

## L'ESTAT D'ALARMA PER LA CRISI DE LA COVID-19 I L'AFECTACIÓ DE L'AUTOGOVERN TERRITORIAL

Gerard Martín i Alonso\*

### Resum

La declaració de l'estat d'alarma per afrontar la crisi de la COVID-19 ha afectat l'autogovern territorial. Aquesta afectació no només s'ha produït per l'exercici de les competències exorbitants que han correspost a les institucions estatals durant la vigència de l'esmentat estat excepcional, sinó que també l'exercici de les competències ordinàries estatals ha tingut uns efectes rellevants sobre l'autogovern autonòmic. El present article estudia l'abast de les mesures aprovades per l'Estat i la seva incidència sobre la capacitat de govern de les comunitats autònomes. A més, també pondera el paper desenvolupat per la Conferència de Presidents i reflexiona sobre la regulació de l'ingrés mínim vital aprovat pel Govern espanyol.

Paraules clau: estat d'alarma; autogovern; Conferència de Presidents; duplicitats; competències.

## THE STATE OF ALERT FOR THE COVID-19 CRISIS AND THE EFFECT ON REGIONAL SELF-GOVERNMENT

### Abstract

*The declaration of the state of alert to tackle the COVID-19 crisis has had an effect on territorial self-government. And not just through the exercise of the inordinate powers of the state institutions while the aforementioned exceptional state was in force; the exercise of ordinary state powers has also had some significant effects on regional self-government. This article studies the scope of the measures approved by the State and their impact on the capacity of Spain's autonomous regions to govern. It also considers the role played by the Conference of Regional Presidents and reflects on the minimum income regulation approved by the Spanish government.*

*Key words: state of alert; self-government; Conference of Regional Presidents; duplicities; powers.*

---

\* Gerard Martín i Alonso, cap de l'Àrea sobre Assessorament de l'Organització Territorial del Poder de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de dret constitucional a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Baixada de Sant Miquel, 6-8, 08002 Barcelona. [wgmartin@gencat.cat](mailto:wgmartin@gencat.cat).

Article rebut el 25.09.2020.

**Citació recomanada:** Martín i Alonso, Gerard. (2020). L'estat d'alarma per la crisi de la COVID-19 i l'afectació de l'autogovern territorial. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 72-88. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3536>.

## Sumari

- 1 Els instruments reguladors de l'estat d'alarma: previsions sobre les comunitats autònomes
- 2 Les mesures adoptades per les institucions estatals per fer front a la crisi de la COVID-19 i l'autogovern territorial
- 3 Dels reials decrets llei a les ordres ministerials: els aspectes formals també importen
- 4 Les reunions de la Conferència de Presidents
- 5 La regulació de l'ingrés mínim vital com a exponent de les duplicitats de l'Estat autonòmic
- 6 Reflexions finals

Bibliografia

## 1 Els instruments reguladors de l'estat d'alarma: previsions sobre les comunitats autònomes

La declaració de l'estat d'alarma per fer front als efectes de la COVID-19 i les actuacions que les institucions estatals han dut a terme a la seva empara no només han incidit sobre els drets i les llibertats de les persones, sinó que també han tingut uns indubtables efectes en l'àmbit competencial i d'interessos de les comunitats autònomes, en general, i de la Generalitat, en particular. Si qualsevol estat d'emergència —alarma, excepció i setge (art. 116 de la Constitució)— es caracteritza, entre altres aspectes, per l'atribució d'unes potestats exorbitants als poders públics, és raonable presumir que les institucions que exerceixen l'autogovern territorial poden arribar a veure's també afectades per les mesures contingudes en qualsevol dels estats que es puguin haver declarat.

L'article 116 de la Constitució espanyola (CE) regula aquests estats d'emergència, però no determina quin és l'abast de la seva incidència en l'autogovern territorial. Tan sols podria considerar-se que la previsió que durant la vigència d'alguns dels estats d'emergència no podrà interrompre's el funcionament de les cambres ni el dels *altres poders constitucionals* (art. 116.5 CE) empara el règim de descentralització territorial del poder polític, sempre que s'interpreti que les comunitats autònomes es configuren com un poder constitucional.<sup>1</sup>

La Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge, ofereix algun punt de més concreció. En tal sentit, el fet que, com a regla general, l'autoritat competent sigui el Govern de l'Estat (art. 7), conjuminat amb la circumstància que totes les autoritats civils de l'Administració pública del territori afectat per la declaració, els integrants dels cossos de policia de les comunitats autònomes i de les corporacions locals i també els altres funcionaris i treballadors al servei d'aquestes quedin sota les ordres directes de l'autoritat competent en el que sigui necessari per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 9.1), apunta a una incidència directa en l'autogovern territorial.

