

# El control de los estados de excepcionalidad por las asambleas parlamentarias autonómicas<sup>1</sup>

por Manuel Cabanas Veiga

**Abstract:** *The control of states of exceptionality by the regional parliamentary assemblies* - If there has been a notable neglect by the doctrine of the study of states of exceptionality (except, of course, for the state of alarm), this has been even more notable in relation to the autonomic involvement involved in their application. And this analysis gains in depth when the role of the autonomic assemblies in the decentralized execution of the different emergency mechanisms included in the Spanish constitutional order is analyzed. For this reason, this will be the object of our research, revealing the complexity of this problem. And its study will allow to provide solutions to the different situations that may arise.

**Keywords:** Public order; State of emergency; State of autonomy; Federal execution; Parliamentary assembly; Government

2493

---

## 1. Introducción

Se normaliza, desgraciadamente con bastante frecuencia, que la gestión de cualquier emergencia debe suponer una total concentración horizontal y vertical de poderes. Sin embargo, tal hipótesis lleva aparejada una falta de proporcionalidad tanto en la afectación de los derechos como en el control del poder. Lo mismo ocurre cuando la gestión de la crisis se lleva a cabo de una forma descentralizada, como veremos que es posible en nuestro ordenamiento, al menos en algunos casos.

De este modo, el objeto de esta investigación es conocer cuál es el verdadero papel que llevan a cabo los parlamentos autonómicos cuando se aplican los diferentes mecanismos de excepcionalidad que recoge nuestro código constitucional. La Constitución solamente hace referencia en su articulado, al tratar dichos instrumentos, a los gobiernos regionales. Sin embargo, como veremos, el papel que estas asambleas juegan durante el

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco de un contrato que es parte de la ayuda de referencia RYC2021-032087-I, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR») y del Proyecto de Investigación que lleva por título “La polarización Política y su impacto sobre la realidad Constitucional (PORECO)”, (PID2023-153037NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (convocatoria de Proyectos I+D +I de 2023), del que es co-IP, junto con el Dr. Manuel Fondevila Marón y dentro del Grupo de investigación consolidado Sociedad Sostenible y Derecho-SOIUS (2021 SGR 00255).

desarrollo de los mismos no sólo permite influir en su gestión, sino que muchas veces puede convertirlas en verdaderas protagonistas. Ello nos permitirá conocer las lagunas que la desatención por parte de la doctrina sobre el desarrollo territorial de estos instrumentos ha causado en el ordenamiento constitucional español. Frente a estos resultados propondremos tanto posibles interpretaciones que la jurisprudencia le pueda dar, en caso de que lleguen a plantearse como, incluso, reformas normativas que eviten que sea el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) el que deba pronunciarse en ausencia del legislativo. En definitiva, se trata de establecer frenos y contrapesos al poder. Por eso, la doctrina española<sup>2</sup> ha manifestado la necesidad de establecer un sistema de controles, límites y garantías para evitar el abuso de los poderes excepcionales durante una situación de crisis a nivel global.

Así, este estudio aborda una temática que no ha sido anteriormente desarrollada por la doctrina y que guarda relación con la actual coyuntura política internacional, en la cual se ha producido un aumento histórico del uso de estos instrumentos que permiten enfrentar las diferentes emergencias. No debemos creer que ninguna de ellas es ajena a los países occidentales. La realidad suele enseñarnos esta lección de las formas más duras. Debemos estar preparados, jurídicamente, por el segmento que a nosotros nos corresponde. Y a ello es a lo que este análisis pretende contribuir.

## 2. La participación autonómica en los estados de emergencia

Antes de analizar la participación de las asambleas parlamentarias en el control gubernativo regional de los estados de excepcionalidad, es preciso enumerar los diferentes instrumentos que componen lo que llamamos estados o Derecho de excepcionalidad o estados o Derecho de emergencia. Así, en primer lugar, denominaremos como Derecho o estados de excepcionalidad a aquellos mecanismos que permiten enfrentar peligrosas situaciones para el estado o la de sus ciudadanos, las cuales, precisamente por la emergente situación de crisis, en las que el Derecho ordinario se vuelve ineficaz, es preciso llevar a cabo la concentración de poderes, tanto verticales

---

<sup>2</sup> A. Aba Catoira, *El estado de alarma en España*, en *Teoría y realidad constitucional*, 28, 2011, 313-341; M. Cabanas Veiga, *La reforma constitucional del 2011 y la Teoría del Poder Constituyente*, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 18, 2014, 149-170 y *La gestión de las crisis sanitarias en España a la vista de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 2022; J. Ruipérez Alamillo, *Charles de Secondat en el Estado de partidos, o del pluripartidismo como materialización moderna del principio de división de poderes*, en *Teoría y realidad constitucional*, 46, 2020, 211-240; C. Vidal Prado y D. Delgado Ramos, *La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado social en la crisis económica (2012-2015)*, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 2017, 40-62; y J.C. Ortiz-Gutiérrez, *Los poderes excepcionales ante una desafiante pandemia. Experiencias legislativas en estados de excepción*, en N. González Martín y D. Valadés (cur.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, Ciudad de México, 2020.

como horizontales (que en otros ordenamientos, como el mexicano, se denomina “otorgamiento de facultades extraordinarias”) y la restricción agravada de derechos o, incluso, su suspensión.

Por ello, incluimos bajo este concepto los instrumentos recogidos en el art. 166 de la Constitución española (en adelante CE). Estos son el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. Dejamos fuera de éste al mecanismo de la coerción estatal, recogido en el artículo 155 CE, precisamente porque esta acción, aunque si permite una cierta concentración vertical de poderes sobre la Comunidad Autónoma afectada y sobre las que se exija colaboración, como analizaremos, no cabe ninguna horizontal, ni mucho menos afectación de derechos. No obstante, por tratarse de un instrumento que permite enfrentar una situación de crisis política y territorial que no puede paliarse a través de los medios ordinarios, lo englobaremos, junto con las acciones del art. 166 CE, que hemos llamado “estados de excepcionalidad”, dentro del concepto de “estados de emergencia”, siguiendo la denominación dada por la doctrina de nuestra Justicia Constitucional (FJ. 1.b) de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 89/2019, del 2 de julio). Esto implica someter a todas las declaraciones de estos mecanismos a jurisdicción constitucional, de acuerdo con el Auto del Tribunal Constitucional 7/2012 de 13 de enero y el FJ. 10 de la STC 83/2016, de 28 de abril.

Así, la coerción estatal, recogida en el art. 155 CE, sólo puede aplicarse cuando “una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”, de una manera “flagrante, manifiesta y contumaz” [FJ. 5B.c) de la STC 90/2019, del 2 de julio]. Dicho incumplimiento sólo puede ser apreciado por el Gobierno central, al igual que los supuestos de declaración de los estados de excepcionalidad. Ahora bien, para que la declaración de dicho procedimiento no adolezca del vicio de abuso de poder o arbitrariedad, el Ejecutivo central deberá poner en marcha este mecanismo solamente en dos ocasiones. Primero, cuando tenga lugar algún incumplimiento constitucional, estatutario o legal (no siendo suficiente con que se produzca una mera afectación del interés general [según el FJ 4.B) de la STC 90/2019 del 2 de julio]. Y segundo, cuando, dicho desacato no pueda solucionarse por medio de los cauces ordinarios (tanto políticos como jurídicos). Por tanto, se trata de una vía de último recurso cuyo uso está restringido sólo a aquellos supuestos en el que los instrumentos jurídicos y políticos ordinarios fallen.

