



**Universidad**  
Zaragoza

# Trabajo Fin de Grado

Estado de alarma y Estado autonómico

Autor

Iván Martínez Medrano

Director

Pablo Guerrero Vázquez

Facultad de derecho  
2022



## ÍNDICE

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	4
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>II. EL ESTADO DE ALARMA COMO ESTADO EXCEPCIONAL</b> .....	6
1. Disposiciones comunes con los diferentes estados de excepción.....	6
2. Peculiaridades.....	8
3. Efectos.....	10
4. Control jurisdiccional.....	11
<b>III. LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL</b> .....	12
1. Primera fase.....	13
2. Segunda fase.....	16
3. Tercera fase.....	19
<b>IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ALARMA DESCENTRALIZADA</b> ...20	
<b>V. EXPERIENCIAS FEDERALES DE NUESTRO ENTORNO</b> .....	24
1. La experiencia alemana.....	24
2. La experiencia italiana.....	26
<b>VI. CONCLUSIONES</b> .....	29
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	31

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

**BOE:** Boletín Oficial del Estado

**CCAA:** Comunidades Autónomas

**CE:** Constitución Española de 1978

**FJ:** Fundamento Jurídico

**OMS:** Organización Mundial de la Salud

**CISNS:** Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud

**LJCA:** Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

**LO:** Ley Orgánica

**LOAES:** Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de Alarma, Excepción y Sitio

**LOMEMSP:** Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública

**LOTIC:** Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

**RD:** Real Decreto

**TC:** Tribunal Constitucional

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional

**TSJ:** Tribunal Superior de Justicia

**LPCI:** Ley, del 20 de julio 2000 de Alemania, de protección contra infecciones

**CI:** Constitución Italiana

## I. INTRODUCCIÓN

Viernes 13 de marzo de 2020. Ese fue el día en el que el Presidente del Gobierno, entorno a las 15:30, en una comparecencia pública en el Palacio de la Moncloa y previa comunicación al Rey, anunció que a partir de ese mismo sábado día 14 se declaraba el estado de alarma mediante la aprobación de un Real Decreto. Creo no equivocarme cuando digo que la gran mayoría de la sociedad española no sabía realmente el significado del término estado de alarma<sup>1</sup> y «por ende», tampoco las consecuencias que posteriormente se derivarían del mismo y que probablemente nunca olvidaremos.

Yo mismo me acuerdo de las clases de Derecho Constitucional de segundo curso en las que se nos exponía y explicaban los diferentes estados de excepción para hacer frente a situaciones verdaderamente excepcionales, tan excepcionales como para que, el Estado, mediante estos instrumentos constitucionales, se reserve la posibilidad de suspender, o constreñir de forma muy severa, pero siempre de manera temporal, el ejercicio de derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos. Recuerdo todavía con nitidez cómo, en aquellas clases, se nos trasladó la idea de que difícilmente podríamos ver puestas en práctica estas disposiciones constitucionales. Algo que, a día de hoy, ninguno de los que estábamos allí podemos decir lo mismo.

Con la declaración del estado de alarma con motivo de la emergencia sanitaria han surgido muchas preguntas en el caso de España. ¿Se han restringido y suspendido derechos fundamentales sin la correspondiente habilitación legal? ¿Se ha excedido en sus potestades en alguna ocasión el Gobierno en la toma de decisiones? ¿Ha sido el Estado Autonómico lo suficientemente eficiente y eficaz a la hora dar soluciones a la problemática del Covid-19?

---

<sup>1</sup> La tarde del día 3 de diciembre de 2010, viernes, víspera del conocido como «puente de la Constitución» se declaró el primer estado de alarma de la historia constitucional de nuestro país para hacer frente a la crisis que los controladores de tránsito aéreo habían desencadenado abandonando masivamente, y sin previo aviso, sus puestos de trabajo.

Es probable que la mayor parte de los ciudadanos, entre los que por supuesto me incluyo, nos hayamos hecho en alguna ocasión alguna de estas preguntas. Más, si cabe, los estudiantes de Derecho.

En este asunto, como también en muchos otros, es difícil encontrarnos hoy en día a alguien que cuestione un asunto tras haberlo estudiado con detenimiento. Es por ello que, desde una mirada crítica y jurídica, pero también constructiva y sin sesgos de cualquier tipo, considero adecuado plantear y dar respuesta a las preguntas formuladas anteriormente.

Por último, quiero señalar que la elaboración del presente trabajo se llevará a cabo a través del método deductivo a partir del análisis de la doctrina, de la jurisprudencia nacional y con apoyo, sin llegar a ser un trabajo de derecho comparado, del derecho y jurisprudencia alemán e italiano.

## **II. EL ESTADO DE ALARMA COMO ESTADO EXCEPCIONAL**

### **1. Disposiciones comunes con los diferentes estados de excepción**

En la Constitución Española el Derecho de excepción se encuentra regulado en los artículos 116 y 55.1 de la CE. El primero de los citados artículos regula los tres estados excepcionales (alarma, excepción y sitio) y establece los requisitos para su declaración. Respecto al artículo 55.1 CE, indica qué derechos fundamentales podrán ser suspendidos en los casos de excepción y sitio.

Con la declaración del estado de excepción y de sitio pueden ser suspendidos derechos fundamentales tales como la libertad y seguridad individual; derechos de tipo procesal penal (art. 17); la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones (art. 18); la libre elección de residencia (art. 19); la libertad de expresión, de pensamiento y limitaciones a los medios de comunicación (art. 20); el derecho de reunión (art. 21); el derecho a la huelga (art. 28) y derecho a la negociación colectiva (art. 37).

Del citado art. 116 CE<sup>2</sup>, se desprende y se insta al legislador a que, a través de una ley orgánica, se regulen los diferentes estados de excepción. Es por ello que todas estas situaciones excepcionales han sido reguladas en la LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Cabe destacar que la citada LO fue redactada en un contexto político todavía muy influido por los numerosos estados de excepción decretados por Franco y por el recelo existente hacia las fuerzas armadas y la jurisdicción militar heredadas del franquismo<sup>3</sup>. Los motivos anteriormente aducidos, junto al intento de golpe de estado el 23 de febrero de 1981, propiciaron que el legislador iniciase de urgencia el desarrollo del artículo 116 CE y, por tanto, de los diferentes estados de excepción. La LOAES está conformada por 36 artículos que se dividen a su vez en cuatro capítulos, el primero de ellos contiene las disposiciones comunes de los tres estados y el resto corresponde a cada uno de ellos.