Davant d'aquestes previsions, les referències que també efectua la Llei orgànica 4/1981 a la màxima representació institucional de les comunitats autònomes —el seu president— no tenen la consistència necessària per deixar salvaguardat i protegit l'autogovern autonòmic. Es tracta d'unes referències de caràcter propositiu —el president autonòmic pot instar la declaració de l'estat d'alarma, en cas que els supòsits que justifiquen la seva declaració afectin exclusivament tot o part de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma— o que es mouen en un terreny d'eventualitat i incertesa —el president autonòmic pot ser, en els mateixos casos que li permeten instar la declaració de l'estat d'alarma, autoritat competent per delegació (art. 7). Es tracta, doncs, d'unes determinacions que, si bé palesen el reconeixement per part del legislador de l'existència d'un estat políticament descentralitzat, no tenen prou solidesa per considerar-les com a plenament protectores de l'autogovern territorial.

Han estat el reial decret de declaració de l'estat d'alarma, les seves successives pròrrogues i modificacions i la seva implementació pràctica els que han fet visible l'extraordinària incidència de l'aplicació de l'esmentat estat d'emergència en l'autogovern territorial, com veurem tot seguit.

El Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, és la disposició a la qual cal fer una especial referència, ja que es tracta d'una norma que configura un marc normatiu en què les institucions estatals agafen un paper preponderant per determinar i impulsar les polítiques públiques necessàries per fer front a les causes i els efectes de la pandèmia. Així es reflecteix a quatre nivells: la declaració dels òrgans competents, l'assignació a aquests òrgans de potestats exorbitants, l'establiment d'un règim de dependència d'autoritats i de personal

---

1 Aquesta és l'opinió de Francisco Velasco, que considera que, entre els poders de l'Estat, cal incloure-hi els poders autonòmics. Vegeu Velasco, Francisco. (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87 (p. 81).

Per la seva banda, un estudi del Servei d'Estudis del Parlament Europeu sosté que l'estat d'alarma no produeix cap tipus de suspensió ni derogació del sistema autonòmic. Vegeu Lecumberri, Gabriel. (2020). *El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma*. Brussel·les: Servei d'Estudis del Parlament Europeu (p. 28).

autonòmic respecte de les autoritats estatals competents, i, en darrer lloc, l'adopció de mesures que afecten àmbits de competència autonòmica. A continuació, ho precisarem de forma individualitzada.

En primer lloc, es declara autoritat competent el Govern de l'Estat (art. 4.1 de l'RD 463/2020), i, en una discutible interpretació de la Llei orgànica 4/1981 que no preveu aquestes figures, es fixen quatre “autoritats competents delegades” per a l'exercici de les funcions a què fa referència el reial decret:<sup>2</sup> aquestes “autoritats competents delegades”, atenent a les funcions que ordinàriament exerceixen, es situen en els àmbits de la seguretat pública i militar (ministre de l'Interior i ministra de Defensa, respectivament), transports i mobilitat (ministre de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana), i, en darrer lloc, en l'àmbit sanitari (ministre de Sanitat, que també és autoritat competent delegada en les àrees de responsabilitat que no recaiguin en la competència d'algun dels ministres indicats). En els dos darrers períodes de pròrroga de l'estat d'alarma, que inclouen l'anomenat *procés de desescalada*, l'autoritat competent delegada, sota la superior direcció del president del Govern, passa a ser únicament el ministre de Sanitat (art. 6 de l'RD 537/2020, de 22 de maig), que, en la darrera pròrroga, comparteix aquesta condició amb el president de la comunitat autònoma, que també és autoritat competent delegada en els termes que estableix l'article 6.1 del Reial decret 555/2020, de 5 de juny.

En segon lloc, l'existència d'aquestes “autoritats competents delegades” s'acompanya de l'assignació de potestats exorbitants mitjançant l'habilitació per dictar les ordres, les resolucions, les disposicions i les instruccions interpretatives necessàries per garantir la prestació de tots els serveis, ordinaris o extraordinaris, amb vista a la protecció de persones, béns i llocs, mitjançant l'adopció de les mesures previstes en l'article 11 de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny (art. 4.3).

En tercer lloc, s'estableix una triple dependència de personal i autoritats autonòmiques respecte de les autoritats estatals. D'una banda, els integrants dels cossos de policia de les comunitats autònomes —juntament amb els de les corporacions locals i de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat— queden sota les ordres directes del ministre de l'Interior, en el que sigui necessari per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 5.1), mentre que els serveis públics d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil —entre els quals s'inclouen els autonòmics— actuen sota la dependència del ministre de l'Interior (art. 5.4). D'altra banda, les autoritats civils sanitàries de les administracions públiques, així com els funcionaris i els treballadors al servei d'aquestes, queden sota les ordres directes del ministre de Sanitat, també en el que sigui necessari per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 12.1).

