derecho Administrativo. Sus páginas abundan en reflexiones expresadas en ocasión reciente por Santiago Muñoz Machado (EL PAÍS, 27 de abril), y que el CCO aprovecha ahora para suscribir:

“Existen dos parámetros, de manejo muy sencillo, que pueden aplicarse para evaluar la constitucionalidad de las decisiones restrictivas de los derechos que se adoptan en situaciones de emergencia. Ambos están convalidados por todos los Estados de derecho. En primer lugar, los poderes de excepción se atribuyen para combatir circunstancias de excepción y, en consecuencia, no deben mantenerse más tiempo que el que duren los hechos excepcionales que los justifican. El retorno a la legalidad ordinaria debe ser inmediato en cuanto aquellos desaparezcan.

En segundo lugar, el uso de los poderes de emergencia tiene que ajustarse estrictamente al principio de proporcionalidad. La verificación de que las decisiones se acomodan a este principio puede hacerse utilizando tres test: primero, idoneidad de la medida, es decir, si es adecuada para alcanzar el fin u objetivo que se persigue; segundo, si existen o no alternativas menos gravosas que la decisión adoptada, y tercero, si la actuación elegida producirá o no desventajas compensables con los beneficios que esperan obtenerse aplicándola”.

El estudio del profesor Vicente Álvarez, especialista en Derecho de necesidad, que el Círculo ha debatido y ahora publica, lleva a cabo una evaluación crítica de las actuaciones desarrolladas por el Gobierno, en el marco del estado de alarma, para combatir la COVID-19. Es una evaluación ponderada que reconoce la positiva respuesta de la sociedad y de muchas instituciones, y considera también las flaquezas e insuficiencias que la crisis ha puesto de manifiesto. Se incluyen recomendaciones y reflexiones de interés sobre la progresiva reducción de las medidas de prevención, y sobre la nueva regulación que lo sucedido impone estudiar y establecer para el futuro.

Podere de necesidad y Constitución

Una evaluación del uso del poder durante el estado de alarma

INTRODUCCIÓN

Llevamos semanas viviendo una crisis de salud pública sin precedentes en la historia reciente, ocasionada por un coronavirus (la COVID-19).

Esta situación de emergencia ha provocado la activación de los poderes de necesidad en buena parte de los Estados del planeta. En el caso de nuestro país, el Gobierno de la Nación decidió durante la noche del sábado 14 de marzo de 2020 la activación del Derecho constitucional de emergencia, recurriendo, en concreto, al estado de alarma. La lectura del Boletín Oficial del Estado (BOE) y de los diarios oficiales autonómicos muestra que hasta ese preciso momento prácticamente toda la lucha contra la crisis de salud pública provocada por la pandemia se había desplegado por las Administraciones autonómicas y locales.

El estado de alarma está previsto en el ya archiconocido art. 116.2 de la Constitución Española (CE). Pero este precepto se refiere mínimamente a la forma de declarar este estado de emergencia y a su prórroga, de tal manera que el grueso de su regulación se encuentra esencialmente en una vieja, e infraconstitucional, Ley Orgánica de 1981: la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES).

El juego de la Constitución y, sobre todo, de esta norma legal permitió al Consejo de Ministros la aprobación, sin necesidad de ninguna autorización parlamentaria previa, 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. Dicha disposición, que ha propiciado la centralización de las potestades de lucha contra la pandemia en manos de la Administración General del Estado a lo largo y ancho del territorio nacional, se ha dictado en virtud de dos de las causas previstas en el art. 4 LOAES: por un lado, y principal, la existencia de una crisis sanitaria, como es la epidemia de coronavirus (COVID-19); y, por otro, las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Con independencia de la indicación de esta base jurídica (art. 1), el resto del Real Decreto se destina a la fijación de las condiciones del estado de alarma: en primer lugar, su ámbito territorial, que se extiende a todo el Estado (art. 2); en segundo lugar, la autoridad competente (art. 4) y la obligación de colaboración

con ella (art. 5); en tercer lugar, la gestión ordinaria de los servicios (art. 6); en cuarto lugar, las medidas de necesidad previstas (arts. 7 a 19, disposiciones adicionales segunda a quinta y anexo); en quinto lugar, el régimen sancionador (art. 20), y, en sexto lugar, la ratificación de las medidas adoptadas por las autoridades competentes de las Administraciones autonómicas y locales (disposición final primera).

La declaración inicial del estado de alarma se extendió durante todo el plazo legal máximo posible de quince días desde la publicación oficial del Real Decreto (art. 3), pero la batalla contra la epidemia ha llevado al Gobierno de la Nación hasta el día de hoy a su prórroga en ocasiones consecutivas durante sendos plazos de quince días, para lo que ha debido contar con la previa autorización del Pleno del Congreso de los Diputados.