En todo caso, debe tenerse en consideración que todos los estados de excepción regulados comparten el llamado sistema de «doble reserva de ley»<sup>4</sup>, es decir, la primera reserva comporta la reserva de ley orgánica conforme al principio de legalidad (art.116 CE) para regular los diferentes estados de excepción y la segunda reserva de ley referente a la apreciación y declaración de la excepción, algo inserto en la propia naturaleza del derecho de excepción debido a la magnitud y relevancia de verificar la emergencia y, en consecuencia, declarar la excepción<sup>5</sup>.

Si bien cabe hacer una apreciación respecto a esta segunda intervención del Parlamento, ya que esta no es propiamente una reserva legal, sino que se trata de una reserva normativa que puede ser en forma de declaración del Congreso de los Diputados, en el caso del estado de sitio, o en forma de autorización por este último en

---

<sup>2</sup> Art. 116.1 CE: Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

<sup>3</sup> SÁENZ ROYO, E., *Manual de Derecho Constitucional I*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, p.155

<sup>4</sup> CRUZ VILLALÓN, P., «El nuevo Derecho de excepción», *Revista española de derecho constitucional*, ISSN 0211-5743, Año nº 1, Nº 2, 1981, p.104

<sup>5</sup> CRUZ VILLALÓN, P., «El nuevo Derecho de excepción», *cit.* p.103

el caso del estado de alarma y del estado de excepción. Cabe señalar que tanto la autorización como la declaración vienen a ser en la práctica lo mismo ya que ambas configuran y forman un tercer nivel normativo, junto a la LOAES y a la CE<sup>6</sup>.

## 2. Peculiaridades

Este trabajo, además, centra sus esfuerzos en analizar estado de alarma, que es el que realmente nos ocupa, dado que es el que se declaró con motivo de la pandemia y la crisis sanitaria. En efecto, estamos ante un instrumento pensado y contemplado con el objetivo de proteger a la sociedad frente a una suma de riesgos y factores, bien de carácter natural o bien de carácter social, ante los que se encuentra en grave riesgo la seguridad o la vida de las personas y, por tanto, se encuentra en dificultad el mantenimiento de las condiciones necesarias para que la comunidad pueda desenvolver su vida colectiva normal<sup>7</sup>.

Mientras que los estados de excepción y de sitio tienen un carácter más político para frenar supuestos de conflictividad social, el estado de alarma pretende diferenciarse de los otros dos con una naturaleza más apolítica. Sin embargo, durante los debates constituyentes no todos los grupos estaban de acuerdo en dotar al estado de alarma de esa naturaleza completamente apolítica por lo que finalmente la fórmula de consenso se materializó en el art.4.c LOAES<sup>8</sup>.

El citado art.4 LOAES recoge la posibilidad de declarar el estado de alarma en 4 supuestos: ante catástrofes, calamidades o desgracias públicas de carácter natural; ante crisis sanitarias (supuesto que dio lugar a la declaración del estado de alarma en el caso analizado); antes situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad y

---

<sup>6</sup> CRUZ VILLALÓN, P., El nuevo Derecho de excepción, *cit* p.105

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1981).«La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio». *Revista De Derecho Político*, P.95.

<sup>8</sup> El citado precepto establece la posibilidad de declarar el estado de alarma cuando se produzca una paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. Es decir, se puede declarar el estado de alarma en supuestos de huelga.

ante la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad. Cabe destacar que en este último supuesto tendrían que concurrir también alguno de los demás supuestos contemplados en el art.4 LOAES para declarar el estado de alarma, como podría ser el desabastecimiento (art.4.d LOAES)

La autoridad competente para declarar el estado de alarma es el Gobierno, ya sea por iniciativa propia o por solicitud del presidente de una Comunidad Autónoma (art.5 LOAES), mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, por un plazo máximo de quince días, debiendo dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El Real Decreto debe determinar además el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración (art.116.2 CE).

De llegarse a producirse prórrogas, el Consejo de Ministros deberá reunirse de nuevo y deberá solicitar al Congreso de los Diputados la prórroga del mismo, debiendo este autorizarlo con una mayoría simple en la que podrá introducir modificaciones dado que es autoridad competente para establecer el ámbito de aplicación. Un ámbito de aplicación que no podrá ser excedido por el Gobierno (art.6.2 y 14 LOAES).

Con el estado de alarma ya declarado el Gobierno podrá adoptar las medidas contempladas en el art. 11 LOAES, tales como: limitaciones en la circulación (tanto para personas como vehículos) en determinados horarios y lugares; requisas temporales de bienes y prestaciones personales de carácter obligatorio; ocupación e intervención de bienes inmuebles de todo tipo (a excepción del domicilio privado); limitaciones en el uso de servicios o de consumo de bienes de primera necesidad, pudiendo incluso impartir órdenes para asegurar el abastecimiento de los mercados o la continuación de los servicios públicos esenciales afectados.

A pesar de que se trata de medidas que no suponen la suspensión completa de derechos fundamentales, sí se produce la afectación restrictiva de alguno de ellos, como

ocurre con la libertad de circulación o con el derecho de propiedad, entendido este como disposición exclusiva sobre los bienes de la persona<sup>9</sup>.

### 3. Efectos

Llegados a este punto es importante analizar los efectos de la declaración del estado de alarma. Estos se pueden clasificar en 3 tipos diferentes. El primer de ellos es la concentración de atribuciones administrativas dado que las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas quedarán, si así lo estima el Real Decreto de declaración, bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares (art. 9.1 LOAES).

El segundo tipo de efectos responden a la facultad del Gobierno adoptar medidas tendentes a la movilización de personas y recursos materiales como practicar requisas temporales de todo tipo de bienes; imponer prestaciones personales obligatorias; intervenir y ocupar transitoriamente industrias o impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y centros de producción afectados por una situación de desabastecimiento de productos de primera necesidad, entre otros (art.11 LOAES).

En cuanto al tercer grupo o tipo de efectos podemos referirnos al conjunto de facultades que permiten al Gobierno a adoptar una serie de medidas que, con carácter negativo, tienden a controlar o limitar el movimiento de personas o vehículos y el consumo de artículos de primera necesidad. Entre estas medidas pueden destacarse la

---

<sup>9</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2020). «Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma». Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. P.9

limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados o el racionamiento en el uso de artículos o servicios (art.11 LOAES)<sup>10</sup>.