Esta acción coloca al Estado como unidad -entendido como garantía de la “unidad y de la supremacía del interés de la Nación” [FJ. 4.a) de la STC 89/2019, del 2 de julio] en un nivel jerárquicamente superior sobre esa Comunidad Autónoma incumplidora, de una forma temporal. El siguiente paso que éste debe seguir es el envío de un requerimiento al Presidente a dicha Comunidad Autónoma, en el que justifique las causas que, según su

parecer, provocan que el Ejecutivo central interpretase que su actuar se encuentra fuera de la legalidad, tanto estatutaria como constitucional. En el mismo, además, ha de constar tanto la exigencia de que cesen las actividades o actitudes que mantienen tal situación, como la forma en la que se debe llevar a cabo. Le hará saber, también, que dicho escrito forma parte de una de las fases previas de la acción estatal y le apercibirá, por último, de las consecuencias que su inacción o negativa pueda acarrear para la autonomía de su territorio. No obstante, no es necesario que las acciones enumeradas en dicho requerimiento se deban corresponder, necesariamente, con las que al final adopte el Ejecutivo central (FJ. 5 de la STC 89/2019 y FJ. 5.a) de la STC 90/2019, de 2 de julio).

Sin embargo, el TC no ha realizado una enumeración taxativa de las medidas que el Gobierno nacional puede adoptar a través de esta acción, al no poner más límites en la ejecución de las mismas que la proporcionalidad, la razonabilidad y la idoneidad. Esto puede llevar al error de entender este instrumento como un verdadero otorgamiento de plenos poderes. Sin embargo, la Justicia Constitucional española tuvo la cautela de prohibir que, a través del mismo, se pueda suspender indefinidamente la autonomía o se elimine la existencia orgánica e institucional de la Comunidad Autónoma afectada<sup>3</sup> (FFJJ 10 y 11 de la STC 89/2019 y FJ. 6 de la STC 90/2019, de 2 de julio), como ocurrió con la Ley del 2 de enero de 1935 para Cataluña.

El requerimiento debe ser respondido de forma clara y expresa por la Comunidad Autónoma requerida. Si así no lo hiciera, una contestación laxa o imprecisa por su parte será interpretada, inmediatamente, como si hubiese optado por el un rechazo al cumplimiento de las peticiones realizadas por el Gobierno central, en aras de volver al cumplimiento del orden constitucional [FFJJ. 7.a) y 8 de la STC 89/2019 y FJ. 5.a) de la STC 90/2019, de 2 de julio]. En ese caso, es decir, si el Ejecutivo nacional interpretase la respuesta de la Comunidad Autónoma requerida como negativa del Gobierno autonómico a atenerse a Derecho, enviará al Senado la propuesta de las medidas a adoptar sobre el territorio desobediente, las cuales podrán ser aprobadas, modificadas o rechazadas por la Cámara Alta y cuya vigencia debe estar temporal y expresamente limitada en el “Acuerdo del Senado”, pudiendo prorrogarse su aplicación. Este procedimiento debe perseguir, únicamente, obligar al Gobierno autonómico a avenirse a la legalidad vigente, por lo que las medidas deben tener como exclusivo destinatario al Ejecutivo autonómico incumplidor.

En definitiva, nos encontramos ante una acción institucional cuyas intervenciones recaen, exclusivamente, sobre organismos públicos, por lo que dicho mecanismo nunca puede servir para afectar los derechos de los

---

<sup>3</sup> Esta idea ya había sido defendida por P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, 60.

ciudadanos<sup>4</sup>, a diferencia de los estados del art. 116 CE. Pero tampoco, según nuestro parecer, se puede utilizar para realizar acciones de orden público, aunque no lo entiende así el TC<sup>5</sup>. Además, según su interpretación, el procedimiento del art. 155 CE permite destituir a autoridades autonómicas que no dan garantías de cesar en sus acciones encaminadas a lograr un objetivo ilegal, antiestatutario o inconstitucional. E, incluso, también permite disolver la Asamblea autonómica, convocar elecciones<sup>6</sup>, impedir la presentación de iniciativas parlamentarias o realizar acciones de control político por parte de la Asamblea hasta que se elija un nuevo parlamento [FFJJ 11 y 12 de la STC 89/2019 y FJ. 7.a) y b) de la STC 90/2019, de 2 de julio].

Por otro lado, conforme el apartado 2 de dicho precepto, “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”, con lo que, en este punto concreto, gana protagonismo el factor autonómico. Esto supone que el Gobierno central no podrá llevar a cabo la suspensión de ninguna competencia autonómica de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) colaboradoras, pues éstas no han realizado, a priori, ningún incumplimiento constitucional. Lo que sí implica por parte del Ejecutivo central es una actividad de coordinación, concentrando el poder territorial con el fin de compeler a la Comunidad Autónoma desobediente a volver al cumplimiento de la legalidad constitucional.

Ya entrando en los estados de excepcionalidad, regulados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES), elaborada por mandato del art. 116.1 CE, nos encontramos, en primer lugar, con el estado de alarma. Este mecanismo puede ser aplicado por el Gobierno cuando se produzcan desgracias públicas, calamidades<sup>7</sup>, situaciones de desabastecimiento<sup>8</sup>, paralización de los servicios

<sup>4</sup> I. Villaverde, *Releer el artículo 155*, en J. Urías Martínez y F. Álvarez-Osorio Micheo (coord.), *Cultura Constitucional en Europa. Encuentro hispalense en torno a la obra del Profesor Pedro Cruz Villalón*, Sevilla, 2022, 136.

<sup>5</sup> El FJ 15 de la STC 89/2019 y el FJ. 6.b) de la STC 90/2019, ambas del 2 de julio, entendieron que este instrumento permite ciertas acciones de orden público, centralizando temporalmente dicha competencia autonómica, si existiese, y cambiando el cuerpo policial autonómico encargado de la misma por uno nacional.

<sup>6</sup> También esta interpretación fue propuesta en su momento por P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, 60.

<sup>7</sup> Se podría haber usado para hacer frente a las consecuencias que supuso la erupción del volcán de La Palma en 2021, pero las leyes de protección civil fueron suficientes para gestionar la emergencia sin que se produjese un forzamiento de su literalidad. No cabía, por tanto, el uso del Derecho de excepcionalidad para este supuesto concreto, ya que dicha parte del ordenamiento tiene una aplicación subsidiaria.

<sup>8</sup> Cruz Villalón (P. Cruz Villalón, *El nuevo Derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, en *Revista española de derecho constitucional*, 2, España, 1981, 98-99) entiende que dicha situación debe proceder de factores naturales o internacionales, ya que, si su origen reside en conflictos sociales, habrá de aplicarse el estado de excepción. También lo entiende así Fernández De Casadevante Mayordomo, (P. Fernández De Casadevante Mayordomo, *Las emergencias constitucionales no regladas o insuficientemente regladas: una*

públicos esenciales (aunque condicionado a la concurrencia de otro supuesto<sup>9</sup>) o crisis sanitarias relevantes<sup>10</sup>. No obstante, lo que nos interesa de este mecanismo, por lo que a nuestro objeto de investigación se refiere, es que es el único que habilita a la descentralización de una crisis, al permitir que el Gobierno nacional delegue en el autonómico la autoridad competente para su gestión. Aunque para ello es necesario que la emergencia afecte exclusivamente a una parte o a la totalidad de su territorio, conforme al art. 7 LOAES. Sin embargo, dicha delegación, que se debe encontrar establecida en el Real Decreto gubernamental (y en la prórroga posterior, si se realizase, por el Pleno del Congreso), no puede suponer el otorgamiento al Ejecutivo autonómico de la facultad de aprobar medidas que supongan la regulación de los elementos básicos de los derechos fundamentales, ya que ello sólo puede hacerse a través de Ley (FJ. 6 y 7 de la STC 182/1997 y el FJ. 8 de la STC 111/1983). Pero tampoco puede el Ejecutivo central, a través de este mecanismo, delegar la gestión de la emergencia cuando la misma tenga alcance nacional, conforme al FJ. 10 de la STC 183/2021, de 27 de octubre.