En esta fase de evolución de la crisis sanitaria, y con este marco jurídico recién descrito, estamos ya en situación de efectuar un balance muy preliminar de, por un lado, las fortalezas y de, por otro, las debilidades que ha demostrado nuestro sistema social y jurídico en la lucha contra la pandemia de coronavirus (COVID-19), partiendo de una doble idea: por un lado, la regulación de los estados constitucionales de emergencia cuenta con cuarenta años en los que prácticamente no ha sido puesta a prueba hasta ahora (salvo por el caso sustancialmente menor de la “crisis de los controladores del tránsito aéreo” de 2010), pero que ha mostrado durante estos días algunas carencias significativas; por otro lado, el funcionamiento práctico del Estado autonómico ha servido para vaciar fácticamente algunos servicios centrales que son fundamentales para una lucha mínimamente eficaz contra las grandes crisis de salud pública.

LAS FORTALEZAS DEMOSTRADAS POR NUESTRO SISTEMA DE LUCHA CONTRA LA PANDEMIA

Las fortalezas que ha presentado nuestro sistema han sido muy significativas en cuestiones tan importantes como las que sintetizo en los párrafos siguientes.

A) La primera mención obligada es al correcto funcionamiento del sistema hospitalario (público, pero también privado), con el incansable trabajo de todo el personal sanitario, que, a pesar de los niveles de estrés al que ha estado sometido por el elevado número de población contagiada y por la carencia de los equipos de protección mínimamente necesarios, ha dado la batalla en primera línea contra la epidemia, arriesgando seriamente su salud e, incluso, su vida.

Ha sido asombrosa la capacidad demostrada por el sistema para crear nuevas infraestructuras hospitalarias para la atención a los enfermos, con el paradigmático ejemplo del hospital de campaña de IFEMA a la cabeza, puesto en marcha en escasas horas gracias a la colaboración de una multiplicidad de personas.

B) Ha funcionado de manera muy sobresaliente la cadena de abastecimiento agroalimentario. Piénsese que el Gobierno de la Nación a la hora de adoptar el Real Decreto de declaración del estado de alarma no solo invocó la causa relativa a la existencia de una crisis de salud pública, sino también la referida al eventual desabastecimiento de productos de primera necesidad.

El correcto funcionamiento del sistema de abastecimiento muy probablemente ha evitado cualquier conato de miedo al racionamiento en los productos básicos y, con ello, la potencial explosión de conflictos de orden público, que hubiesen obligado al Gobierno de la Nación (con la autorización del Congreso de los Diputados) a la activación del estado de excepción. Este estado constitucional de emergencia hubiese provocado, probablemente, una notable suspensión de derechos permitida por el art. 55.1 CE.

C) Ha sido también sobresaliente el funcionamiento de los grandes servicios públicos esenciales: no ha existido ningún tipo de problema reseñable en los servicios de telecomunicaciones (a pesar de la grandísima puesta a prueba de sus capacidades), eléctricos, financieros, de abastecimiento de agua, de recogida de basuras, de transporte ciudadano, etc.

D) El trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las distintas Administraciones Territoriales (estatales, autonómicas y locales) ha sido excelente, a pesar de que, a menudo, han arriesgado su salud, al carecer de los equipos de protección necesarios para el ejercicio de sus tareas, entre las que ha destacado muy significativamente la vigilancia de las vías públicas de carácter urbano e interurbano para hacer respetar la medida de confinamiento.

E) La implicación de unas Fuerzas Armadas que han desplegado sus capacidades en múltiples campos (desinfección de residencias de ancianos y de instalaciones, vigilancia tanto dentro como fuera de las poblaciones, asistencia sanitaria directa en los hospitales militares, puesta en pie de hospitales de campaña, transporte de enfermos, movimiento de cadáveres, transporte nacional e internacional de material, fabricación de productos, etc.). Han participado en estas labores, agrupadas en torno a la ya famosa “Operación Balmis”, decenas de miles de militares integrados, tanto en la Unidad Militar de Emergencias, especializada en la batalla contra las catástrofes del más diverso tipo, como en el resto de las unidades militares bajo las órdenes funcionales inmediatas del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y la suprema dirección del Gobierno de la Nación (art. 97 CE), a través de la Ministra de Defensa. Basta para comprobar su eficacia la lectura del Boletín Oficial del Estado de estos días, que demuestra que las Fuerzas Armadas han conseguido realizar su ingente labor con las previsiones jurídicas mínimas ofrecidas para ellos por el Real Decreto de declaración del estado de alarma y tan solo cuatro disposiciones de desarrollo adoptadas por el Ministerio de Defensa, en contraste con las muchas decenas de disposiciones de necesidad dictadas por las restantes autoridades competentes delegadas (esto es, los Ministros de Sanidad, de Interior y de Transportes).

F) El comportamiento de la población (española y residente en nuestro país) ha sido ejemplar en términos generales, respetando medidas tan drásticas como un confinamiento domiciliario prácticamente absoluto. No empece para esta opinión el comportamiento insolidario mostrado por un porcentaje mínimo de la ciudadanía que no ha respetado las medidas adecuadas para evitar los contagios.

La sociedad civil (desde los grandes empresarios hasta los ciudadanos individuales) se ha implicado muy notablemente en la búsqueda en el exterior de material médico, en la fabricación de material en instalaciones industriales patrias, en la realización de múltiples tareas de voluntariado o, simplemente, en la realización de donaciones para, entre otras muchas finalidades, el sostenimiento general del sistema, la compra de material médico, el suministro de los bancos de alimentos o las amplísimas redes de asistencia solidaria gestionadas, por ejemplo, por Cáritas o por la Cruz Roja.