#### 4. Control Jurisdiccional

En último lugar, con el propósito de concluir esta primera parte del trabajo, es de interés analizar el control jurisdiccional del estado de alarma. En este marco, debe subrayarse la diferencia, por un lado, entre los decretos del Gobierno de declaración y prórroga de los estados de alarma; y, por otro, las autorizaciones y resoluciones parlamentarias excepcionales. Unas y otras no tienen la misma naturaleza.

La realidad es que, respecto a los decretos que declaran la excepcionalidad, no se ha determinado con precisión las garantías jurisdiccionales existentes dado que ni la CE, ni la LOTC, han incluido estas decisiones entre el elenco de normas y actos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. Nada estableció tampoco la LOAES respecto al control de estos decretos. La razón se debe a la dificultad de determinar la naturaleza del acto/norma que declara la excepción.

En el caso de los decretos de declaración que proclaman la emergencia (art.116.2 CE) la doctrina ha considerado que contienen 2 elementos: el primero de ellos es la apreciación de la emergencia, que tendría naturaleza política y, por tanto, sería susceptible de control político y no jurisdiccional; y un segundo elemento, que goza de carácter normativo debido a que configura el estatuto jurídico del estado de alarma declarado y completa el sistema de fuentes del derecho de excepción en cada caso concreto. Es este segundo elemento el que impide excluir la declaración (o autorización) del control jurisdiccional y, en su caso, constitucional<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1981)., «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio». *Revista De Derecho Político*. P.99-100

<sup>11</sup> CRUZ VILLALÓN, P., «El nuevo Derecho de excepción», *Revista española de derecho constitucional*, ISSN 0211-5743, Año nº 1, Nº 2, 1981, p.114

El decreto de declaración del estado de alarma es por tanto susceptible de control jurisdiccional por violación de la LOAES, como también lo son los decretos del Gobierno dictados durante la vigencia de los estados de excepción y de alarma por violación de los decretos de declaración. Se trata de un supuesto de control de legalidad en el que los decretos de declaración funcionan como norma interpuesta.

Su control, por tanto, tiene lugar a través del recurso de inconstitucionalidad<sup>12</sup> que, como sabemos, se interpone ante el Tribunal Constitucional, por una serie de sujetos concretos<sup>13</sup> y en el plazo de los tres meses siguientes a la publicación en el BOE de la norma impugnada (arts. 161-162 CE y arts. 31-34 LOTC).

### **III. LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL**

Desde la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020 hasta la finalización del último en mayo de 2021, en España se han sucedido multitud de diferentes normas que han dado respuesta a las distintas situaciones concretas del momento. En ocasiones, sobre todo al comienzo de la pandemia y durante la vigencia de los primeros estados de alarma, se produjo una mayor centralización en la toma de decisiones y de medidas de restricciones, como también se ha producido en lo que a competencias de las CCAA se refiere, llegando incluso a adoptar un mando único con el objetivo de agilizar la toma de decisiones en materia sanitaria.

Con el paso del tiempo y la evolución de la situación sanitaria se sucedieron diferentes prórrogas del estado de alarma y, con ellas, diferentes normas, medidas y restricciones que se adoptaron por órganos diferentes. Al comienzo se produjo una centralización de competencias en favor del Estado y, posteriormente, las CCAA

---

<sup>12</sup> Como también, de igual forma, cabría interponer cuestión de inconstitucionalidad en virtud del art.35 y ss LOTC

<sup>13</sup> Están legitimados para el ejercicio del recurso inconstitucionalidad: El Presidente del Gobierno, el defensor del pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores; los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, cuando funden el recurso en disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art.32 LOTC).

volvieron a tomar protagonismo. Por todos esos factores, considero que sería erróneo tratar toda la gestión de la pandemia como un «todo» ya que ni las medidas, ni la forma por la cual se han adoptado, ni tampoco los órganos adoptantes, han sido siempre los mismos.

### 1. Primera fase

La comparecencia pública del Presidente del Gobierno el 13 de marzo de 2020 anunciando la declaración del estado de alarma se materializó y se tradujo en el RD 463/2020, de 14 de marzo, dando así respuesta también a la declaración por parte de la OMS el 11 de marzo de 2020, en la que constataba la pandemia internacional y la emergencia sanitaria.

Un Real Decreto que estableció el ya famoso confinamiento domiciliario (art.7 RD 463/2020) y además de esta fuerte restricción a la libertad de circulación, también estableció una fuerte centralización de competencias y de la toma de decisiones dado que se designó únicamente como autoridades competentes delegadas a los ministros de Interior, Defensa, Sanidad y Transportes que, junto al Presidente del Gobierno podían dar órdenes e instrucciones a los funcionarios y agentes de todas las Administraciones Públicas. Como afirmó Javier Tajadura «el decreto no supone invasión de competencias autonómicas, sino suspensión temporal —y limitada a ciertos ámbitos— del sistema de distribución competencial»<sup>14</sup>.

La restricción a la movilidad se articuló de forma completamente centralizada dado que el Gobierno Central adoptó las medidas restrictivas vía Real Decreto, amparándose en el art.6 LOAES para utilizar el citado mecanismo y en el art.11.a LOAES como habilitación legal necesaria para las prohibiciones de circulación.

Pese a que se produjo una suspensión de muchas competencias autonómicas, provocando una fuerte centralización, las CCAA pudieron seguir adoptando las

---

<sup>14</sup> TAJADURA TEJADA, J., «Derecho de crisis y Constitución», *El País*, 20 de marzo de 2020.

decisiones que estimasen pertinentes para superar la crisis, de modo que su validez dependía de que estas últimas fueran adoptadas dentro de su ámbito competencial y su eficacia de que no fuesen contrarias a las dictadas por el Estado; una cuestión que, como bien indica Guerrero Vázquez, no siempre es sencillo de dilucidar<sup>15</sup>.

Durante esta primera etapa tuvieron lugar multitud de reuniones de la Conferencia de Presidentes, algo nada habitual en situación de normalidad sanitaria dado que cabe señalar que este órgano tan solo se había reunido en 6 ocasiones desde su creación en 2004 hasta 2017. Durante la crisis sanitaria se reunió de manera extraordinaria hasta en 14 ocasiones. Sin embargo, hay que destacar que estas reuniones, tanto en el marco de la Conferencia de Presidentes como posteriormente en el CISNS<sup>16</sup>, no tenían como objetivo la toma de decisiones de manera colegiada sino que más bien tenían un carácter meramente informativo y también un objetivo de plasmar de alguna manera el principio de cogobernanza, algo que, como señala Carmona Contreras<sup>17</sup>, fue más simbólico que efectivo.