Por lo que se refiere al estado de excepción, se trata de un instrumento que se declara por el Gobierno central, a través también de Real decreto, previa autorización del Congreso, cuando, conforme el art. 116.3 CE y el art. 13.1 LOAES, “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas<sup>11</sup>, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”. Como es propio de los estados de excepcionalidad, se trata de un medio subsidiario que debe usarse exclusivamente cuando los ordinarios no sean suficientes para enfrentar las emergencias que, en cualquier caso, se manifestarán siempre como alteraciones de orden público. Por tanto, su

---

*aproximación teórico-práctica*, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, 48, España, 2021, 360).

<sup>9</sup> Es lo que Cruz Villalón (P. Cruz Villalón, *El nuevo Derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*, en *Revista española de derecho constitucional*, 2, España, 1981, 98-99), llama supuesto “no supuesto” o un “supuesto agravante”, ya que éste, por sí sólo, no basta para que pueda ser declarado el estado de alarma, sino que requiere de otro de los supuestos recogidos en la LOAES para poner en marcha este instrumento. Ello fue reclamado por el grupo parlamentario comunista con el fin de evitar que se usase para paralizar huelgas. Aunque en la praxis política española resultó en vano, al aplicarse también esta acción para hacer frente a la huelga de controladores aéreos del 2010.

<sup>10</sup> Sin embargo, el FJ. 11 de la STC 148/2021, de 14 de julio, entendió que si dicha crisis sanitaria requiere la adopción de la medida conocida como “confinamiento domiciliario” deberá gestionarse la emergencia a través del estado de excepción. Aunque la reciente STC136/2024, de 5 de noviembre, rectificó este criterio, entendiendo que dicha medida tiene cabida en el estado de alarma.

<sup>11</sup> Lo cual es criticado por el diputado Oscar Alzaga, ya que entiende que todos estos estados de excepcionalidad, por definición, provocan dicha alteración en las instituciones, y no exclusivamente el estado de excepción. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el martes, 21 de abril de 1981, Sesión Plenaria núm. 160, 9891.

utilización se restringe a aquellas situaciones en las que fallen todas las opciones creadas para retornar la paz social en tiempos de normalidad. Se trata, por tanto, de un mecanismo pensado para enfrentar alteraciones de orden público. Así, cuando un tumulto implique un desorden caótico de una muchedumbre sin un fin concreto, se aplicará el estado de excepción, mientras que, en una insurrección, en la cual existe una violencia organizada que persigue un fin concreto contra el Estado o sus valores, es necesario declarar el estado de sitio. Esta división es útil para garantizar la proporcionalidad en el uso de la fuerza del Estado y la suspensión de derechos ante las diversas circunstancias a las que deba hacerle frente. De igual modo, si las medidas adoptadas a través del art. 155 CE no fuesen suficientes o la desobediencia del Ejecutivo autonómico fuese de tamaña intensidad que se materializase en un proceso efectivo de secesión, adoptado sin seguir los procedimientos constitucionales adecuados, será preciso aplicar el estado de sitio.

En cualquier caso, se trata de un mecanismo que no autoriza de ningún modo la descentralización de la autoridad, por lo que el mando único residirá, en todo caso, en el Ejecutivo central, el cual otorgará un gran protagonismo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin embargo, la actuación de las CCAA en este mecanismo es más relevante a través de las policías autonómicas y sus gobiernos. Además, el Ejército puede actuar como apoyo policial, pero nunca puede ejercer labores de orden público, ya que, en estos supuestos, un papel más protagonista de esta institución requeriría pasar al instrumento de excepcionalidad pensado para hacer frente a guerras internas o incursiones bélicas extranjeras en territorio nacional. Estamos hablando, por tanto, del estado de sitio.

Es un instrumento que se declara por el Congreso, previa solicitud del Gobierno, por lo que las Fuerzas Armadas no puede actuar de forma autónoma en defensa de la unidad de España, a diferencia de épocas pasadas de nuestra historia constitucional<sup>12</sup>. Así, debe utilizarse cuando, conforme el art. 32 LOAES, “se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios”. Por tanto, debe quedar claro que no cabe usarlo cuando estos supuestos puedan solventarse por otros medios menos agresivos y restrictivos de derechos. En este caso, la descentralización de su gestión no sólo no es posible, sino que, además, carece de sentido. La organización eficaz de la institución castrense es jerárquica, por lo que enfrentar un estado de sitio de forma descentralizada (lo que sólo cabría en una confederación), especialmente cuando la emergencia tenga alcance nacional, sería abiertamente inconstitucional, conforme el art. 149.4 CE.

---

<sup>12</sup> P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, 112 y F. Fernández Segado, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*. Madrid, 1977, 70-110.

### 3. Los estados de excepcionalidad y los estados de emergencia en España

De este modo, comprobamos como la declaración de estas acciones no conlleva, necesariamente, la adopción del método castrense de todos los poderes del Estado, centralizándolos en el Gobierno nacional, sino que cada una de ellas permite una participación de las CCAA muy diversa. De este modo, el estado de alarma hace posible una cierta descentralización, a través del art. 5 LOAES, si así lo decide exclusivamente el poder central<sup>13</sup>. En cambio, el estado de excepción no, ya que se obliga al Poder central, mediante el art. 31 LOAES, a llevar a cabo a una coordinación, aunque las policías y los gobiernos autonómicos ejercerán un papel relevante en su ejecución. En el estado de sitio, sin embargo, se produce la concentración material de poderes verticales y horizontales, ya que, aunque formalmente sólo se centralicen aquellas materias que puedan entorpecer la gestión de la crisis, materialmente, como veremos, supone su total asunción.

Así, es en la ejecución federal del art. 155 CE en donde la participación de las CCAA adquiere una mayor relevancia. La actuación principal por parte del Ejecutivo de la Comunidad Autónoma afectada será dejar constancia en el requerimiento, clara y expresa, de su intención de cumplir la Constitución y cesar en aquellos actos abiertamente inconstitucionales. Por ello, el desarrollo de esta acción podrá ser, posteriormente, declarada inconstitucional por el TC cuando el incumplimiento no fuese tan claro o cuando el Ejecutivo no haya agotado todos los recursos previos para evitarlo. Pero si el Gobierno actuase correctamente y la Comunidad autónoma afectada respondiese al requerimiento de forma negativa o, incluso, de manera poco clara, ésta podrá ver suplantadas las autoridades de su Gobierno, temporalmente (sin que ello suponga la supresión de su autonomía), así como ver disuelta su Asamblea por dicho instrumento, con la posterior convocatoria de elecciones. Aunque lo que nunca podrá llevarse a cabo a través de este mecanismo es la asunción, por parte del Gobierno nacional, de funciones legislativas autonómicas [FFJJ. 12 y 13 de la STC 89/2019 y FJ 7.b) de la STC 90/2019, del 2 de julio]. Además, recalamos, las medidas adoptadas al amparo de este mecanismo perseguirán, como único fin, el regreso a la legalidad de la Comunidad Autónoma desobediente.

En relación al apartado segundo de este precepto constitucional, éste permite que “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las

---

<sup>13</sup> De este modo, las competencias autonómicas cederán frente a las medidas adoptadas por el Estado cuando obstaculicen la gestión de la emergencia. R. Canosa Usera, *Ordenación de las fuentes del Derecho en estados de emergencia sanitaria. El caso español, en COVID-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Ciudad de México, 2020. Muñoz Machado, no obstante, se opone a que el Estado pueda asumir competencias autonómicas durante la declaración del estado de alarma, aunque ello favorezca la gestión de la crisis. S. Muñoz Machado, *El poder y la peste (2020-2022)*, Madrid, 2022, 91-179.