LAS DEBILIDADES DE NUESTRO SISTEMA DE LUCHA CONTRA LA PANDEMIA

El funcionamiento del sistema ha mostrado también muy importantes debilidades que deberían corregirse con vistas a hacer frente a futuras crisis (sanitarias o no). Veamos muy sintéticamente algunas de ellas.

A) El Reino de España está integrado desde el 1 de enero de 1986 dentro del club europeo, que, en determi-

nadas materias, como sucede particularmente en las económicas, ha supuesto un altísimo grado de integración supranacional muy beneficioso para el desarrollo socioeconómico de nuestro país. Hay, sin embargo, ámbitos donde este desarrollo ha sido inferior, porque, entre otras cosas, la Unión Europea tiene unas competencias mucho más reducidas que en el ámbito económico. Las competencias comunitarias exclusivas o compartidas que afectan a la economía se reducen a meras competencias europeas de apoyo, de coordinación o de complemento de la acción de los Estados miembros en la materia de la “protección y mejora de la salud humana”, como demuestran los arts. 6 a) y 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Es importante que los Estados miembros cedan a la Unión Europea competencias en este ámbito de la salud o en otros ámbitos sociales, porque hay muchas cosas que ciertamente se podrían (y se deberían) haber hecho en relación con la lucha contra la pandemia desde el nivel europeo, como, sin necesidad de ir más lejos, la adquisición de material sanitario para toda la Unión en el mercado global, sin que cada Estado fuese consiguiendo (y utilizando) este material de manera tan independiente como egoísta, en detrimento de países como Italia primero, y España después.

Esta lucha sanitaria contra la pandemia no ha funcionado (o lo ha hecho, generosamente hablando, de manera bastante deficiente) a nivel supranacional europeo. Es importante para el porvenir de la Unión que sí funcionen convenientemente, al menos, los mecanismos económicos de reconstrucción para toda la Europa comunitaria.

B) La falta de una integración en la salud pública europea suficiente ha provocado que la barrera contra el coronavirus haya tenido que establecerse a nivel estatal, tanto en Estados centralizados de corte francés como en sistemas descentralizados: el alemán, el italiano o el español.

En el caso hispano, que es el que nos interesa ahora, hasta la noche del día 14 de marzo de 2020 (fecha de la declaración del estado de alarma) toda la actividad de lucha contra la pandemia se desplegó —ya se señaló antes— por las Comunidades Autónomas y por las Administraciones Locales. No es el momento ahora de escrutar el comportamiento de las autoridades gubernamentales estatales de esos días previos, pero habrá que analizarlo de manera profunda una vez finalizada la crisis de salud pública que vivimos para intentar comprender qué se hizo mejor y qué se hizo peor. Esto es importante a los efectos del Derecho de necesidad para, sobre todo, poder prevenir rebrotes de la pandemia. Otra cuestión es, evidentemente, la relativa a las responsabilidades políticas o jurídicas de distintos órdenes que se pudiesen derivar de los acontecimientos que estamos viviendo.

La declaración del estado de alarma produjo una (re)centralización de competencias (y, en lo que ahora más nos interesa, de las sanitarias en particular) desde las Comunidades Autónomas hacia la Administración General del Estado. Debe recordarse que la autoridad competente para la lucha contra las crisis en los estados constitucionales de excepción es el Gobierno de la Nación, que puede siempre designar autoridades delegadas para la gestión concreta de la emergencia, pero siempre bajo la dirección del propio Gobierno (y, señaladamente, de su Presidente). En la situación de emergencia que ahora vivimos, el Real Decreto de declaración del estado de alarma designó a cuatro Ministros como autoridades delegadas competentes: los titulares de las carteras de Transportes, Interior, Defensa y Sanidad. Los tres primeros para la gestión de las competencias de crisis ligadas a sus departamentos; el de Sanidad, para la gestión de las competencias sanitarias y las no correspondientes a las otras autoridades.

En cierta forma, el Ministerio de Sanidad se convirtió en el centro rector de la lucha contra la crisis de salud pública originada por la COVID-19. Después de tantísimos años, el Ministerio de Sanidad recuperaba sus históricas competencias. El problema era que este departamento estatal ya no contaba con los medios y la praxis que una vez tuvo. Se concentraron jurídicamente inmensos poderes en una Administración que no tenía la capacidad de gestionarlos (desde efectuar grandes compras públicas de material necesario para superar la crisis, hasta el tratamiento homogéneo de los datos epidemiológicos aportados por las Administraciones autonómicas).

Esta situación resulta necesario corregirla. Es imprescindible prever las respuestas frente a las crisis. Hay crisis de carácter autonómico, pero las hay de una magnitud estatal, y para luchar frente a ellas la Administración General del Estado debe disponer de las armas suficientes. Esta es una de las grandes fallas a las que resulta necesario hacer frente de inmediato.

Sería preciso o bien dotar al Ministerio de Sanidad de competencias reales y de medios suficientes para hacer frente a las crisis de salud pública, o bien crear un departamento o una agencia gubernamental con capacidad para luchar contra todo tipo de catástrofes de grandes dimensiones, de la misma forma que ya se creó una unidad militar especializada para ello. En efecto, la idea con la que nació la UME, crear una estructura militar capaz de hacer frente a las crisis severas, debería ser profundizada, construyendo una estructura civil, que agrupase de manera efectiva las capacidades civiles y militares para luchar contra todo tipo de peligros graves de la categoría que fuesen.