De igual manera que se celebraron reuniones de la Conferencia de Presidentes y del CISNS, el Gobierno central también remitió semanalmente al Congreso de los Diputados la información requerida por este último, dando cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional sexta del RD 463/2020.

A principios de mayo de 2020 se produjo el inicio de la llamada «desescalada», un plan aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril y ejecutado por órdenes del Ministerio de Sanidad con el objetivo en relajar las medidas restrictivas adoptadas y comenzar la apertura progresiva de la actividad económica y social. En el citado plan, el

---

<sup>15</sup> GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2021)., «El impacto territorial de la crisis sanitaria». Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. P.9

<sup>16</sup> El Consejo Interterritorial de Salud es un órgano sectorial, de naturaleza intergubernamental integrado por los responsables en materia de Sanidad de los ámbitos central y autonómico.

<sup>17</sup> CARMONA CONTRERAS, A. (2021)., «De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada», Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. P.6-7

Ministro de Sanidad fue designado como la autoridad competente para dictar órdenes e instrucciones relativas a las actividades permitidas en cada fase; a determinar su alcance y su ámbito territorial y la facultad adicional de poder modificar, ampliar o restringir dichas actividades cuando concurriesen motivos justificados de salud pública<sup>18</sup>.

Con este plan las CCAA comenzaron a tener un papel relevante ya que a partir de este momento, eran las encargadas de remitir al Ministerio de Sanidad sus propuestas de avance de fase en sus respectivos territorios. Una vez remitidas las propuestas, el Ministro de Sanidad, con el apoyo de los expertos de la Dirección General de Salud Pública, examinaba las propuestas y comprobaba que dichas propuestas se adaptaban a los requerimientos y, en última instancia, a través de una Orden Ministerial y previa reunión bilateral con la Comunidad Autónoma correspondiente, autorizaba el pase de fase<sup>19</sup>.

El 5 de junio de 2020, con la última prórroga del estado de alarma, materializada en el RD 555/2020, de 5 de junio, el Gobierno introdujo como novedad la designación de los presidentes de las comunidades autónomas como autoridades competentes delegadas, en el ámbito de sus competencias, para que fueran estos los encargados de adoptar las medidas correspondientes en el marco del plan de la «desescalada»<sup>20</sup>.

Algunos como Sáenz Royo<sup>21</sup>, consideran que no se hace una interpretación adecuada del art. 7 LOAES y debía haberse llevado a cabo una reforma de la legislación sanitaria para efectuar dicha designación ya que la LOAES solo prevé que el Presidente de una Comunidad Autónoma sea autoridad delegada cuando la pandemia afecte solo a

---

<sup>18</sup> CARMONA CONTRARAS, A. (2021)., «De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada». Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. P.9

<sup>19</sup> Véase Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad

<sup>20</sup> Art.6 Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>21</sup> SÁENZ ROYO, E. (2022)., «Estado autonómico y Covid-19». *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48)., P.379

la Comunidad Autónoma. Algo que, sin duda, no se había dado en el caso cuyo estudio nos ocupa. Una cuestión que será posteriormente analizada en profundidad.

## 2. Segunda fase

Finalizada la última prórroga del estado de alarma el 21 de junio de 2020 se abre una nueva fase en la gestión de la pandemia porque si bien era cierto que no se iba a seguir prorrogando más el estado de alarma, con todo lo que eso suponía, sí seguía siendo necesario seguir adoptando medidas y por tanto dar una respuesta desde el punto de vista jurídico, dado que la pandemia todavía no había finalizado.

Con el objetivo de lograr adoptar las medidas necesarias para seguir salvaguardando la salud pública, coordinar a las autoridades sanitarias y evitar los posibles rebrotes<sup>22</sup>, el Gobierno, en el marco de sus competencias (Arts. 149.1.13 y 149.1.16 CE<sup>23</sup>), aprobó el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Con el citado Real Decreto, el Gobierno estableció una serie de medidas sanitarias comunes en el ámbito nacional, como eran el uso obligatorio de mascarillas (art.6 RD 21/2020) o medidas en los centros de trabajo (art.7 RD 21/2020), pero también dejaban a las autoridades sanitarias competentes, que eran de ámbito autonómico, margen para adoptar medidas relativas al al aforo, desinfección, prevención y acondicionamiento de

---

<sup>22</sup> Art.1 RD 21/2020, El presente real decreto-ley tiene por objeto establecer las medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como prevenir posibles rebrotes, con vistas a la superación de la fase III del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad por parte de algunas provincias, islas y unidades territoriales y, eventualmente, la expiración de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus prórrogas.

<sup>23</sup> El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

los establecimientos. En todo caso cabe destacar que mediante el citado Real Decreto, el Estado se reservaba la coordinación de sanitaria a través del CISNS<sup>24</sup>.

Respecto a la competencia estatal de coordinación sanitaria, contenida en el art.149.1.16 CE, cabe señalar la evolución de la jurisprudencia constitucional de esta cláusula competencial. El TC en su STC 82/2020 FJ 6 señaló que «las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado...es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados».

El TC ha llevado a cabo una interpretación sustantiva de la cláusula competencial que, como señala Sáenz Royo<sup>25</sup>, debe ejercerse con ciertas precauciones y sin que suponga el vaciamiento de las competencias autonómicas. Sin embargo, de la Disposición final segunda RD 21/2020, que modifica la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, establece que se podrán tomar por el Ministerio de Sanidad unilateralmente en casos de urgente necesidad o previa propuesta mayoritaria de las Comunidades Autónomas en el seno del CISNS. Una facultad, la anteriormente expuesta, que el Gobierno utilizó para adoptar medidas como el control del ocio nocturno o sobre vacunación.

En esta fase las CCAA continúan teniendo un papel relevante en la gestión de la pandemia, pudiendo adoptar, al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de

---

<sup>24</sup> Disposición final segunda RD 21/2020, La declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad, en cuyo caso se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas

<sup>25</sup> SÁENZ ROYO, E. (2022)., «Estado autonómico y Covid-19». *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48), P.379-382

Medidas Especiales en Materia de Salud Pública<sup>26</sup>, medidas limitadoras de derechos fundamentales tales como: confinamientos perimetrales municipales o restricciones al derecho de reunión.