En quart lloc, el Reial decret 463/2020, de 14 de març, estableix mesures d'aplicació directa que incideixen en àmbits materials de competència exclusiva o compartida autonòmica, com ara la suspensió de l'activitat educativa presencial (art. 9), mesures de contenció en l'àmbit de l'activitat comercial, equipaments culturals, establiments i activitats recreatius, activitats d'hostaleria i restauració (art. 10), mesures de contenció en relació amb els llocs de culte i amb les cerimònies civils i religioses (art. 11), mesures en matèria de transports (art. 11.2), obligacions per als operadors crítics de serveis essencials (art. 18) i obligacions per als mitjans de comunicació de titularitat pública i privada (art. 19). Igualment, l'*assumpció* de l'exercici de les competències autonòmiques que duu a terme el reial decret es fa palesa en la ratificació de les mesures prèviament adoptades per les autoritats autonòmiques i locals per causa de la COVID-19, que continuaran vigents i produiran els seus efectes, sempre que resultin compatibles amb el reial decret (disp. final 1a); amb aquesta previsió es fa palès que l'objecte material de l'exercici de la competència autonòmica passa a recaure en l'àmbit competencial de l'Estat.

---

2 Juan Alfonso Santamaría Pastor considera que la designació d'alguns ministres com a “autoritats competents delegades” contradiu el que la Llei orgànica 4/1981 sembla imposar: que sigui el Govern, col·legiadament, qui gestioni l'estat d'alarma. Vegeu Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2020). Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia. Dins David Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. València: Tirant lo Blanch.

En sentit oposat, Vicente Álvarez considera que el fet que el Govern sigui l'autoritat competent per a l'exercici dels poders de necessitat durant la vigència de l'estat d'alarma no vol dir que no pugui delegar aquesta competència. Vegeu Álvarez, Vicente. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21 (p. 12).

Si passem a analitzar quines són les previsions explícites del Reial decret 463/2020 respecte de les comunitats autònomes, podem comprovar que els atribueix funcions de tres tipus: d'execució, de proposició i d'informació, la major part de les quals no tenen una especial rellevància des de la perspectiva de l'exercici del poder polític. Respecte de les primeres —funcions d'execució—, les comunitats conserven les facultats de gestió dels seus serveis, tant amb caràcter general (art. 6) com respecte dels serveis sanitaris (art. 12.2),<sup>3</sup> si bé el reial decret deixa clar que es tracta de competències d'estricta execució en establir que la gestió dels serveis s'ha de dur a terme sota les ordres directes de l'autoritat competent (art. 6), mentre que en l'àmbit sanitari el ministre de Sanitat es reserva l'exercici de les facultats necessàries per garantir la cohesió i l'equitat en la prestació del servei (art. 12.2).

Respecte de les segones —funcions de proposició—, les comunitats tenen atribuïdes facultats propositives, sense cap tipus de vinculació per a l'"autoritat delegada competent". A aquest efecte, les comunitats poden formular a aquesta autoritat una sol·licitud per a l'adopció d'actes, disposicions i mesures (art. 4.3), i, més concretament, al ministre de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, per establir condicions als serveis de mobilitat (art. 14.1.a). També poden sol·licitar que es practiquin requisos temporals de tot tipus de béns (art. 8.1) i que s'imposin prestacions personals obligatòries (art. 8.2).

Respecte de les terceres —funcions d'informació—, les comunitats autònomes han de ser informades quan les requisos o la imposició de prestacions personals obligatòries a què s'acaba de fer referència en el paràgraf precedent es facin d'ofici (art. 8.1 i 8.2), i també quan el ministre de l'Interior acordi el tancament a la circulació de carreteres o trams d'aquestes (art. 7.4).

Han estat les tres darreres pròrrogues de l'estat d'alarma<sup>4</sup>—que inclouen l'anomenat *procés de desescalada*— les que han augmentat, progressivament, el paper de les comunitats autònomes, tot preveient l'adopció de mesures consensuades i atribuint més funcions a les autoritats autonòmiques. En aquest sentit, es preveuen acords del Govern de l'Estat amb les comunitats autònomes per adoptar les mesures vinculades al procés de desescalada que serien aplicades pel president de la comunitat autònoma, si bé en la seva condició de representant ordinari de l'Estat en el territori (art. 4 de l'RD 514/2020, de 8 de maig; art. 4.1 de l'RD 537/2020, de 22 de maig, i art. 4.1 de l'RD 555/2020, de 5 de juny).<sup>5</sup>