La creación de una agencia o una autoridad administrativa independiente garantizaría la suficiente autonomía de la entidad como para asegurar que la política se mantiene al margen de la toma de decisiones diarias sobre el funcionamiento de esta estructura (igual que sucede con el Banco de España, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o el Consejo de Seguridad Nuclear, por citar algunas de las autoridades dotadas de la máxima descentralización funcional en nuestro país), lo que impediría errores cruciales de actuación, como los vividos en las semanas previas a la declaración del estado de alarma: celebración de actos deportivos masivos (dentro y fuera de España), enormes manifestaciones o grandes fiestas populares.

C) De la misma forma que las estructuras administrativas centrales para la lucha contra las emergencias (sanitarias o no) están en buena medida anquilosadas, por no decir que (salvo en el caso militar) están desactivadas, el Derecho constitucional de necesidad debe sufrir una importante actualización. Para ello no es necesario retocar ni siquiera la Constitución, porque (con la excepción del nombre de los estados y de las reglas competenciales mínimas para su declaración y su prórroga, que sí están dentro del art. 116 CE) casi todo este Derecho está regulado en una norma infraconstitucional: la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio.

Esta norma, que es de 1981, apenas si ha sido activada y su actual utilización demuestra que plantea serios problemas jurídicos que es preciso identificar con sumo cuidado para su superación adecuada. El Derecho de necesidad es una rama particularmente sensible del Derecho donde no cabe la improvisación. Cualquier improvisación se paga (y duramente) cuando aparece una emergencia.

La adaptación del Derecho de necesidad tiene que servir para una mejor regulación, tanto de las estructuras gubernativas de la necesidad (como ya hemos visto), como de las diferentes categorías de medidas de necesidad, en puntos tales como los siguientes:

a) La afectación a los derechos fundamentales y a las libertades públicas de los ciudadanos. Citaremos tan solo algunos de los aspectos problemáticos puestos de manifiesto durante estos días de confinamiento:

1º) La LOAES posibilita la limitación de la circulación de las personas en caso de estado de alarma (y así lo prevé el Real Decreto de su declaración). Esta libertad fundamental está reconocida en el art. 19 CE, que solo puede ser suspendido en los supuestos de estado de excepción y de sitio. En dicho contexto, el problema que se ha planteado por voces jurídicas autorizadas es si un confinamiento de las dimensiones que sufrimos todos resulta realmente una limitación de la libertad de circulación o si, por el contrario, alcanza las dimensiones de una verdadera suspensión, al menos de hecho de esta libertad.

2º) La libertad religiosa prevista en el art. 16 CE no puede ni siquiera suspenderse en los estados de excepción o de sitio ¿Pueden, sin embargo, desalojarse dos decenas de personas presentes en una catedral de grandes dimensiones durante la celebración de una ceremonia religiosa en plena Semana Santa?

3º) Se ha planteado la oportunidad de la existencia de un único canal informativo oficial para difundir noticias sobre el coronavirus. ¿No es esta posibilidad atentatoria contra las libertades fundamentales de expresión y de información contenidas en el art. 20.1, letras a) y d), CE, cuando estas libertades únicamente pueden suspenderse durante los estados de excepción y de sitio?

4º) Los domicilios particulares no pueden ocuparse temporalmente en ningún caso, porque lo prohíbe expresamente para el estado de alarma el art. 11 c) LOAES, y esto no puede razonablemente ser puesto en duda por disposiciones ambiguamente redactas ni por declaraciones gubernamentales.

5º) La intervención de las industrias debe ser estrictamente temporal en tanto dure la situación de crisis, frente a lo que sostienen altísimos cargos del Gobierno de la Nación invocando el art. 128 CE.

6º) La localización de los contagiados asintomáticos constituye una obligación de las autoridades sanitarias y su aislamiento es una restricción a la libertad de movimiento obligada para esta categoría de personas (entre las que podemos encontrarnos absolutamente todos en un momento u otro). Ahora bien, este aislamiento tiene que practicarse de la manera menos lesiva posible para los derechos de los afectados, respetando escrupulosamente el principio de proporcionalidad, tal y como lo hemos explicado en las páginas iniciales de este trabajo.

b) La regulación jurídica del papel de las Fuerzas Armadas en las situaciones de emergencia constitucional no existe, salvo para el estado de sitio. La LOAES no prevé de manera consciente la intervención militar en los estados de alarma y de excepción. No obstante, en el precedente ofrecido por la declaración del estado de alarma en “la crisis de los controladores del tránsito aéreo” participaron decisivamente las autoridades militares (en concreto, el Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire), pero lo hicieron sin un respaldo legal claro. Aunque la LOAES guarda silencio, el Real Decreto de declaración del estado de alarma apela a la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005; esta norma regula la intervención militar para las emergencias (“los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas”), pero siempre, eso sí, “conforme a lo establecido en la legislación vigente”. Pues bien, salvo en la legislación de protección civil y en la de seguridad nacional, no se prevé

la intervención del Ejército para la lucha contra las crisis. Tal situación de vacío normativo en relación con el papel de las Fuerzas Armadas en las emergencias constitucionales debería de ser remediada.