Comunidades Autónomas”, lo que otorga al Ejecutivo central la facultad de someter a cualquier territorio autonómico a sus instrucciones, que deben dirigirse, una vez más, a la consecución del objetivo antes expuesto. Esto supone que el Gobierno nacional no podrá suspender la competencia de la Comunidad Autónoma colaboradora (o las CCAA, si requiere la ayuda de más de una) en cualquier aspecto, sino sólo en aquellos tendentes a evitar la desobediencia de los poderes autonómicos en el lugar sobre el que recaen los efectos principales de este instrumento. Esto requerirá que el Gobierno central realice una coordinación<sup>14</sup>, centralizando únicamente los extremos de la autonomía necesarios para hacer frente a la crisis. Y ello puede llevarse a cabo mediante instrucciones, las cuales pueden presentar muy diversas formas: solicitar la modificación de una cuenca hidráulica que pasa por una Comunidad Autónoma colaboradora colindante (si la desobediente desconociese las competencias de otra); eximir del cumplimiento de un convenio entre la Comunidad Autónoma colaboradora y la incumplidora, pedir refuerzos de un cuerpo policial autonómico (cuando se produzcan desórdenes públicos), equipo de bomberos (si hubiera incendios causados por los tumultos), agentes de protección civil, etc... Por ello, cuando esos tumultos ya no se puedan controlar a través de los medios ordinarios, será preciso declarar el estado de excepción. Esto implica que la coerción estatal no está pensada para estos supuestos, sino que es una acción que sólo puede afectar a organismos públicos, pero nunca a ciudadanos; y mucho menos a sus derechos.

Así, la puesta en marcha del estado de excepción supone tanto la concentración vertical como horizontal de poderes. En el primer aspecto, el Gobierno se encargará de redactar toda la normativa provisional relativa a la ejecución de las medidas cuyo fin persiguen restablecer el orden público. Sin embargo, el Congreso seguirá ejerciendo sus labores sobre el resto de las materias, siempre y cuando no obstaculicen la gestión de la crisis (art. 1.4 LOAES). En cuanto a la vertical, al igual que sucede con la declaración de cualquier otra acción del art. 116 CE, el Gobierno puede centralizar todas las materias que entienda necesarias para superar la emergencia. Esto supone, al mismo tiempo, que las competencias autonómicas que no frenen la acción estatal destinada a combatir la emergencia no podrán ser temporalmente suspendidas. Así, los poderes territoriales continuarán ejerciendo sus labores ordinarias sobre las mismas. Además, también puede llevar a cabo el sometimiento de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de todas las autoridades civiles, tanto nacionales como autonómicas, a un mando único<sup>15</sup>, de acuerdo con el art. 9 LOAES y el FJ 8

---

<sup>14</sup> En palabras de Solozábal Echevarría (J.J. Solozábal Echevarría, *La crisis del Coronavirus tras el primer estado de alarma*, en *Estado autonómico y Covid-19: Un ensayo de valoración general*, Zaragoza, 2021, 73), “La coordinación es una variedad de la colaboración que implica la dirección y preeminencia del Estado”.

<sup>15</sup> Existen dos cuerpos de policía autonómicos que tienen competencias de orden público. Así, por un lado, nos encontramos con la Ertzaintza, que es la policía

de la STC 83/2016. Y, en cualquier caso, debe quedar claro que las medidas aprobadas a través de esta acción sólo podrán adoptarse sobre el territorio en el que se ha aplicado dicho mecanismo.

Algo similar ocurre con el estado de sitio. El art. 32 LOAES también establece que la declaración debe expresar el ámbito territorial sobre el que se aplica, por lo que su uso no implica la automática ejecución a nivel nacional. Esto no quiere decir que el legislador orgánico guardase el mismo pensamiento de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, entendiendo este instrumento literalmente, es decir, como aquel que se declaraba cuando una plaza se encontraba efectivamente sitiada por efectivos militares. Lo hace, sin embargo, en un sentido moderno y, por tanto, ficcioso, en el que lo que se encuentra sitiado son los valores del Estado, sus instituciones, su soberanía o su ámbito territorial. Además, a diferencia de antaño, la autoridad civil no queda sometida a la militar cuando se declara esta acción, sino al revés<sup>16</sup>. Por ello, lo que realmente busca el legislador orgánico con esta exigencia de espacialidad, al poder acotarse esta acción a un ámbito territorial inferior al Estado, es que no se suspendan innecesariamente derechos y competencias ni se adopten las gravosas medidas a la parte de la población del Estado que no se encuentra amenazada, ni actual ni potencialmente, por ese peligro patente para la soberanía o la integridad del Estado.

Por último, en relación con el estado de alarma, como ya mencionamos anteriormente, se trata de un mecanismo que permite delegar la gestión de la emergencia en el Ejecutivo autonómico en cuyo territorio se localice el supuesto que habilite tal declaración. De este modo, la responsabilidad política por las acciones llevadas a cabo en dicha Comunidad Autónoma recaerá sobre éste, sin perjuicio de que la aprobación de su declaración corresponderá al ejecutivo central, el cual tendrá una responsabilidad jurídica tanto sobre la adecuación del instrumento de excepcionalidad al supuesto de hecho, como sobre la adecuación de las medidas al mismo. Sin embargo, como ya se explicó, el Ejecutivo central no puede regular las medidas que habilita a adoptar al Gobierno autonómico durante la declaración de este mecanismo de una forma excesivamente laxa, concediéndole un “cheque en blanco” para restringir derechos, sino que, en

---

autonómica de Euskadi, la cual, de acuerdo con el art. 17.1 de su Estatuto de Autonomía, llevará a cabo el control del orden público, salvo que, como se establece en su apartado 6, se declare el estado de alarma, excepción o sitio, pues en ese caso “todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo”, en este caso, con la LOAES. Por otro lado, se encuentran los Mossos d'Esquadra, que son su equivalente catalán, conforme el art. 12 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad- «Mossos d'Esquadra». De este modo, cuando se declare el estado de excepción en sus respectivos territorios o en todo el Estado, quedarán bajo el inmediato control del Gobierno central.

<sup>16</sup> P. Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, 255-314 y F. Fernández Segado, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*, Madrid, 1977, 70-110.

éstas, recogidas en el Real Decreto, nacional, debe normar las cuestiones esenciales de los derechos fundamentales que se permiten restringir, concretando tanto los diversos extremos en los que se puede llevar a cabo su ejecución como las circunstancias en las que puede tener lugar. Por tanto, este mecanismo será el que tendrá una mayor relevancia en cuanto a la función de control que la Asamblea autonómica puede realizar, ya que permite un cierto margen de actuación de la gestión de la emergencia sobre su Ejecutivo. Sin embargo, esa delegación es en realidad, tras el FJ. 5 de la STC 168/2021, de 5 de octubre, una ejecución administrativa, como luego desarrollaremos.

Esto hace que sea preciso que exista un procedimiento sumario y preferente, reconocido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), que permita a la Jurisdicción constitucional española enjuiciar la procedencia de la declaración de un estado de emergencia y la adecuación de sus medidas. No obstante, es muy cuestionable que esta facultad sea deseable como regla general, ya que se trata de situaciones cuya complejidad sólo el Ejecutivo central<sup>17</sup> se encuentra en condiciones de conocer de forma certera, al formar parte del mismo, técnicos especializados en diferentes áreas. Por ello, es el único poder adecuado para dar una respuesta política rápida y eficaz, a diferencia del TC, cuya resolución, si bien puede tener elementos políticos, su respuesta debe basarse en criterios jurídicos. Pero tampoco es conveniente esperar, en todo caso, a que finalice la crisis para que el TC pueda conocer, con total perspectiva, la adecuación del estado de emergencia y de las medidas adoptadas al supuesto de crisis que habilita su declaración, como regla general. Ello serviría, no obstante, para no cercenar la acción gubernamental, sin perjuicio de la responsabilidad que se pueda derivar del mal uso de estos mecanismos, conforme al art. 116.6 CE. Por ello, consideramos, desde una humilde posición y siempre criticable, que la actuación adecuada del TC, tras la declaración de un estado de emergencia, será: al final de éste, cuando se trate de un supuesto novedoso en la realidad política española democrática, sirviendo de baremos fiscalizador; y al inicio, cuando ya exista jurisprudencia constitucional sobre el tema que pueda servir para enjuiciar, con criterios certeros, la situación de emergencia que está teniendo lugar.