En l'última pròrroga de l'estat d'alarma es fa un pas més i les autoritats competents delegades són, com s'ha apuntat anteriorment, el ministre de Sanitat, però també el president de la comunitat autònoma (art. 6.1, 1r paràgraf, de l'RD 555/2020, de 5 de juny). A més, també corresponen exclusivament al president autonòmic l'adopció, la supressió, la modulació i l'execució de mesures corresponents a la fase III del pla de desescalada, excepte per a les mesures vinculades a la llibertat de circulació que excedeixin l'àmbit de la unitat territorial determinada per a cada comunitat autònoma a l'efecte del procés de desescalada (art. 6.1, 2n paràgraf, de l'RD 555/2020, de 5 de juny). Finalment, s'atribueix a les comunitats autònomes la decisió de superació de la fase III en les províncies, illes o unitats territorials de la seva comunitat i la seva entrada a la "nova normalitat" (art. 6.2 de l'RD 555/2020, de 5 de juny).<sup>6</sup>

3 La primera disposició aprovada pel Ministeri de Sanitat després de la declaració de l'estat d'alarma —l'Ordre SND/232/2020, de 15 de març, per la qual s'adopten mesures en matèria de recursos humans i mitjans per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19— estableix, en el seu apartat dotzè, que correspon a les autoritats sanitàries competents de cada comunitat autònoma dictar les resolucions, les disposicions i les instruccions interpretatives que, en l'esfera específica de la seva actuació, siguin necessàries per garantir l'eficàcia del que disposa l'ordre.

4 Reial decret 514/2020, de 8 de maig; Reial decret 537/2020, de 22 de maig, i Reial decret 555/2020, de 5 de juny.

5 El Reial decret llei 21/2020, de 9 de juny, de mesures urgents de prevenció, contenció i coordinació per fer front a la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, també estableix que les comunitats autònomes seran consultades pel Govern de l'Estat en el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, amb caràcter previ a la finalització de la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 (art. 2.3). Es tracta, però, d'un procés de consulta que opera un cop finalitzat l'estat d'alarma.

6 Prèviament a l'adopció de les tres darreres pròrrogues de l'estat d'alarma, el Ministeri de Sanitat va regular, mitjançant l'Ordre SND/387/2020, de 3 de maig, el procés de cogovernança amb les comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla per a la transició a una nova normalitat. L'ordre preveu un procediment de proposta de les comunitats autònomes per ampliar, modificar o restringir les mesures relatives a llocs, establiments, desplaçaments i activitats suspeses amb motiu de la declaració de l'estat d'alarma i que facin referència a l'àrea de responsabilitat del ministre de Sanitat (apt. 1r a 6è). L'ordre estableix que el Ministeri de

Com a conclusió d'aquest apartat, es pot assenyalar que el conjunt del marc normatiu a què s'ha fet referència i la distribució de potestats i funcions que se'n deriva configuren una clara preeminència de les institucions estatals per fixar les polítiques públiques vinculades a la lluita contra la pandèmia, mentre que el paper de les comunitats autònomes resta essencialment limitat a la fase d'execució. Des de la perspectiva competencial, cal assenyalar que el lliure exercici de les competències autonòmiques —especialment en matèria de sanitat, protecció civil, transports i mobilitat, i en relació amb els seus cossos de policia— resta potencialment alterat per les previsions del reial decret de declaració de l'estat d'alarma. Cal fer notar, però, que es produeix un canvi en la fase final del procés de desescalada en què augmenten les funcions que tenen atribuïdes les comunitats autònomes, fins al punt que arriba a atribuir-se als presidents autonòmics la condició d'autoritat competent delegada, en una altra interpretació flexible de les previsions de la Llei orgànica 4/1981.

En l'apartat següent analitzarem quin ús han fet les institucions estatals de les facultats que els han atribuït el reial decret de declaració de l'estat d'alarma i d'aquells que el prorroguen i el modifiquen, i, a més, també analitzarem quines mesures han adoptat, en exercici de les seves competències ordinàries, per fer front a les causes i els efectes de la crisi sanitària, amb la finalitat de determinar la seva incidència en l'autogovern territorial.

## 2 Les mesures adoptades per les institucions estatals per fer front a la crisi de la COVID-19 i l'autogovern territorial

L'examen de les mesures adoptades per les institucions estatals a l'empara de l'estat d'alarma confirma el que, en l'àmbit teòric, apuntava el marc normatiu analitzat en l'apartat anterior: han estat les institucions estatals les que han establert i impulsat les polítiques públiques principals per fer front als efectes de la pandèmia, mentre que les comunitats autònomes han tingut un paper centrat sobretot en l'àmbit de la gestió (sanitat, assistència social, vigilància del compliment de les normes, atorgament d'ajuts, etc.), en què han comptat també amb les valuoses tasques i esforços desenvolupats pels ens locals. És cert que les comunitats també han adoptat altres mesures, com ara les modificacions dels tributs propis, la reforma de normes sobre contractació o l'aprovació de disposicions de caràcter organitzatiu, entre d'altres. Tot i això, aquestes mesures no tenen la dimensió, l'abast i la transcendència d'aquelles que han estat adoptades per les institucions estatals, a les quals ha correspost un paper absolutament determinant, com veurem en el present apartat.