c) La técnica normativa empleada no parece que haya sido muy adecuada, precisamente, durante la vigencia del estado de alarma. La misma improvisación que ha habido en general para luchar contra la crisis, ha existido también a la hora de diseñar y de redactar las normas. Es muy fácil documentar esta situación con múltiples ejemplos. Una primera ilustración sobre la hiperinflación normativa puede ser la siguiente: el Boletín Oficial del Estado ha elaborado un excelente código digital, recogiendo en el momento de escribir estas líneas (domingo, 19 de abril) hasta 139 disposiciones (con casi setecientas páginas) que tienen que ver con la crisis del coronavirus, elaboradas la mayor parte de ellas con posterioridad al 14 de marzo. Mientras que el Ministerio de Defensa únicamente ha elaborado cuatro, la cifra se eleva a 38 en el caso del Ministerio de Sanidad o a 44 en el supuesto del Ministerio de Transportes. Otro ejemplo de improvisación se aprecia en las referencias a normas derogadas (que deben ser objeto de corrección de errores a los pocos días de publicadas oficialmente): la Orden del Ministerio del Interior por la que se reestablecen los controles en las fronteras interiores terrestres (Orden INT/239/2020) cita hasta en dos ocasiones (y en tan solo una página y media de BOE) una norma europea derogada (el Código de Fronteras Schengen de 2006), que fue sustituida hace ya más de cuatro años, en 2016.

Esta situación debe de ser remediada y la Administración dispone entre sus cuadros de magníficos juristas que pueden redactar las normas correctamente, aunque medie una situación de extrema urgencia. La creación de una autoridad administrativa independiente para la gestión de las crisis podría posibilitar también la existencia de juristas especializados en el Derecho de las crisis.

d) La falta de un sistema punitivo apropiado. Ni la LOAES ni los Reales Decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma han regulado esta cuestión, sino que contienen una remisión genérica a la sanción “con arreglo a las leyes” (art. 10.1 LOAES). Si ya es difícil para millones de españoles descifrar ordinariamente los tipos punitivos, resulta prácticamente imposible cuando ni siquiera se especifican de una manera clara cuáles son las normas donde se contienen las infracciones y las sanciones, y cuya adecuación, además, parece haber sido puesta en duda, incluso, por la propia Abogacía del Estado, según han recogido diversos medios de comunicación de alcance nacional.

D) Desde un punto de vista económico-jurídico, deben determinarse qué sectores son estratégicos para la lucha contra las diferentes categorías de catástrofes para asegurar una producción mínima en orden al sostenimiento del país durante las emergencias. Dijimos antes que ha funcionado de manera sobresaliente la cadena agroalimentaria (que tiene grandes y eficaces centros productivos y de distribución en España), pero no ha ocurrido así con los productos sanitarios. España ha estado prácticamente desabastecida (y lo sigue estando todavía en estas horas). Piénsese en la falta de aparatos de respiración asistida (con las dramáticas consecuencias de pérdidas de vidas humanas), de los test de diagnóstico de la enfermedad, de las mascarillas, de los guantes, de los geles o de los famosos EPIS (palabra esta última que ninguna persona que haya vivido esta crisis olvidará).

La falta de este último material ha provocado el contagio (por no hablar del terror) de decenas de miles de sanitarios y de varios centenares de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las distintas administraciones. Este contagio, es obvio decirlo, ha contribuido seriamente al debilitamiento del sobresaliente sistema hospitalario español. Caso aparte es lo sucedido en las residencias de ancianos, donde el nivel de

desbordamiento ha sido cruelmente tan real como letal. Ya habrá tiempo de analizar qué cosas se han hecho mal en este ámbito, pero algo que parece que ha contribuido poderosamente a la tragedia es la falta de material sanitario de protección.

La actuación en este ámbito de los sectores estratégicos pasa por crear un gran fondo de material de emergencia, pero también por la puesta en pie de una industria manufacturera (estratégica) mínima en estos sectores, que es esencial siempre, pero muy en particular cuando incluso la Unión Europea es en extremo dependiente del país de origen de la pandemia, China.

E) Creo, por último, que cualquier respuesta para la lucha contra una gran crisis debe ser dirigida desde órganos que no solo tengan el poder jurídico de actuar (“potestas”), sino que las personas que los integran deben contar, además, con una fuerza moral (“auctoritas”) que les haga acreedoras del mayor respeto y de la mayor confianza social. Esto siempre ha resultado crucial a lo largo de la historia para poder salir de la manera menos dolorosa posible de las crisis más horrendas, tan malas o peores a la ahora ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

BREVES APUNTES JURÍDICOS PARA LA DESESCALADA EN LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

Una debilidad sobrevenida de nuestro sistema político-institucional con el paso de los días han sido las muestras de falta de un diseño claro para la desescalada que se vislumbra, por un lado, en la legislación aplicable tras la finalización del estado de alarma y, por otro lado, en el papel que deben jugar las Comunidades Autónomas en todo este proceso.