Las medidas restrictivas de derechos fundamentales previamente mencionadas requerían para su eficacia, en virtud de la LJCA<sup>27</sup>, la previa autorización judicial por parte de los jueces contencioso-administrativos. Con el control por parte de las CCAA de establecer medidas restrictivas de derechos fundamentales se abrió un «caos» en el que todas las CCAA, a través de órdenes autonómicas y Decretos-leyes autonómicos y con diferentes criterios para la adopción de dichas medidas, fueron estableciendo confinamientos perimetrales que posteriormente en muchos casos no serían ratificados por la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>28</sup> provocando así gran inestabilidad institucional y, sobre todo, quebrando la seguridad jurídica por completo.

La gran inseguridad jurídica causada por los pronunciamientos de los órganos judiciales, que en muchos casos eran contradictorios entre sí y muy dispares en todo el territorio nacional respecto a las medidas adoptadas por las CCAA, propició que el Gobierno, a través de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid 19 en el ámbito de la Administración de Justicia, designase a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos competentes para conocer de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria. Una

---

<sup>26</sup> Art.3 LOMEMSP, Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

<sup>27</sup> Art.8.6 LJCA «...Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada»

<sup>28</sup> Véase el caso del Auto de 10 de octubre de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que acordó no autorizar la medida de restricción de la libertad deambulatoria (toque de queda) en el término municipal de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza) para la contención del rebrote del COVID-19, contenidas en la Orden de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Aragón de 7 de octubre de 2020.

designación contenida en la ley 3/2020, que ha terminado siendo declarada inconstitucional<sup>29</sup>, pese a que todavía no ha sido publicada la Sentencia en el momento de la elaboración del presente trabajo.

### 3. Tercera fase

Ante la dificultad por parte de las CCAA de adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales con la debida cobertura legal, a pesar de todas las reforma legislativas y mecanismos aprobados *ad hoc*, y poder así hacer frente al empeoramiento de la situación sanitaria, muchas CCAA<sup>30</sup>, afectadas en su mayoría por los avances de los contagios, solicitaron al Gobierno una nueva declaración del estado de alarma. Petición a la que el Gobierno accedería y el 25 de octubre declarararía de nuevo el estado de alarma vía Real Decreto<sup>31</sup>

Al amparo del derecho de excepción dispuesto en la declaración del estado de alarma, se establecen mediante el citado Real Decreto medidas tales como la prohibición general de la movilidad nocturna entre las 23 horas y las 6 de la mañana, con un amplísimo margen para las CCAA en la toma de decisiones debido a la designación como autoridades delegadas competentes de los presidentes de las CCAA,. Potestad mediante la cual, entre otras medidas, podían también modular el inicio de la restricción general de movilidad nocturna entre las 22:00 y las 00:00 horas y su fin entre las 5:00 y las 7:00 de la mañana (art. 5) o la limitación del derecho de reunión a un máximo de seis personas (art. 7).

Una problemática, la de la designación de los presidentes autonómicos como autoridades delegadas competentes, que resulta de especial interés para el presente

---

<sup>29</sup> Nota de prensa en la que el pleno del TC estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida respecto de la norma introducida por la ley 3/2020.  
[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2022\\_052/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2052-2022.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2022_052/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2052-2022.pdf)

<sup>30</sup> El 23 de octubre de 2020 solicitaron la declaración del estado de alarma las siguientes CCAA: Euskadi, Asturias, Extremadura, Navarra, Cataluña, La Rioja, Melilla, Castilla-La Mancha, Cantabria y la Comunidad Valenciana.

<sup>31</sup>Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

trabajo debido a las dudas de constitucionalidad que presenta esta designación, que incluso llegó a ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Cuestión sobre la que me centraré en el siguiente epígrafe.

#### **IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA ALARMA DESCENTRALIZADA**

En octubre de 2020, el RD 926/2020<sup>32</sup> estableció una prórroga de 6 meses del estado de alarma y además, la cuestión que nos ocupa en el presente trabajo, se designaron autoridades competentes delegadas a los presidentes de las CCAA y ciudades autónomas, una potestad que hasta entonces venía ejerciendo el Gobierno central. Una cuestión, la designación mencionada, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Vox.

El citado Grupo Parlamentario fundó su recurso de inconstitucionalidad<sup>33</sup>, en lo relativo a la designación de autoridades delegadas por parte de los presidentes de las CCAA (art.2.2 RD 926/2020), en la vulneración del artículo.116.2 CE y de los artículos 4 a 7 de la LOAES.

Consideraron que el Gobierno tan solo estaba facultado para designar autoridad competente delegada a un presidente autonómico, durante la vigencia de un estado de alarma, en el supuesto de que la declaración de dicho estado de alarma afectase exclusivamente a todo o parte del territorio de esa comunidad. No cabe por tanto delegar en el supuesto de que el estado de alarma afecte a la totalidad del territorio nacional, supuesto que se daría en el RD en cuestión (art.3 RD 926/2020) y que, por

---

<sup>32</sup> Art.2.2 RD 926/2020, En cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto.

<sup>33</sup> Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados respecto de diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

tanto, estaría vulnerando de esta forma el artículo 7 LOAES<sup>34</sup>, que forma parte del bloque de constitucionalidad<sup>35</sup>.

Recuerdan y añaden que, aunque se hubiera dado el supuesto para poder designar autoridad competente delegada a los presidentes autonómicos, tampoco podía hacerse una atribución al correspondiente presidente de poder decidir qué concretas medidas se adoptan, qué específicos derechos se restringen, con qué intensidad y durante cuánto tiempo. La autoridad competente delegada tan solo estaría facultada a dictar disposiciones y actos de desarrollo y ejecución del estatuto jurídico del estado de alarma, que habría sido determinado en el decreto de alarma por el Gobierno. Lo contrario estaría vulnerando el artículo 116.2 CE<sup>36</sup> y los artículos 4 a 7 LOAES.

La cuestión antes expuesta, junto a otras que no son objeto del presente trabajo, fueron tratadas y resueltas por el Tribunal Constitucional en su STC 183/2021 que analizo a continuación:

El TC estima la pretensión de los recurrentes en cuanto a la designación de los presidentes autonómicos como autoridades competentes delegadas y declara inconstitucional el art.2.2 RD 926/2020. Considera el TC que con esta delegación el Congreso quedó privado de su potestad, algo a lo que no puede renunciar, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOAES), dado que quien podía y debía ser controlado por el Congreso, que era el Gobierno, había quedado desprovisto de atribuciones debido al apoderamiento de los presidentes de las CCAA.