L'acció de l'Estat ha estat intensíssima i ha abraçat nombrosíssims àmbits materials, inclosos els de competència exclusiva autonòmica. Els actors principals han estat el Govern de l'Estat —mitjançant l'aprovació de diversos decrets llei— i les “autoritats competents delegades” —mitjançant l'aprovació d'ordres ministerials. L'anàlisi d'aquests instruments ajuda a visualitzar amb claredat quina ha estat la dimensió de l'actuació estatal.

Cal fer, però, unes puntualitzacions prèvies.

Primera: les disposicions aprovades per les institucions estatals per afrontar les causes i les conseqüències de la pandèmia s'han aprovat abans de la declaració de l'estat d'alarma i durant la seva vigència, i han continuat aprovant-se amb posterioritat a la seva finalització. Per tant, una anàlisi de la incidència de les disposicions estatals en l'autogovern territorial no hauria de limitar-se al temps en què va ser vigent l'estat d'alarma, sinó que hauria de tenir en compte tant el període previ com el posterior.

Segona: a banda dels quatre ministres que van actuar com a autoritat delegada durant l'estat d'alarma, altres titulars de carteres ministerials han aprovat —tot i que no tenien la condició d'autoritat delegada<sup>7</sup> disposicions vinculades a la lluita contra la COVID-19 durant la vigència de l'esmentat estat.

---

Sanitat estudiarà les propostes conjuntament amb les comunitats autònomes, i que tindrà lloc almenys una reunió bilateral de caràcter virtual entre el Ministeri de Sanitat i la conselleria amb competències en matèria sanitària de la comunitat autònoma (apt. 6è.1). Finalment, l'ordre determina que correspon a les autoritats competents de les comunitats autònomes, així com a les entitats locals, l'execució de les previsions de les ordres que dicti el ministre de Sanitat a l'empara del que preveu la mateixa ordre (apt. 8è).

<sup>7</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor afirma que, atès que s'havien nomenat quatre ministres com a autoritats competents delegades, no s'explica jurídicament que altres ministres dictessin, durant l'estat d'alarma, ordres relatives a la pandèmia. Vegeu Juan Alfonso Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 213.

Tercera: l'estat d'alarma ha atorgat, com hem vist, unes potestats exorbitants a les institucions estatals que han permès exceptuar, temporalment, tant l'aplicabilitat de la normativa ordinària com determinats aspectes de normes que integren el bloc de la constitucionalitat, com ara els estatuts d'autonomia. Un exemple de l'excepció aplicada a la normativa ordinària és la possibilitat d'aprovar disposicions sense seguir el procediment administratiu establert per a la seva elaboració.<sup>8</sup> Pel que fa a l'excepció de les previsions estatutàries, es pot esmentar la dependència dels cossos de policia autonòmics o de les autoritats civils sanitàries autonòmiques dels òrgans estatals, o també l'adopció de mesures per part de les institucions estatals que, en principi, recauen en l'àmbit competencial autonòmic.<sup>9</sup> En qualsevol cas, no es pot interpretar que l'estat d'alarma pugui emparar qualsevol actuació estatal que es situï al marge del sistema de distribució competencial, sinó només aquelles que s'ajustin a les previsions de la Llei orgànica 4/1981, que siguin estrictament necessàries per donar resposta a la causa motivadora de l'estat d'alarma i que, alhora, respectin el model constitucional d'autonomia política territorial.<sup>10</sup>

Quarta: l'anàlisi de la densíssima normativa estatal dictada per lluitar contra la pandèmia reflecteix que, a banda dels mitjans excepcionals que proporciona l'estat d'alarma, un altre instrument extraordinàriament rellevant amb què compta l'Estat per fonamentar i emparar la seva actuació és un sistema de distribució de competències que, d'una banda, li atorga, en circumstàncies ordinàries, les competències més determinants i decisives per fixar polítiques públiques, i, de l'altra, li permet legislar —i fins i tot gestionar— en qualsevol àmbit material, inclosos els de competència exclusiva autonòmica. Recordem, en aquest sentit, que hi ha dos punts de la doctrina del Tribunal Constitucional que faciliten que les competències estatals puguin estendre's i regular —fins i tot de forma detallada— qualsevol àmbit material. En primer lloc, el Tribunal ha rebutjat que el legislador orgànic estatutari pugui definir el contingut de les competències autonòmiques (STC 31/2010, de 28 de juny), la qual cosa té com a conseqüència que el legislador estatal ordinari i també els òrgans de l'Administració de l'Estat gaudeixen d'una extraordinària llibertat per interpretar quin és l'abast del seus títols competencials, amb la qual cosa acaben delimitant també l'àmbit de competències de les comunitats autònomes. En segon lloc, el fet que el Tribunal Constitucional sostingui que l'exclusivitat de les competències autonòmiques ho és en sentit "impropi" (STC 31/2010, de 28 de juny) i que l'assumpció estatutària de competències exclusives sobre matèries no incloses en l'article 149.1 CE no tanca el pas a les competències estatals previstes en l'article 149.1 CE (STC 226/2012, de 29 de novembre) ha obert un vast camp d'actuació, sense límits clars, per a les institucions estatals.