A) En relación, en primer término, con la vigencia de la normativa dictada durante las semanas en las que se ha aplicado el Derecho constitucional de excepción, debe aclararse que se han adoptado medidas de necesidad que han tenido su base en el art. 116.2 CE (y que han estado dirigidas a luchar contra la crisis de salud pública propiamente dicha), pero que también se han aprobado un notable número de Reales Decretos-leyes sobre la base del art. 86 CE para paliar los “efectos secundarios” de naturaleza socioeconómica provocados por la pandemia.

a) Empezando por estas últimas normas legales de urgencia, debe recordarse que las mismas nacen con una vocación de provisionalidad cuando son dictadas por el Gobierno de la Nación, pero esta situación desaparece una vez que han sido convalidadas por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días desde su promulgación, que, constitucionalmente, tiene esta Cámara para ello. Lo cual significa que una vez que estas normas legales de urgencia superan el filtro político de la Cámara Baja se transforman en disposiciones generales con una vocación de vigencia indefinida, con independencia de que el Congreso puede decidir transformar su contenido en una ley formal por el procedimiento legislativo de urgencia (y con intervención, consecuentemente, tanto del Congreso como, también, del Senado).

Pues bien, partiendo de estas ideas, los Reales Decretos-leyes dictados por el Gobierno estatal para hacer frente a los efectos “secundarios” de naturaleza económica y social derivados de la crisis sanitaria, una vez convalidados se han integrado plenamente en nuestro ordenamiento jurídico y seguirán produciendo efectos a futuro, exista o no una situación de estado constitucional de alarma. Esta vigencia solo puede ser truncada por un pronunciamiento de inconstitucionalidad por parte de nuestro Tribunal Constitucional, amén de una posible derogación por una norma posterior de igual o superior rango.

b) Otra cosa diferente sucede con el Derecho constitucional de excepción y con las medidas de necesidad que han sido dictadas a su amparo, que están sometidas al principio de proporcionalidad y, en particular, y dentro de él, al (sub)principio de adecuación temporal de las medidas. La temporalidad de las medidas de necesidad es una cuestión connatural al Derecho de las crisis. Veamos esta cuestión a partir de este momento.

La duración máxima de la declaración del estado de alarma está directamente impuesta por la Constitución (art. 116.2) y ha sido recogida así también por la LOAES (art. 6.2), como no podía ser de otra forma. Esta duración es de quince días. Sin embargo, ninguna de estas dos normas prevé, curiosamente, una duración máxima para la prórroga del estado de alarma. Durante la crisis del coronavirus, el Gobierno de la Nación ha solicitado varias prórrogas consecutivas por plazos de quince días de duración cada una, y el Congreso de los Diputados las ha autorizado.

En todo caso, cada uno de estos plazos son máximos para la declaración y para cada una de las sucesivas prórrogas, dado que, si la situación de crisis desapareciese antes de la conclusión de estos plazos, la desactivación de los poderes de necesidad debería ser inmediata. Así lo impone el principio de adecuación temporal de las medidas de necesidad. Este principio es apreciado en primera instancia por el Poder Ejecutivo que es el titular de las potestades de necesidad, pero esta apreciación gubernamental está sometida, además de a los controles políticos, a los jurisdiccionales (al Tribunal Constitucional para la declaración y la prórroga del estado de alarma; y a la jurisdicción ordinaria para todas las medidas de necesidad dictadas en ejecución de los actos de declaración y de prórroga de este estado de emergencia).

La adecuación temporal solo permite aquellas medidas que sean adoptadas estrictamente durante la duración de la crisis, esto es, desde que nace la situación de peligro para el fin esencial hasta que esta amenaza desaparece, proscribiendo todas las medidas adoptadas fuera de esa franja temporal (es decir, las anteriores, pero también, indudablemente, las posteriores).

En mi opinión, la necesidad debe estar presente durante toda la vida de una medida, desde su adopción hasta su ejecución. La existencia efectiva de la necesidad de la medida constituye la causa de justificación indispensable para su adopción, pero también para su ejecución. Cuando desaparezca la situación de peligro (la epidemia), dicha medida dejará de estar justificada por la necesidad y, a partir de ese momento, por tanto, su ejecución será ilícita.

Es antijurídico, en definitiva, mantener la vigencia de un estado constitucional de emergencia una vez que ha desaparecido la causa de necesidad que justificó su activación (o su prórroga), como también es antijurídico el mantenimiento de las disposiciones generales de necesidad que se adoptaron bajo su paraguas.

Y es que las medidas de necesidad son, por definición, provisionales, puesto que nacen con una vida limitada en el tiempo (la duración de la situación de crisis). En el momento en el que son dictadas las medidas de necesidad ocupan el terreno normativo, superponiéndose al Derecho ordinario (que deja de aplicarse), pero una vez que desaparece su causa de justificación dichas medidas desaparecerán automáticamente con ella, dejando de producir cualquier tipo de efectos, y dejando, paralelamente, al descubierto de nuevo el Derecho ordinario que desde ese momento volverá a desplegar todos sus efectos. Hay, si se quiere así, una prevalencia o una primacía temporal del Derecho de necesidad en tanto dure la crisis, pero este Derecho se retira (deja de ocupar el terreno normativo) desde el momento en que el peligro ha desaparecido, permitiendo el juego, nuevamente, de la legalidad ordinaria.