De esta forma, si tenemos en cuenta estos dos factores que acabamos de desarrollar, comprobamos como el apartado que a continuación desarrollaremos cobra todo el interés. Así, si, por un lado, entendemos que la labor del TC debe esperar a que finalice la crisis para enjuiciar con objetividad la gestión de la emergencia<sup>18</sup>, salvo que existan precedentes y,

---

<sup>17</sup> F. Fernández Segado, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*, cit., 20.

<sup>18</sup> Siempre se buscan culpables durante las crisis, pero nunca soluciones. Ya en el año 406 A.C., durante la Guerra del Peloponeso, los estrategos atenienses lograron, a través de una astuta pero arriesgada maniobra, una pírrica y ajustada victoria sobre los espartanos, pero a costa de muchas vidas de hijos atenienses. El Pueblo de Atenas estalló

por el otro, corresponde al Gobierno decidir las materias autonómicas que son necesarias para gestionar la crisis, pudiendo, en muchas ocasiones, no guardar ninguna relación aparente con el objetivo perseguido, como sucedió en México<sup>19</sup>, en la práctica, podemos concluir que, durante la declaración de un estado de emergencia, cuando la autoridad esté atribuida al Gobierno central (cuya excepción cabe sólo en el estado de alarma), las CCAA afectadas por la misma perderán su autonomía política en todas aquellas materias que el Ejecutivo se arroge como necesarias para gestionar la crisis. Y, en la medida en que toda la normativa autonómica quedará sometida a la normativa de excepcionalidad estatal, debemos deducir que el Derecho de emergencia supone la conversión de la autonomía política en autonomía administrativa de los territorios afectados. Y es que la regulación autonómica se someterá a criterios de jerarquía para su eficacia, aunque su normativa continúe siendo igualmente válida, al depender de que la de excepcionalidad no la contradiga. Ello, claro está, siempre que no exista ya un precedente similar al enjuiciado por el TC, ya que, en ese caso, como dijimos, sí cabrá estudiar si esa asunción de materias es o no constitucional. No obstante, al no existir todavía un recurso preferente y sumario, sólo cabe fiscalizar con posterioridad la actuación del Gobierno nacional durante la aplicación de estas acciones. Además, aunque el Ejecutivo nacional pueda, con la venia del Congreso, y la inacción o autorización del TC, atribuirse excesivas competencias autonómicas, ello no implica su legalidad, ya que el abuso de poderes supone la automática pérdida de la legitimidad democrática.

---

contra los estrategos, a los que quería juzgar por su aparente ineptitud. Sin embargo, Sócrates, al igual que otros muchos aristócratas de la Asamblea, defendió la existencia de un Nomos antiguo que exigía esperar seis años para procesar a los estrategos, lo cual, más adelante, le costaría su conocida consecuencia. Pero el enfado era ahora y retrasar el juicio sólo les concedería a los generales la gracia de vivir unos pocos más años. Los sofistas apostaron por prescindir de los oscuros misticismos de una norma caduca y convencieron a los atenienses de ello. Finalmente, seis de los ochos generales que habían comandado la flota fueron juzgados y ejecutados. Pero pasó el tiempo y las cosas se observaron desde la perspectiva que trae la calma: la actuación de los generales no había sido tan desatinada. Pero ya no había generales con experiencia para comandar la flota y la guerra no tardó en regresar. Ahora ese Nomos tenía sentido. Aunque ya era tarde. Atenas perecería, y con ella su Democracia. Por ello, nunca debe enjuiciarse la gestión de una situación de excepcionalidad hasta que ésta no se puedan atisbar, desde la objetividad que aporta la calma, los acontecimientos o la existencia de precedentes análogos.

<sup>19</sup> Esto ha sido usado en México para llevar a cabo algo similar a lo que en España conocemos como delegación legislativa (artículo 82 de la CE), como sostiene Mario de la Cueva (M. De La Cueva, *La suspensión de garantías y la vuelta a la normalidad*, Ciudad de México, 2006), sin ni siquiera suspender garantías. De hecho, la suspensión de garantías de México declarada durante la II Guerra Mundial en 1942, dio al Presidente facultades extraordinarias en materia administrativas, fiscales, laborales e incluso civiles, como el matrimonio, que corresponden a las entidades federativas, cuando la mayor parte de las veces las medidas eran ordinarias, pues no se dirigían a combatir la emergencia, aunque muchas se siguieron aplicando al terminar la contienda.

#### 4. El control asambleario de la gestión autonómica de excepcionalidad

Esto hace que sea de imperiosa necesidad analizar el papel que tienen las CCAA en la gestión de los diferentes estados de emergencia que estudiamos, especialmente a través de sus Asambleas autonómicas. Y es que la ejecución de estos mecanismos requiere un reforzamiento de la actividad fiscalizadora que realizan los parlamentos<sup>20</sup> (STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ. 3)<sup>21</sup>. Sin embargo, ninguna Comunidad Autónoma posee instrumentos de control parlamentario especiales sobre su Ejecutivo cuando se declara uno de los mecanismos de emergencia, o bien en todo el ámbito nacional o bien sólo en su territorio, en la medida en la que no existían en ninguno de los Estatutos de Autonomía que estaban vigentes antes de la pasada crisis sanitaria del 2020<sup>22</sup> y que son los mismos al momento de escribir estas líneas (diciembre del 2024). Esto supone que la participación de los poderes autonómicos, tanto en la gestión realizada por el Ejecutivo como en el control asambleario, va a ser muy diverso, en función del estado de emergencia que se aplique. En cualquier caso, si esa declaración supone una afectación injustificada de las competencias autonómicas, el Gobierno o la Asamblea de las CCAA afectadas pueden interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la misma<sup>23</sup>, cuya resolución debería regirse por los dos supuestos antes expuestos. Sin embargo, ya explicamos que esto no forma parte de la normativa vigente de la LOTC.

Así, en primer lugar, como ya mencionamos anteriormente, el mecanismo de emergencia que implica un mayor protagonismo del ámbito territorial es la coerción estatal del art. 155 CE. En este caso, cuando el Gobierno haga uso de su apartado 2, el único responsable por la gestión de la colaboración ofrecida será el Ejecutivo autonómico, siendo el nacional quien debe valorar la adecuación de la solicitud de apoyo con la concreta actuación autonómica finalmente prestada. Por tanto, la Asamblea

---

<sup>20</sup> Además, la comparecencia que realiza el Gobierno ante los medios de comunicación, por muy plurales y diversos que éstos sean, no sustituyen el control parlamentario que realizan las minorías, ya que el llevado a cabo por los medios informativos complementan la democracia representativa, pero no la sustituyen.

<sup>21</sup> De hecho, para García Escudero-Márquez no se produjo nunca una suspensión de las actividades parlamentarias, sino que durante la pandemia de COVID-19 se modificó la agenda del Congreso a través de su Mesa, pero nunca se paralizó, como tal, la actividad de este órgano. P. García-Escudero Márquez, *Actividad y funcionamiento de los parlamentos españoles en la crisis sanitaria por COVID-19*, en D.A. Barceló Rojas, S. Díaz Ricci, J. García Roca y M. E. Guimarães Teixeira Rocha (coords.), *COVID-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, México, 2020.