Com hem assenyalat, un dels actors principals ha estat el Govern de l'Estat, per dues vies: d'una banda, aprovant la declaració de l'estat d'alarma, la seva modificació i les seves pròrrogues; de l'altra, dictant nombrosos decrets llei.

Respecte de la declaració de l'estat d'alarma, ja hem assenyalat anteriorment que el Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, estableix mesures d'aplicació directa, que incideixen en àmbits materials de competència autonòmica exclusiva o compartida.

El segon i poderós instrument que ha utilitzat el Govern ha estat el recurs a la figura del decret llei. Se n'han aprovat diversos que han regulat múltiples mesures en nombrosos àmbits materials, tant abans de la decla-

---

8 L'article 4.3 del Reial decret 463/2020, de 14 de març, estableix que no cal tramitar cap procediment administratiu perquè els ministres designats com a autoritats competents delegades adoptin actes, disposicions i mesures que calguin per garantir la prestació de tots els serveis, ordinaris o extraordinaris. Cal recordar, en aquest sentit, que la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de gener, assenjala que tots els estats d'emergència *ex* article 116 CE, inclòs el d'alarma, suposen excepcions o modificacions *pro tempore* en l'aplicabilitat de determinades normes de l'ordenament vigent, incloses determinades disposicions legals, que sense ser derogades o modificades poden veure alterada la seva aplicabilitat ordinària.

9 Per Francisco Velasco, els títols competencials autonòmics i locals no queden directament alterats per la situació d'alarma, si bé l'exercici ordinari d'aquestes competències en queda parcialment afectat. Vegeu Francisco Velasco, *op. cit.*, p. 81.

10 Francisco Velasco sosté que, si bé les mesures del Govern durant l'estat d'alarma poden referir-se a qualsevol matèria, fins i tot quan la matèria estigui ordinàriament atribuïda a una comunitat autònoma o a les entitats locals, la facultat del Govern només serà plenament lícita en la mesura que el sacrifici de les competències autonòmiques o locals sigui proporcionat. Vegeu Francisco Velasco, *op. cit.*, p. 84.

ració de l'estat d'alarma com durant la seva vigència i també amb posterioritat a la seva finalització. No es tracta de normativa emparada formalment en la declaració de l'estat d'alarma, sinó d'unes disposicions que troben cobertura en la potestat normativa d'urgència que té atribuïda el Govern de l'Estat, l'exercici de la qual troba la seva motivació —com l'estat d'alarma— en la situació de crisi sanitària, les seves causes i els efectes que se'n deriven.

Els números són prou expressius de la dimensió que ha suposat el recurs a la legislació d'urgència. L'any 2020, en el període previ a la declaració de l'estat d'alarma —de l'1 de gener al 13 de març— el Govern de l'Estat va dictar set decrets llei, dos dels quals tenien per objecte fer front a la COVID-19. Durant el temps en què ha estat vigent l'estat d'alarma —del 14 de març al 21 de juny— el Govern de l'Estat ha aprovat un total de quinze decrets llei, vinculats a la lluita contra la COVID-19. En darrer lloc, un cop finalitzat l'estat d'alarma —en el període del 22 de juny a l'1 de setembre— el Govern de l'Estat ha aprovat quatre decrets llei convalidats pel Congrés dels Diputats i un altre que va ser derogat per acord del mateix Congrés.<sup>11</sup>

Aquests tres períodes en què hem situat l'aprovació de la legislació d'urgència tenen la virtualitat de posar de manifest, com hem avançat, que les mesures adoptades per les institucions estatals per fer front a la pandèmia no es circumscriuen estrictament al període en què va ser vigent l'estat d'alarma, sinó que també van ser adoptades en un estadi previ, i, potser encara més important, continuen sent adoptades per l'Estat un cop acabat l'estat d'alarma a l'empara dels seus títols competencials exclusius.<sup>12</sup>