Aunque no es necesaria, al menos desde el punto de vista teórico, una derogación formal y expresa de las medidas de necesidad para considerarlas expulsadas del ordenamiento jurídico, sí que resulta conveniente desde la perspectiva de la seguridad jurídica. En todo caso, se produzca la expulsión de la medida fuera del ordenamiento jurídico de manera expresa (o no), lo cierto es que esa medida dejará de ser jurídicamente válida.

Podría darse el supuesto de que fuese oportuno el mantenimiento parcial de disposiciones de necesidad dictadas durante la situación de crisis, pero en este caso sería necesaria la ratificación de las mismas por la autoridad competente siguiendo el procedimiento ordinario para su adopción, y siempre y cuando dichas medidas fuesen respetuosas, además, de las reglas que rigen la nueva situación de normalidad.

Para ello, disponemos en nuestro ordenamiento jurídico ordinario de un importante abanico de normas legales que permiten adoptar medidas de necesidad para la lucha contra las epidemias. Entre estas normas se encuentran destacadamente las sanitarias, tanto las estatales como, también, las autonómicas (que han emulado a aquéllas en su contenido esencial). En el ámbito de la Administración General del Estado existen tres grandes normas que permiten, específicamente, hacer frente a las crisis de salud pública: la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 26), y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (art. 54).

Con independencia de las normas sanitarias existen otras normas legales ordinarias que, de manera general, sirven para hacer frente a todo tipo de emergencias (sanitarias o no). Esto ocurre con las normas en materia de protección civil, que está compartida entre la Administración estatal y las autonómicas. Las normas regionales emulan, en una amplísima medida, a la legislación estatal contenida hoy en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Además de esta legislación, cobra especial importancia en materia de crisis una última norma que atribuye también amplísimos poderes de necesidad al Gobierno de la Nación: la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

B) La desescalada, en segundo término, debe permitir a las Comunidades Autónomas recuperar su coprotagonismo en la dirección y gestión de la vida del Estado.

La activación del estado constitucional de alarma supuso una recentralización de competencias a favor de la Administración General del Estado, puesto que la LOAES designa al Gobierno de la Nación como autoridad competente para su gestión (art. 7), habiendo procedido el Real Decreto de declaración del estado de alarma al nombramiento de cuatro autoridades competentes delegadas: los Ministros de Sanidad, de Defensa, de Interior y de Transportes.

En la medida en que la lucha contra la epidemia va consiguiendo sus objetivos no solo es necesario la vuelta a la legalidad ordinaria, sino que, paralelamente, resulta imprescindible recuperar el pulso normal en la dirección y en la gestión del país, para lo que es imprescindible que las Comunidades Autónomas vayan recuperando sus competencias en materia sanitaria.

Debe recordarse a este respecto que tales competencias están compartidas entre la Administración estatal y las autonómicas. Y es que nuestra Constitución atribuye al Estado las “(B)ases y coordinación general de la sanidad” (art. 149.1.16ª), mientras que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas competencias para el desarrollo normativo de las bases estatales, así como las competencias ejecutivas en materia sanitaria.

La vuelta hacia la “nueva normalidad” (utilizando la expresión gubernamental para definir la situación inmediatamente posterior a la pandemia) debe permitir recuperar este juego competencial, que es por el que se rige ordinariamente nuestro Estado Autonómico. No debe olvidarse que con independencia de que resulta imprescindible coordinar, como exige la Constitución, entre Estado y las Comunidades Autónomas las necesidades sanitarias del país, resulta que estas últimas, al ejercer estas las competencias ejecutivas sobre sus territorios, son las que verdaderamente conocen las necesidades sanitarias de sus poblaciones. Debería operar aquí claramente el principio de subsidiariedad: las Comunidades Autónomas tendrían que hacer aquello en lo que se encuentran en una mejor posición relativa para actuar.

Parece que la Administración estatal ha iniciado tímidamente este camino de devolución competencial con la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y con las ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. Esta norma sigue reservando las competencias ejecutivas a la Administración General del Estado (“La decisión –dice su preámbulo– sobre el avance o retroceso en los diferentes territorios a través de las distintas fases *corresponderá* al Ministro de Sanidad”), otorgando a las Comunidades Autónomas meras facultades de propuestas (carentes de cualquier valor decisorio). La “cogobernanza” no significa, pues, devolución competencial, ni siquiera “codecisión”, sino mero requerimiento de opinión.

En todo caso, y tal y como acaba de resaltarse, esta Orden ministerial está todavía lejos de permitir la asunción de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas, unas competencias que debe liberar más pronto que tarde la Administración General del Estado. Y es que las Comunidades Autónomas conocen mejor sus realidades territoriales y sus necesidades sociales para el desconfinamiento.