---

<sup>34</sup> Art.7 LOAES: A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad

<sup>35</sup> Art.28.1 LOTC: Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas

<sup>36</sup> Art.116.2 CE: El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

Se produjo, por tanto, una delegación de competencias por parte del Gobierno que hizo imposible la «rendición de cuentas» ante el Congreso de los Diputados por parte del órgano ejecutivo, dado que la gestión y aplicación directa real de las medidas previstas en el RD 926/2020 quedó delegada en los presidentes de las comunidades autónomas y en los de las ciudades con estatuto de autonomía que, insiste el TC, quedaban fuera del ámbito del control político del Congreso de los Diputados.

El Gobierno, a juicio del TC, se limitó tan solo a hacer una valoración general de la evolución de la pandemia que motivó el estado de alarma ante el Congreso de los Diputados, pero sin que este último pudiera ejercer su régimen de control político sobre el Gobierno, dado que no fue el Gobierno el que aplicó las medidas previstas en el RD 926/2020 ni gestionó directamente dicha aplicación como tampoco la «modulación, flexibilización, suspensión» o «regresión» de aquellas medidas.

En definitiva, el TC declara inconstitucionales, en lo referente a la designación de los presidentes autonómicos como autoridades competentes delegadas, los apartados 2 y 3 del art. 2. RD 926/2020. Todo ello por considerar que se canceló «el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Un Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis».

Cabe destacar que a pesar de la estimación del recurso por parte del TC, en la STC 183/2021 se presentaron cuatro votos particulares por parte de los magistrados. Votos particulares que analizaré a continuación.

El primer voto particular es emitido por el magistrado Presidente, Juan José González Rivas. Entiende que el Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado dado que, pese a la designación como autoridades competentes delegadas de los presidentes

de las CCAA, el Gobierno seguía siendo el responsable último del ejercicio de estas competencias al tratarse únicamente de una delegación de competencias (art.2.3 RD 926/2020).

El segundo de ellos corresponde al emitido por el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos que considera que, en la referida sentencia, debió resolverse en primer lugar la cuestión relacionada con «el alcance y la constitucionalidad del real decreto y de la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas» y después examinar la «constitucionalidad de las medidas desde el punto de vista de la legalidad constitucional y de su proporcionalidad».

El tercer voto particular es formulado por el magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón. El magistrado considera, a través de una interpretación más flexible y ajustada a la actual organización territorial estatal del art. 7 LOAES, que la delegación de competencias «no implica *per se* una dejación de funciones por parte del Gobierno de la Nación, que sigue siendo la única autoridad titular de la competencia a los efectos de gestionar el estado de alarma». Por tanto y en atención a lo anterior, dado que los actos son imputables al Gobierno central, tampoco se produjo entonces un «desapoderamiento del Congreso de los Diputados».

Por último, el cuarto voto particular fue emitido por la magistrada María Luisa Balaguer Callejón. La magistrada, a través de una interpretación actualizada y «evolutiva» del modelo de reparto territorial del poder y de la LOAES, no entiende «por qué razón no sería posible que las medidas concretas de limitación de aforos o movilidad sean especificadas o ejecutadas por las comunidades autónomas que, en cualquier caso, son las que tienen asumidas las competencias vinculadas más estrechamente a la adopción de las medidas en cuestión».

En mi opinión, el TC declara inconstitucional con buen criterio la designación como autoridades competentes delegadas a los presidentes autonómicos. Lo hace al considerar contraria al bloque de constitucionalidad la delegación «in genere», que

permitía incluso la regresión de diferentes medidas, efectuada por el Gobierno sobre los presidentes autonómicos, algo que es contrario a la naturaleza de un acto como es la delegación, como también lo es al espíritu constitucional entre las relaciones del Gobierno y el Congreso, debido a que este último quedó desprovisto de su capacidad de control sobre unas medidas que en un contexto de emergencia como era la pandemia sanitaria, debían haber sido adoptadas por el Gobierno y «por ende», sometidas al régimen de control político ejercido por el Congreso de los Diputados.

Cierto es y quiero destacar que en el panorama europeo, más concretamente en el caso italiano, que analizo además en el siguiente epígrafe, también se produjo una delegación «in genere» muy similar, por parte del Parlamento de la República Italiana sobre el Presidente del Consejo de Ministros de Italia. Un acto que, a diferencia del caso español, no ha sido declarado inconstitucional por parte de la Corte Constitucional Italiana

## **V. EXPERIENCIAS FEDERALES DE NUESTRO ENTORNO: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS**

### **1. La experiencia alemana**

Si hablamos de las experiencias de gestión de la pandemia en países de nuestro entorno y con una descentralización política similar a la de España tenemos que hablar, casi de manera obligada, de Alemania porque además, el modelo federal alemán fue el que inspiró al Constituyente español a establecer su régimen de reparto de competencias entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

A modo de mayor entendimiento me detendré de manera breve para explicar el modelo de organización territorial alemán. En el ordenamiento constitucional alemán rige el principio de que los *Länder*<sup>37</sup> poseen competencia legislativa propia únicamente

---

<sup>37</sup> Así son denominadas cada una de las dieciséis entidades territoriales en las que desde 1990 se divide la República Federal de Alemania.

en las materias que no estén atribuidas al *Bundestag*<sup>38</sup>, es decir, en la medida en que la Ley Fundamental<sup>39</sup> no confiera competencia legislativa a este último.

La Ley Fundamental posee un listado (en los artículos 73 y 105.1) de las competencias legislativas exclusivas del *Bundestag* similar a nuestro art. 149 CE, como también posee un listado con las materias que son objeto de la legislación concurrente, es decir, materias en las que los *Länder* pueden legislar en tanto en tanto en cuanto el *Bundestag* no haga uso de sus derechos legislativos. En este ámbito, el *Bundestag* tiene el derecho de legislar siempre y cuando exista una necesidad de regulación legislativa federal. Cabe destacar que entre estas materias se encuentran las medidas contra enfermedades humanas y peligrosas para la colectividad<sup>40</sup>.

Sin embargo y como expone De la Fuente Cabero<sup>41</sup>, en la práctica estas materias de la legislación concurrente están sometidas en su mayor parte a la intervención del *Bundestag* dado que la denominada necesidad se traduce en unos presupuestos que pueden darse con respecto a casi todas las materias objeto de la legislación concurrente, siendo totalmente discrecional la decisión acerca del cumplimiento de estos presupuestos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el *Bundestag* tuvo un papel predominante sobre los *Länder* en la gestión de la pandemia. La principal ley que dio

---

38 Así es denominado el órgano federal supremo legislativo de la República Federal de Alemania. Comparable a una cámara baja, similar al Congreso de los Diputados en España o la Cámara de los Comunes del Reino Unido. Su cometido principal es representar la voluntad del pueblo.