<sup>22</sup> A. Carmona Contreras, *El Estado autonómico y la gestión jurídica de la pandemia*, en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 2021, 49; E. Sáenz Royo, *Estado autonómico y Covid-19*, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, 48, 2021, 379 y; A. Cidoncha Martín, *Derecho de excepción y control parlamentario*, en *Revista Teoría y Realidad constitucional*, 48, 2021, 460.

<sup>23</sup> F. Velasco Caballero, *Estado de alarma y distribución territorial del poder*, en *Revista El Cronista del Estado democrático y social*, 86-87, 2020, 80-84.

autonómica podrá o bien realizar una valoración política de la misma o bien estudiar la conveniencia –o no– de acatar el requerimiento de ayuda. Pero, desde el punto de vista jurídico, el Gobierno autonómico no tiene otra opción que cumplir con dicho encargo. Cabría plantearse qué sucedería si el Ejecutivo autonómico, al que se solicita la colaboración, se negase expresamente a cumplirlo. Ello nos llevaría a pensar en si sería posible realizar una nueva declaración por parte del Estado central para ejecutar la coerción estatal sobre el nuevo territorio incumplidor.

En cuanto a la acción directa que se lleva a cabo a través de este instrumento, la única actuación territorial relevante es la respuesta al requerimiento. Sin embargo, pueden darse varias posibilidades. En primer lugar, es posible que tanto la Asamblea (a través de leyes que legitimen la acción gubernamental) como el Ejecutivo autonómico, coincidan en mantener la desobediencia, lo que puede habilitar al Gobierno nacional, como sucedió en 2017, a suplantar a los poderes ejecutivos y legislativos catalanes. Esto fue abalado tanto por la STC 89/2019 como por la 90/2019, de 2 de julio. Tampoco existe ningún problema, como es obvio, cuando ambos poderes coinciden en la conveniencia de cesar las actuaciones ilegales y regresar a la normalidad constitucional.

Pero también puede suceder que la Asamblea defendiese el fin de las actuaciones contrarias a Derecho y que el Gobierno autonómico se negase. En ese caso, la Asamblea posee no sólo los controles ordinarios de forzar a su Presidente o miembros de su gabinete a responder preguntas e interpelaciones, sino que, incluso, podrían cesarlo si una mayoría absoluta de la cámara propusiese un nuevo candidato frente a la deriva inconstitucional que le estuviese dando a la política local el Gobierno autonómico de turno. Más complejo sería el caso de que la Asamblea estuviese aprobando legislación que supusiese un abierto incumplimiento constitucional, pero su Gobierno se negase a ejecutarla. En este caso, el Ejecutivo autonómico podría declarar su disolución, siempre y cuando su parlamento no hubiera interpuesto antes una moción de censura.

Si esto sucediese, cabría plantearse si el Gobierno nacional, por expresa petición del Presidente de esa Comunidad Autónoma que hiciera constar en la respuesta al requerimiento que pone en marcha el art. 155 CE, pudiera disolver la cámara usando este mecanismo y convocar elecciones, conforme a las medidas que el TC le habilita a utilizar. Y es que si en el requerimiento, el Ejecutivo responde, simplemente, que se compromete a desobedecer a la Asamblea incumplidora, el nacional debería esperar a que el nuevo Ejecutivo que nombre la Asamblea, a través de moción de censura, realice dichos incumplimientos para proceder contra él. Pero también puede suceder que se produzca una parálisis política si la minoría parlamentaria que adopta las decisiones no alcanza una mayoría suficiente para interponer una moción de censura contra el Ejecutivo, ya que ni podría aprobar ninguna ley que propusiese el Gobierno autonómico ni las leyes autonómicas que aprobase la

Asamblea se aplicarían por éste. Por ello, creemos, siempre desde nuestra opinión, que siempre que un poder autonómico incumpla de forma flagrante, manifiesto y contumaz sus obligaciones constitucionales, el Gobierno nacional debe cesarlo. En realidad, si el Ejecutivo autonómico quisiera desobedecer a la Asamblea, cuenta con la posibilidad de disolverla.

Otro de los mecanismos de excepcionalidad que también otorgan un gran protagonismo a las CCAA, como vimos, es el estado de alarma, ya que admite la delegación de la autoridad, aunque ésta no es posible llevarla a cabo cuando la emergencia tenga alcance nacional, como vimos. Tampoco cabe realizar una delegación legislativa en el Ejecutivo autonómico, aunque su actuación no es meramente ejecutiva, ya que también implica una cierta actividad de desarrollo. Por ello, en este caso, el papel de la Asamblea autonómica es mucho más relevante, tanto de control como legislativamente. Cabría preguntarse si es posible que una Asamblea autonómica, por delegación estatal, adopte derecho de excepcionalidad de desarrollo. Sin embargo, la respuesta debe ser, a todas luces, negativa, ya que la LOAES, en su art. 7, sólo habilita al Presidente autonómico para ello.

De esta forma, cualquier delegación de la gestión de un estado de alarma en un organismo autonómico diferente al anterior sería inconstitucional. No obstante, la Asamblea se encuentra facultada para formular a cualquier miembro del Gobierno autonómico preguntas e interpelaciones sobre la gestión que está realizando de la crisis, dentro de los márgenes que éste posee, proponiendo alternativas o exponiendo ineficiencias. Pero también puede llevar a cabo una moción de censura contra el mismo, ya que ningún Estatuto de Autonomía impide que la misma sea presentada cuando se hayan declarado estos mecanismos y se haya delegado su gestión en su Presidente autonómico. Sin embargo, aunque no creemos que el cese del Ejecutivo, a través el uso de esta herramienta, sea lo más conveniente durante la convergencia de estas circunstancias, tampoco consideramos que lo sea impedir su implementación frente a un posible abuso de los mismos durante las situaciones de crisis. Y esto también puede ser realizado por el Congreso nacional frente al Gobierno, cuando quiera privarle no sólo de su confianza sino también de sus atribuciones, durante la utilización de cualquiera de los estados de emergencia.

No obstante, esta acción también habilita al Gobierno central a suspender a cualquier autoridad, política o funcionarial, del ejercicio de su cargo, ante cualquier incumplimiento de las órdenes dadas durante la ejecución del estado de alarma, conforme al art. 10 LOAES, lo cual se hace extensible al de excepción y de sitio, conforme, respectivamente, al art. 28 y 32 LOAES. Esto supone que, durante un estado de alarma, un Presidente autonómico puede ser destituido por su Asamblea o suspendido por el Ejecutivo nacional, si éste considera que no está obedeciendo las órdenes dadas para enfrentar la emergencia. De esta forma, la Asamblea autonómica seguirá ejerciendo sus funciones parlamentarias con normalidad mientras la

misma no obstaculice la gestión de la crisis. Sin embargo, como ya se hizo referencia, si el Gobierno establece unas medidas que aborden competencias autonómicas que no guardan relación con la emergencia que se busca enfrentar, y si cuenta con el apoyo del Congreso (ya que, si no, podría incurrir en responsabilidades jurídicas, conforme el art. 116.6 CE) para prorrogarlas pasados los 15 días, la Asamblea autonómica sólo podría legislar sobre las materias afectadas en la medida en la que el Gobierno nacional no decidiese sacar un decreto que desarrollase las medidas del Real Decreto de declaración y que contradijese la normativa autonómica. Por tanto, desde que se adoptan las medidas por el Ejecutivo central, la normativa de todas las materias autonómicas afectadas por la declaración del estado de alarma queda sometida a un régimen temporal de jerarquía respecto al Derecho gubernamental. No obstante, si el Gobierno nacional o el Gobierno autonómico (si se delegase la autoridad) adopta medidas o regula competencias que no se encuentran previstas en la declaración, cualquier afectado podrá acudir a la jurisdicción administrativa de los Juzgados o Tribunales ordinarios a hacer valer el principio de legalidad, conforme el art. 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

En el caso concreto del estado de excepción, el protagonismo territorial desaparece, quedando los Presidentes autonómicos sometidos al control asambleario y gubernamental antes explicado. Sin embargo, el art. 31 LOAES establece que “cuando la declaración del estado de excepción afecte exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, la Autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de dicha Comunidad”. Esto supone que la función del Ejecutivo autonómico no queda necesariamente desplazada cuando se declara el estado de excepción sobre el territorio de una Comunidad Autónoma en la que tengan lugar alteraciones de orden público, sino que el Gobierno nacional también puede delegar la ejecución de las medidas en el Presidente autonómico. Esto nos lleva a preguntarnos acerca de la diferencia entre la delegación que se da en el estado de alarma y la coordinación que tiene lugar en el estado de excepción. Sin embargo, las diferencias son más claras de lo que parecen.