Vicente Álvarez García
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura



Colección CUADERNOS

CUADERNOS 1

España: ante una encrucijada crítica.
Empleo, responsabilidad y austeridad. Diciembre de 2011

CUADERNOS 2

Empleo juvenil. Febrero de 2012

CUADERNOS 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis. Marzo de 2012

CUADERNOS 4

Regular en tiempos de crisis. Mayo de 2012

CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa. Junio de 2012

CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis. Septiembre de 2012

CUADERNOS 7

Desafección política y sociedad civil. Noviembre de 2012

CUADERNOS 8

La investigación: una prioridad a prueba. Diciembre de 2012

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción. Mayo de 2013

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales. Noviembre/Diciembre de 2013

CUADERNOS 11

Mercado hipotecario: crisis y reforma. Noviembre de 2013

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria en profundidad. Febrero de 2014

CUADERNOS 13

La Formación Profesional ante el desempleo. Octubre de 2014

CUADERNOS 14

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios. Noviembre de 2014

CUADERNOS 15

La reforma constitucional y Cataluña. Marzo de 2015

CUADERNOS 16

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados. Abril de 2016

CUADERNOS 17

La transición energética y la Cumbre del Clima de París. Mayo de 2016

CUADERNOS 18

España y el riesgo del *Brexit*. Junio de 2016

CUADERNOS 19

Populismo: qué, por qué, para qué. Abril de 2017

CUADERNOS 20

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo. Septiembre de 2017

CUADERNOS 21

Economía y populismos. Octubre de 2017

CUADERNOS 22

Sobre el discurso del odio. Noviembre de 2018

CUADERNOS 23

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre. Diciembre de 2018

CUADERNOS 24

Ante el envejecimiento demográfico. Febrero de 2019

CUADERNOS 25

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social. Abril de 2019

CUADERNOS 26

Europa, 2019. Mayo de 2019

CUADERNOS 27

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma. Abril de 2020



Colección POSICIONES

1. POR UN PACTO DE ESTADO
Octubre de 2012

2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES
Noviembre de 2012

3. CORRUPCIÓN POLÍTICA
Febrero de 2013

4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO
Mayo de 2013

5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Mayo de 2013

6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO
Julio de 2013

7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA
Octubre de 2013

8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA
Enero de 2014

9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO
Febrero de 2014

10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS
Abril de 2014

11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN. ABRIENDO LA PUERTA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Octubre de 2014

12. ECONOMÍA ESPAÑOLA. EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA
Enero de 2015

13. POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA
Mayo de 2015

14. ESPAÑA ANTE EL 27-S
Septiembre de 2015

15. NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO
Noviembre de 2015

16. EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA
Diciembre de 2015

17. A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!
Febrero de 2016

18. EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA
Marzo de 2016

19. HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA
Mayo de 2016

20. ANTE EL 26J
Junio de 2016

21. ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN
Septiembre de 2016

22. RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS
Febrero de 2017

23. PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA
Marzo de 2017

24. ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI
Noviembre de 2017

25. PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO
Febrero de 2018

26. ¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY
Noviembre de 2018

27. POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR
Junio de 2019



Colección POSICIONES

28. ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA
Julio de 2019

29. LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE
Octubre de 2019

30. SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N.
LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS
Diciembre de 2019

31. COVID-19, ESPAÑA-20
Abril 2020

32. COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO
Mayo 2020



SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Yolanda Barcina
Catedrática de Nutrición y Bromatología

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Francesc de Carreras
Catedrático de Derecho Constitucional

Elisa Chuliá
Profesora de Sociología

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset Loring
Director de Relaciones Internacionales
Iberdrola

Jaume Giró
Director General de la Fundación Bancaria
“La Caixa”

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

José Luis Gómez-Navarro
Director de Comunicación Corporativa y
Marketing Institucional de Telefónica

Carmen González Enríquez
Catedrática de Ciencia Política

Fernando González Urbaneja
Periodista

José Luis González-Besada Valdés
Director de Comunicación y Relaciones
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Julio Iglesias de Ussel
Catedrático de Sociología
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

Juan Carlos Jiménez
Profesor de Economía Aplicada

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Antonio Llardén
Presidente de Enagás

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Óscar Loureda
Catedrático de Traducción, Lengua Española
y Lingüística General

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente Mutua Madrileña

Juan Mulet Meliá
Ingeniero de Telecomunicación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Félix Ovejero
Profesor de Filosofía y Metodología
de las Ciencias Sociales

Benigno Pendás
Catedrático de Ciencia Política

José María Ruiz Soroa
Abogado

Javier Rupérez
Embajador de España

Eva Sáenz
Profesora de Derecho Constitucional

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

Alberto J. Schuhmacher
Investigador en Oncología Molecular

Ángel Simón Grimaldos
Presidente Ejecutivo de Agbar

José Juan Toharia
Catedrático de Sociología

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Antonio Zarzalejos
Periodista

RAZÓN DE SER

Consolidada la democracia en el marco de un intenso proceso de modernización durante las últimas décadas, España ha de afrontar, en la Europa del siglo XXI, nuevos retos, con dificultades para encontrar un nuevo proyecto nacional aglutinador —como lo fue el de la transición—, por encima de los intereses partidistas de las prácticas que arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atezaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos el modo de superar la primera, para otros el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

El Círculo Cívico de Opinión responde a ese clima ciudadano. Constituido en 2011 como foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral), su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; esta debe estar abierta también a otros actores. Foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

El Círculo Cívico toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su talento y conocimiento.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN

www.circulocivicodeopinion.es