39 Es el nombre que recibe la Constitución de la República Federal de Alemania. En ámbitos académicos también es citada como Ley Fundamental de Bonn de 1949.

40 Art.74.1.19 de la Ley Fundamental de Bonn: La legislación concurrente abarca las materias siguientes: las medidas contra enfermedades humanas y animales contagiosas y peligrosas para la colectividad, la admisión al ejercicio de las profesiones médicas, paramédicas y afines, así como el comercio de medicamentos, remedios, estupefacientes y tóxicos.

41 DE LA FUENTE CABERO. I., *Análisis Comparado De Los Modelos De Organización Territorial De Otros Estados Miembros De La Unión Europea: Alemania, Reino Unido, Italia Y Francia*. Zaragoza. 2004. P.2 y ss.

cobertura legal a todas las acciones de lucha contra el covid-19 fue la Ley de Protección contra Infecciones<sup>42</sup>.

Dicha ley se complementa también con la legislación que regula las medidas de protección contra catástrofes en un nivel más general, sobre la cual poseen competencia legislativa los *Länder*, dado que esta facultad no está contemplada entre las competencias exclusivas del *Bundestag*. Cabe destacar que aunque las principales medidas fueron adoptadas al amparo de la LPCI<sup>43</sup>, que es una ley de carácter federal, fueron los *Länder* los encargados de implementar y ejecutar las medidas al amparo de la citada ley (art.84.1 Ley Fundamental).

En marzo de 2020, después de que el *Bundestag* reconociera la existencia de una «situación epidémica de alcance nacional», se llevó a cabo una modificación de la LPCI en la que se permitía al Gobierno federal concentrar algunas competencias, como la implementación y ejecución de la LPCI, en el Ministerio Federal de Sanidad y que previamente habían llevado a cabo los *Länder* en virtud de la distribución federal de competencias contenida en la Ley Fundamental.

Cabe destacar que el país germano, pese a contener disposiciones constitucionales para declarar estados de emergencia (arts. 35 y 91 Ley Fundamental), similares al estado de alarma español, tan solo el *Länder* de Baviera declaró el estado de catástrofe. El resto de *Länder* optaron por gestionar la pandemia amparándose en la cláusula general de la LPCI (el citado art.28.1).

El motivo por el cual Alemania no hizo uso del derecho de excepción, a diferencia de España, es debido a la gran flexibilidad que otorgaba la cláusula general de la LPCI a los *Länder* para gestionar, como antes he mencionado, pero sobre también debido a la

---

<sup>42</sup> En el año 2000, el *Bundestag* alemán en el marco de su competencia concurrente (art.74.1.19 de la Ley Fundamental anteriormente citado) para legislar en el ámbito de enfermedades humanas y animales contagiosas.

<sup>43</sup> Art. 28.1 LPCI permite la adopción de «todas las medidas de protección necesarias» para combatir infecciones contagiosas como la del covid-19

incertidumbre que existía acerca de si la pandemia podía ser calificada como «catástrofe»<sup>44</sup>, presupuesto imprescindible para declarar la excepción.

## 2. La experiencia italiana

En este apartado cabe analizar también la experiencia de Italia, un estado configurado como una República democrática y con un modelo de organización territorial descentralizado dividido en municipios, provincias y regiones<sup>45</sup>, estas últimas con competencias legislativas, sin perjuicio de los límites constitucionales y administrativos.

De la misma manera que Alemania, Italia adoptó mediante una reforma constitucional en los años 90, el mismo sistema germano de legislación concurrente. El art.117.1 de la Constitución Italiana atribuye una serie de competencias exclusivas en favor del estado y el 117.3 contiene la lista de materias que son objeto de competencia legislativa concurrente entre el Estado y las regiones, entre las que se encuentran la protección de la salud<sup>46</sup>. Además, el citado artículo también establece que las competencias que no forman parte de ninguna de las dos listas son remitidas a la competencia exclusiva de las regiones.

Como he mencionado, la salud es una competencia compartida entre las regiones y el Estado, sin perjuicio de la competencia exclusiva por parte del Estado de fijar los estándares mínimos de prestaciones en materia de salud para todo el territorio nacional<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Véase art.1.2 Ley de Protección contra Catástrofes de Baviera

<sup>45</sup> Art. 1 y 114 de la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947

<sup>46</sup> Art.117.2 Constitución Italiana, Serán materias de legislación concurrente las relativas a; la protección de la salud

<sup>47</sup>Art. 117.1.m CI: El Estado tiene facultad exclusiva para legislar sobre las materias siguientes; determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deban garantizarse en todo el territorio nacional;

La constitución Italiana no regula de forma específica y expresa la gestión de situaciones de emergencia, a diferencia de como lo hacen Alemania, España o incluso Francia, sino que lo hace de forma tácita, esto es por ejemplo, otorgando al Gobierno y al Presidente del Consejo de Ministros la facultad adoptar decretos-ley en casos extraordinarios de necesidad y con eficacia inmediata, sin perjuicio de la posterior remisión al Parlamento para la conversión en ley en un plazo de 60 días, porque de no hacerlo el decreto perdería su eficacia de manera retroactiva (Art. 77 CI).

El gobierno italiano utilizó la fórmula del decreto-ley pero sin embargo, tomó una decisión sin precedentes y no exenta de crítica por la doctrina, por la cual mediante el instrumento del decreto-ley, que sí necesitaba ser convalidado por el parlamento (similar al caso de España), delegaron y facultaron al Presidente del Gobierno con la potestad de poder emitir sus propios decretos para la adopción de las medidas adecuadas de contención del virus (arts. 1 y 2 del Decreto-ley 6/2020) y que a su vez, le facultaban incluso a limitar derechos fundamentales o alterar las competencias entre el Estado y las regiones, entre otras cuestiones, debido a que se trataba de una delegación prácticamente «en blanco».

Al comienzo de la pandemia, en marzo de 2020, se estableció la limitación de derechos fundamentales, concretamente el relativo a la libertad de circulación (Art.16 CI) al imponer la cuarentena, mediante la fórmula antes mencionada del Decreto del Presidente del Gobierno. Se produjo además una centralización en las decisiones en favor del Estado dado que el Decreto-ley 6/2020, establecía la suspensión de la autonomía de los presidentes de las regiones y de los alcaldes, que pasarían únicamente a ejecutar los decretos-ley (Art.3.1 Decreto-ley 6/2020).