El conjunt de nombrosíssimes mesures aprovades mitjançant els reials decrets llei té la virtualitat de posar de manifest que el Govern de l'Estat ha adoptat les decisions més determinants de les polítiques públiques seguides en la lluita contra la pandèmia. Això ha suposat que les comunitats autònomes hagin tingut un paper més subordinat i vinculat, essencialment, a l'àmbit de la gestió. Les mesures —nombrosíssimes— afecten diversos àmbits materials, entre els quals es poden citar, a títol exemplificatiu, el laboral (flexibilització dels mecanismes d'ajustament temporal, per evitar acomiadaments, regulada en els art. 22 i seg. de l'RDL 8/2020) i de l'ocupació autònoma (prestació ordinària per cessament de l'activitat, prevista en l'art. 17 de l'RDL 8/2020); el productiu (prestació d'aval, regulada en l'art. 29 de l'RDL 8/2020); el sanitari (regulació de la detecció precoç, controls de fonts d'infecció i vigilància epidemiològica dels art. 22 a 27 de l'RDL 21/2020); el de l'assistència social (l'ingrés mínim vital creat per l'RDL 20/2020, o la suspensió del procediment de desnonament i dels llançaments per a llars vulnerables sense alternativa habitacional, prevista en l'art. 1 de l'RDL 11/2020); el del consum (mesures de garantia del subministrament d'aigua i energia a consumidors vulnerables, de l'art. 4 de l'RDL 8/2020); el del transport (mesures que afecten el transport aeri, marítim, ferroviari i per carretera, regulades en els art. 2 a 30 de l'RDL 26/2020); el de la cultura (mesures de suport a la cinematografia, les arts audiovisuals, el sector del llibre i l'art contemporani, dels art. 5 a 13 de l'RDL 17/2020); el de les universitats (pròrroga de determinats contractes de personal docent i investigador celebrats per les universitats, regulada en la disp. add. 12a de l'RDL 11/2020); el de la contractació pública (mesures regulades en l'art. 16 de l'RDL 7/2020 i en l'art. 34 de l'RDL 8/2020); el dels tributs (ajornaments de deutes tributaris, previstos en l'art. 14 de l'RDL 7/2020), i el de règim local (regulació dels plens telemàtics de les corporacions locals per la disp. final 2a de l'RDL 11/2020).

Hi ha un àmbit que ha de ser especialment destacat, perquè reflecteix fins a quin punt les institucions estatals gaudeixen d'una posició preeminent i decisòria que els permet condicionar l'activitat de les comunitats autònomes i incidir-hi. Es tracta de l'àmbit del finançament autonòmic. Durant la crisi de la pandèmia, les comunitats autònomes han necessitat i continuen necessitant recursos financers per fer front a les despeses que, de forma inevitable, van associades a la lluita contra la pandèmia en diversos fronts: sanitari, assistencial, econòmic, laboral, educatiu, cultural, de recerca, etc. Durant el període analitzat s'ha fet evident que les grans

11 Reial decret llei 27/2020, de 4 d'agost, de mesures financeres, de caràcter extraordinari i urgent, aplicables a les entitats locals. Aquesta disposició va ser derogada per acord de Congrés dels Diputats adoptat en sessió de 10 de setembre de 2020.

12 Un exemple d'aquesta continuïtat en l'adopció de mesures per part del Govern de l'Estat el constitueix l'article 2.3 del Reial decret llei 21/2020, de 9 de juny, de mesures urgents de prevenció, contenció i coordinació per fer front a la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19, que va establir que, una vegada finalitzada la pròrroga de l'estat d'alarma establerta pel Reial decret 555/2020, de 5 de juny, les mesures dels capítols II, III, IV, V, VI i VII i la disposició addicional sisena de l'esmentat decret llei eren aplicables a tot el territori nacional fins que el Govern declarés la finalització de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19.



decisiones sobre els recursos financers de què poden disposar les comunitats autònomes no depenen d'elles mateixes —deixant de banda els sistemes de concert i de conveni—, sinó que recauen en l'àmbit decisor de les institucions estatals. Aquestes institucions, alhora que poden condicionar quin pot ser l'abast de l'acció de govern autonòmica, també compten amb un formidable instrument per a la negociació política amb els actors autonòmics. Són prou rellevants diverses mesures contingudes en els decrets llei aprovats pel Govern de l'Estat que assignen o distribueixen recursos financers entre les comunitats autònomes. En aquest sentit, s'han actualitzat els lliuraments a compte per a les comunitats autònomes (art. 2 a 6 de l'RDL 7/2020) i s'ha regulat un fons social extraordinari per distribuir a les comunitats autònomes (art. 1 i 2 de l'RDL 8/2020) i el Fons COVID-19 (RDL 22/2020), mentre que és presumible que la capacitat decisòria per distribuir els recursos provinents de la Unió Europea correspondrà a les institucions estatals, si bé caldrà esperar a veure fins a quin punt és possible la participació autonòmica en el procés decisor. Així mateix, en àmbits sectorials s'han fet paleses les rellevants potestats de les institucions estatals per augmentar o disminuir els recursos financers de les comunitats autònomes; per exemple, en l'àmbit de l'habitatge, en què s'ha autoritzat una transferència avançada de fons a les comunitats autònomes vinculats al Pla estatal d'habitatge 2018-2021 i una aportació estatal addicional per a aquest pla (art. 13 i disp. final 9a de l'RDL 11/2020), alhora que s'ha permès una disposició de romanents de fons no aplicats per les comunitats autònomes en el marc de l'esmentat pla (art. 32 de l'RDL 26/2020). Des d'una perspectiva oposada, ja que suposa una disminució potencial dels recursos autonòmics, s'ha previst la modificació de la destinació dels fons de formació professional, gestionats per les comunitats autònomes, que podran ser destinats a finalitats la gestió de les quals correspondrà a l'Estat (disp. add. 7a de l'RDL 11/2020).