En primer lugar, coordinar implica que el coordinador -que en este caso es el Gobierno central- se encuentra en una posición de jerarquía con respecto a las órdenes que le da al coordinado -el Ejecutivo autonómico- al cual le dirige órdenes que, aunque amplias en cuanto medios, son concretas en cuanto a fines. Ello supone que, en el estado de excepción, el Gobierno autonómico afectado está sometido a las órdenes del nacional en todo lo que tiene que ver con la emergencia a frenar. Quedan, por tanto, excluidos de esta coordinación aquellos territorios sobre los que no se declaró, pudiendo colaborar éstos voluntariamente, tanto por compromiso con el interés nacional como por intereses partidistas. Gozará de amplitud dicha entidad

territorial para lograr el objetivo, que es superar la crisis, pero siempre deberá someterse al Estado en lo relativo a las medidas a adoptar. Incluso, el Gobierno central podrá suspenderlo provisionalmente si se niega a cumplir las órdenes, al ser de aplicación todo lo relativo al estado de alarma. Sin embargo, en segundo lugar, mientras que en este instrumento el Ejecutivo autonómico goza de cierta discrecionalidad para desarrollar las medidas adoptadas por el central en la declaración, en el estado de excepción sólo podrá aplicar las medidas directamente acordadas por el Real Decreto. Ello supone que aquellas CCAA que cuentan con policías autonómicas con competencia en orden público (como es el caso de Cataluña y País Vasco) seguirán obedeciendo a sus mandos naturales, los cuales, a su vez, se someterán ahora a lo prescrito por el Gobierno central en la declaración. Es decir, la gestión del estado de excepción puede ejecutarse optando o bien por coordinarse el Gobierno nacional con el autonómico o asumir el Poder central el mando único de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la región, incluidas las autonómicas.

Este planteamiento remite, inmediatamente, al análisis del rol que juega la Asamblea cuando se declare esta acción. En primer lugar, como se trata de un cargo representativo elegido por el parlamento autonómico y no por el Gobierno central, podrá la Asamblea ejercer las labores de control y fiscalización (incluida la moción de censura) sobre su Ejecutivo, así como las legislativas, que estarán sometidas a no obstaculizar la gestión de la crisis. Sin embargo, a diferencia del estado de alarma, donde el Ejecutivo autonómico goza de cierta amplitud para desarrollar las medidas aprobadas en la declaración del estado de emergencia y, por tanto, su actuación está sometido al control político de la Asamblea, en el estado de excepción, al estar el Presidente de la Comunidad Autónoma bajo la coordinación nacional, carece de margen de maniobra y, por tanto, el parlamento autonómico carece de material para fiscalizar su labor, la cual se limita a obedecer órdenes en relación a la gestión de la emergencia. Por ello, en principio, a la Asamblea no le correspondería realizar un enjuiciamiento de la gestión de la crisis llevada a cabo por su Gobierno, ya que éste no tiene ningún margen de discrecionalidad en las decisiones relacionada con la emergencia; se limita, sencillamente, a obedecer.

Más cuestionable será afirmar que esa coordinación pueda tener lugar cuando el estado de excepción se declare a nivel nacional, ya que, como vimos, conforme al FJ. 10 de la STC 183/2021, de 27 de octubre, se podría aplicar su doctrina por analogía, trasladando sus conclusiones del estado de alarma a un mecanismo que parece cercenar, todavía más, la delegación autonómica, como es el estado de excepción. En este caso, la coordinación será total, ejerciendo el Gobierno central una función de coordinación sobre todas y cada una de las CCAA, lo que supone que las policías autonómicas de las mismas quedarán sometidas, directamente, al mando único del Estado, con independencia de la jurisdicción que les corresponda en situaciones

ordinarias. De este modo, si la gestión del estado de excepción se realiza desde el centro, serán los Delegados o Subdelegados del Gobierno, conforme el art. 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los encargados de llevar a cabo su gestión en las CCAA afectadas y, si se optase por llevarla a cabo de forma coordinada, lo serán los Presidentes autonómicos de las mismas.

En relación con el estado de sitio, formalmente responde a la misma problemática y límites estudiados para el estado de excepción. En este caso la LOAES ya no habla de delegación ni de coordinación porque se trata de un mecanismo centrado exclusivamente en la acción militar, por lo que todos los poderes ordinarios (nacionales, autonómicos y locales) seguirán ejerciendo sus labores ordinarias en cuestiones civiles, mientras que el Ejército español, al mando del Ejecutivo central, enfrentará la acción bélica. Así, tanto el Parlamento nacional como las Asambleas autonómicas seguirán desarrollando una actividad normal en todas aquellas competencias que no se encuentren en clara confrontación con la gestión de la crisis. Además, también el Ejecutivo autonómico puede ser cesado por su Asamblea o suspendido temporalmente por el Poder central.

Sin embargo, si somos realistas, ante una invasión del territorio nacional o una guerra civil en el mismo (que lo es también una secesión) se produciría la consecuente centralización de poderes, tanto verticales como horizontales. Pocas cuestiones quedarían dentro del ámbito de los poderes autonómicos, ya que, en una situación de movilización militar, la planificación estatal, llevada a cabo desde el Gobierno nacional, sería tal que apenas dejaría margen de maniobra a las Cortes Generales y a los parlamentos autonómicos. Es decir, aunque formalmente en el estado de sitio se mantiene el Estado de las Autonomías en todo aquello no afectado por la guerra, tanto en lo relativo a los Ejecutivos como a los Legislativos autonómicos como en el Parlamento nacional, en la práctica, todos los poderes se concentrarían en el Gobierno central. La acción legislativa, que residiría prácticamente en las Cortes Generales, centrarían su actuar tanto en dar apoyo legislativo a las acciones del Ejecutivo (como la prórroga, en su casa, del estado de sitio, el traslado de partidas presupuestarias a costes bélicos o la aprobación de nuevos impuestos para sufragar el conflicto) y en frenar posibles abusos de poder a través del uso de este mecanismo por parte del mismo.

## 5. Conclusiones

De esta forma, podemos comprobar como el ordenamiento jurídico español establece diferentes procedimientos de emergencia para hacer frente a los diversos supuestos habilitantes que derivan de una crisis. Así, cuando ésta esté provocada por causas ajenas a la voluntad humana, como es una epidemia (salvo que requiera confinamiento...aunque ahora ya no está tan

claro), un terremoto de gran magnitud, desastre tecnológico, etc...contaremos con el estado de alarma. Si, en cambio, la emergencia tiene origen en la conducta humana colectiva desorganizada, como es una alteración grave del orden público (o cuando una crisis sanitaria requiera adoptar el confinamiento domiciliario), será preciso echar mano del estado de excepción. Ahora bien, en el caso de que sea un poder público interno el que desestabilice el orden, a través de un fehaciente y expreso incumplimiento de la Constitución, será preciso adoptar el mecanismo de la coerción estatal del art. 155. No obstante, tanto si su origen se encuentra en el interior como en el exterior del país, cuando esa conducta humana tenga carácter militar y tenga como finalidad el sometimiento de la soberanía y la integridad territorial del Estado a su voluntad (incluidas armas biológicas), habrá que declarar el estado de sitio.