Posteriormente, mediante el Decreto-ley 19/2020, se permitió proponer el contenido de los decretos en relación con su propio territorio a los órganos de las regiones. Se trataba de una mera fórmula de colaboración porque la realidad es que la verdadera toma de decisiones recaía en el Gobierno, algo que en ocasiones supuso que el Gobierno contase con la colaboración de las regiones en las medidas y otras con su

oposición. Mediante el Decreto-ley 33/2020 se introduce finalmente la posibilidad de modular de las decisiones según la tendencia en la difusión del virus en función de las regiones.

En definitiva, como bien expone Pavani<sup>48</sup>, «Las relaciones entre el Estado central y las regiones funcionaron como un cinturón que el gobierno apretó al principio y luego, al compás de los decretos-ley, fue soltando a favor de una mayor autonomía de las regiones y de los entes locales».

## VI. CONCLUSIONES

Como he analizado en el presente trabajo, la gestión de la pandemia desde la perspectiva territorial en España se ha llevado a cabo de manera muy parecida al resto de países descentralizados de nuestro entorno, si bien es cierto que con un parecido mayor al sistema «regional» italiano, debido al parecido razonable entre las delegaciones efectuadas sobre el Presidente del Consejo de Ministros Italiano por parte del Parlamento, en el caso de Italia, y del Gobierno en las CCAA, en el caso de España.

Similitud que no se dio con el sistema «federal» alemán, en lo que se refiere a la cobertura legal de las medidas de lucha contra el covid-19, dado que este último además recurrió a la legislación ordinaria en materia de salud pública para la gestión de la pandemia, sin necesidad de acudir a la declaración de un estado de excepción, como sí ocurrió en el caso español por no contar con una legislación previa que amparase las medidas adoptadas.

Un rasgo común en la gestión de la pandemia por parte de todos los países descentralizados ha sido la implementación de herramientas de coordinación entre sus entes regionales, en nuestro caso las CCAA. De la misma manera que se articularon los referidos mecanismos, también se concentró en un primer momento el poder en el gobierno central, en detrimento de las CCAA, con el objetivo de asegurar una mayor

---

<sup>48</sup> PAVANI, G. *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Tirant lo Blanch. Madrid. 2021. pp. 375 y ss

rapidez y eficacia en la toma de decisiones. Poder que posteriormente y de manera paulatina fueron recuperando.

Considero que la pandemia sanitaria ha evidenciado las carencias y los problemas a los que pueden conllevar la descentralización en el caso de España, y es que la cogobernanza y la descentralización pueden llegar a convertirse en un verdadero problema para la gestión de situaciones de excepcionalidad si no se establecen mecanismos de cooperación e instrumentos de coordinación adecuados y eficaces entre el Estado y las CCAA y si no se cuenta con una legislación que prevea situaciones de emergencia y que permita la gestión de forma descentralizada sin necesidad de recurrir a instrumentos legales que generen inseguridad jurídica.

Pese a todo, creo que en el caso de España sí se llegaron a implementar muchos mecanismos de coordinación, como es el consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud o las diferentes Conferencias de Presidentes autonómicos celebradas a lo largo de la emergencia sanitaria, que hicieron posible atender las diferentes realidades epidemiológicas durante la emergencia sanitaria.

En definitiva y teniendo en cuenta todo lo analizado en el presente trabajo, aparte de los mecanismos de coordinación, tanto formales como informales, que sí llegaron a implementarse sobre todo durante la segunda fase de la emergencia, considero que ha quedado latente la necesidad de llevar a cabo tanto una reforma de la legislación sanitaria, que prevea la gestión de situaciones de emergencia como la vivida sin necesidad de recurrir al derecho de excepción, como una reforma de la legislación de emergencia, que incluya mayor concreción y permitir de esta forma la gestión de emergencias por parte de las CCAA.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, F., (2021). «La pandemia y el Estado Autonómico», Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0205>

CAMERON DAVID, D. (2021)., «La gestión de la pandemia en países federales Y no federales», en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 21.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0101>

CARMONA CONTRERAS, A., (2021)., «De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada», Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0202>

COTINO HUESO, L. (2021)., «La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la covid». Garrido López, C. (coord.) Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0004>

CRUZ VILLALÓN, P., «El nuevo derecho de excepción», Revista Española de Derecho Constitucional, no 2, 1981.

DE LA FUENTE CABERO. I (2004)., « Análisis comparado de los modelos de organización territorial de otros estados miembros de la unión europea: Alemania, Reino Unido, Italia y Francia», Democracia Constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DURÁN ALBA, J.F. (2020)., «Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma». Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el ordenamiento constitucional: estudios sobre la primera oleada, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0010>

FERNÁNDEZ SEGADO, F., (1981). «La Ley Orgánica de los estados de Alarma, Excepción y Sitio», en Revista de derecho político, 83 – 116.

DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.11.1981.8119>

GARRIDO LÓPEZ, C. (2017)., «Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción», Revista Española de Derecho Constitucional, 110, 43-73.

DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.110.02>

GUERRERO VÁZQUEZ, P. (2021)., «El impacto territorial de la crisis sanitaria», Tudela Aranda, J. (coord.) Estado Autonómico y covid-19, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0207>

NADER.E y CHRISTINE FUCHS. M (2021)., *Covid-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*, Tirant lo Blanch, Colombia.

SIEIRA MUCIENTES, S. (2018)., «Los estados excepcionales. Revista De Las Cortes Generales», (104), 361-393.

DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/66>

SIEIRA MUCIENTES, S. (2020)., «Estado de alarma». Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275- 305.

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5712>

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2020)., «Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma». Biglino Campos, P.; Durán Alba, F., Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0002>

SÁENZ ROYO, E. (2022). «Estado autonómico y Covid-19», Revista Teoría Y Realidad Constitucional, (48), 375–398.

DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32208>

SÁENZ ROYO, E., *Manual de Derecho Constitucional I*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, p.155

#### Jurisprudencia y resoluciones

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021.  
ECLI:ES:TC:2021:183. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>

#### Artículos de prensa

TAJADURA TEJADA, J.: «Derecho de crisis y Constitución», *El País*, 20 de marzo de 2020. [https://elpais.com/elpais/2020/03/16/opinion/1584364474\\_350250.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/16/opinion/1584364474_350250.html)