Sin embargo, no siempre es aconsejable que la gestión de las emergencias que estos estados permiten llevar a cabo, se ejecute de una forma centralizada, en función de las diversas circunstancias a las que haya que enfrentar. En algunos casos el protagonismo de las Asambleas autonómicas es moderado y, en otros, completamente nulos. Además, no hay que perder de vista que si el Acuerdo del Senado (en el caso del art. 155) o la declaración del estado de excepcionalidad recogen unas medidas que suponen la suspensión temporal de la autonomía de las CCAA afectadas, la regla general será que la eficacia del Derecho autonómico pasará de los criterios de competencia a los de jerarquía. Por ello, para evitar esta situación, proponemos que se reforme LOTC con la finalidad de que se incluya, dentro del recurso de inconstitucionalidad, un mecanismo sumario y preferente, que se pueda interponer tanto de oficio (como en el caso del art. 29 de la Constitución mexicana) como a petición de parte (de un grupo parlamentario opositor), y que permita evaluar la correcta aplicación de la LOAES a la emergencia que se enfrenta, siempre y cuando existan precedentes claros y análogos.

Todo ello nos permite, en primer lugar, deducir fácilmente, tras la lectura de todo el análisis, que el estado de emergencia que implica una mayor actividad por parte de los poderes autonómicos es la coerción estatal del art. 155 CE. Y es que, a través de este procedimiento, aunque el precepto centra todo su protagonismo en el Ejecutivo autonómico, olvida la importancia que tiene la Asamblea en el desarrollo de la normativa de excepcionalidad, como sí tuvo en cuenta el TC en la jurisprudencia ya mencionada y aplicada a la cuestión catalana. Y es que, como vimos, la desobediencia de la Comunidad Autónoma no siempre va a tener origen en el Presidente de la misma, sino que también puede proceder de su parlamento. Así, sería conveniente incluir este mecanismo dentro de la LOAES, desarrollándolo, con la finalidad de concretar no sólo las medidas que este precepto pueda aplicar sino también todos sus extremos. Esto permitiría no sólo evitar solapamientos con los estados de excepcionalidad, sino que también supondrá una mayor constricción del poder, la extensión de la

responsabilidad del Gobierno a estas situaciones, un mayor control del de los poderes públicos y acarará las consecuencias que supondría, para la Comunidad Autónoma a la que se le requiriese la ayuda, su negativa de prestarla.

En cambio, el estado de excepcionalidad que otorga un mayor protagonismo a las Asambleas autonómicas (y no a la Comunidad Autónoma en general) en la gestión de una situación de crisis, es el estado de alarma. Y es que en la coacción estatal del art. 155 CE, como ya vimos, este protagonismo lo tienen cuando incumplen la Constitución y, en cualquier caso, cuando se trata de controlar y/o destituir a su Presidente. Pero esta acción no permite fiscalizar, de ninguna manera, la gestión de su ejecución. Sin embargo, en el supuesto en el que el Estado decida delegar la gestión del estado de alarma en el Gobierno de una Comunidad Autónoma, la Asamblea podrá ejercer las labores de control ordinarias sobre el Gobierno que las ejecute. Aunque se echa en falta que existan unos mecanismos de control extraordinarios que puedan aplicarse durante la vigencia de los estados de excepcionalidad. Supondría dar un mayor protagonismo a la oposición política, como verdadero mecanismo de contrapoder frente a la mayoría que apoya al Gobierno, lo cual serviría para frenar verdaderas y fehacientes extralimitaciones del poder. De este modo, si dotamos de mayores alternativas de control a la oposición política sobre la gestión que el Ejecutivo autonómico realice durante el desarrollo de la emergencia, se podrá evitar que opte por usar la moción de censura para que se aplique una gestión alternativa por otro Ejecutivo.

2512

Esto no sucede en el caso del estado de excepción, en el cual, como vimos, la Asamblea, aunque cuenta con los mismos mecanismos de fiscalización que en el estado de alarma, lo cierto es que no podría exigir la misma rendición de cuentas que en el estado anterior. Y es que, en este caso, el Ejecutivo no cuenta con el mismo margen de discrecionalidad para desarrollar las medidas que se encuentran en el Real Decreto de declaración, a diferencia de lo que sucede en el estado de alarma cuando se decide delegar la autoridad. Frente a las órdenes relativas al control del orden público, cuando esté activado este mecanismo, la única alternativa que tiene el Presidente autonómico es obedecer al nacional, al menos si quiere evitar consecuencias disciplinarias sobre su cargo o la aplicación de la coerción estatal sobre su territorio. Además, al igual que en el estado de alarma, el Presidente nacional puede suspender temporalmente a cualquier cargo, político o administrativo, por incumplimiento de las órdenes. Sin embargo, como dijimos, consideramos que es preciso que se reformen los Estatutos de Autonomía y la LOAES para que se limite el uso de la moción de censura autonómica (la nacional requiere reforma constitucional), durante la aplicación de los estados de excepcionalidad, ya que es un mecanismo que puede hacer ineficaz el funcionamiento de la administración en las circunstancias en las que esto es más necesario.

Así, durante esta acción, el Poder central puede optar por asumir el mando único de todos los cuerpos policiales del Estado (incluidos los autonómicos) o coordinar las órdenes con el Ejecutivo autonómico del territorio en el que se declaró dicho estado, el cual trasladará las órdenes a sus agentes sin ningún margen de desarrollo normativo. En el primer caso, serán los Delegados o Subdelegados del Gobierno los encargados de llevar a cabo la gestión territorial del estado de excepción y, en el segundo caso, los Presidentes Autonómicos de los territorios afectados. En cualquier caso, sería conveniente que la LOAES arrojase un poco de luz sobre la forma en la que debe ejecutarse dicha coordinación para evitar la confusión territorial que la gestión de la crisis sanitaria del 2020 generó. Nosotros proponemos que la misma consista en aclarar el reparto competencial tanto si el Gobierno nacional opta por mantener los mandos autonómicos naturales en el mantenimiento del orden público como si, por el contrario, prefiere asumir, en un único mando, la autoridad de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto nacionales, como autonómicos o locales. Ello servirá para evitar que se delegue en un Presidente autonómico la posibilidad de legislar sobre la suspensión de garantías, lo cual incurriría en una manifiesta inconstitucionalidad.

Por último, en cuanto al estado de sitio, aunque en teoría no afecta a la eficacia del Estado de las Autonomías, en la práctica, como ya mencionamos, éste se vería mermado, en atención a las necesidades militares que cada uno de los diferentes momentos bélicos a los que se enfrentase la Nación requiriese. Aquí la LOAES evita cualquier referencia a una posible descentralización, incluso administrativa, ya que la gestión natural de este mecanismo se lleva a cabo a través de la jerarquía castrense. Porque el mantenimiento de nuestros valores democráticos y autonómicos puede requerir la temporal suspensión de su esencia por parte del poder, el cual debe encontrarse siempre fiscalizado, controlado y sometido a Derecho cuando se apliquen estos mecanismos de excepcionalidad, tanto si se gestionan a nivel central como autonómico. Y es que un instrumento de estas características que no cuente con su equivalente control del poder, nunca permitirá salvar al Estado sino que, lo más probable es que lo condenase a un mal peor que el que se quiere evitar, como sería conducirlo hacia una tiranía.