Igualment, en l'àmbit del finançament local s'ha posat de manifest que, malgrat les competències autonòmiques en matèria de règim local, les grans decisions sobre el finançament de les entitats locals corresponen a l'Estat, com han evidenciat les regulacions sobre la destinació del superàvit dels ens locals (art. 3 de l'RDL 8/2020 i art. 6 de l'RDL 23/2020).

A la intensa activitat normativa del Govern cal afegir-hi les nombroses disposicions aprovades mitjançant ordre ministerial, durant la vigència de l'estat d'alarma, per les autoritats competents delegades. Com era previsible, ha tingut una especial rellevància l'acció del ministre de Sanitat, tant en la fase inicial de la crisi pandèmica com en l'anomenat *procés de desescalada*. Les ordres ministerials han estat nombrosíssimes i han tingut com a objecte diversos àmbits materials, com ara els recursos humans del Sistema Nacional de Salut; la gestió de residus; els serveis d'abastament d'aigua i de sanejament d'aigües residuals; la determinació de centres, serveis i establiments sanitaris que es consideren serveis essencials; les condicions de quarantena per als viatgers que arriben a Espanya; els desplaçaments de la població infantil; la pràctica de l'activitat física no professional a l'aire lliure; els establiments d'allotjament turístic; les residències de gent gran, o els cossos de funcionaris judicials. En l'anomenat *procés de desescalada*, el Ministeri de Sanitat ha continuat aprovant disposicions en àmbits diversos, com ara les activitats socials, el comerç al detall i l'hostaleria, l'esport, la vigilància epidemiològica, les autoritzacions d'estada, residència i treball dels estrangers, i l'ús de mascareta.

També ha estat notable l'acció normativa del ministre de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, que ha adoptat disposicions que s'han situat, entre d'altres, en els àmbits materials dels serveis de transport públic de titularitat autonòmica i local, el transport ferroviari, el transport per carretera i aeri, els allotjaments turístics o el transport d'animals. Per la seva banda, el ministre de l'Interior ha adoptat disposicions en matèria de seguretat pública, institucions penitenciàries, control de fronteres, trànsit i circulació de vehicles de motor, i mobilitat des d'altres països.

Com hem apuntat anteriorment, altres ministres, malgrat no tenir la condició d'autoritat competent delegada, també han aprovat disposicions relacionades amb la crisi sanitària, com ara en l'àmbit d'educació (Ministeri d'Educació i Formació Professional), energia (Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic), seguretat social (Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions), experimentació amb animals (Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació), turisme (Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme) i justícia (Ministeri de Justícia). Algunes d'aquestes disposicions responen a habilitacions contingudes en algun dels reials decrets llei aprovats per l'Estat, d'altres s'emparen en "subhabilitacions" d'alguna de les autoritats delegades competents, i encara alguna altra s'empara, simplement, en l'àmbit competencial del ministeri corresponent.

Tot el conjunt d'actuacions estatals que s'han comentat al llarg del present apartat configuren una acció de govern d'una dimensió extraordinària pel seu contingut i el seu abast. Potser alguna de les actuacions estatals podria ser discutida des de la perspectiva competencial, però el cert és que el sistema de distribució de competències i la doctrina constitucional que l'interpreta no fixen uns límits clars i taxatius per a l'activitat normativa i executiva estatal en matèries de competència autonòmica exclusiva i compartida, per la qual cosa les institucions estatals sempre poden trobar arguments que justifiquin les seves disposicions i les seves activitats executives.

Des del vessant de la seva incidència en l'autogovern autonòmic, l'acció de govern estatal ha posat de manifest que, des d'una visió centralitzadora, ha fixat, amb prou completesa i determinació, les polítiques públiques que ha considerat necessàries per fer front a les causes i els efectes de la crisi pandèmica, i per fer-ho no només ha recorregut a les potestats exorbitants que li atorgava l'estat d'alarma, sinó, molt principalment, a les seves competències ordinàries.<sup>13</sup> Davant d'això, l'acció de govern autonòmica s'ha centrat, essencialment i inevitablement, en aspectes de gestió, ja que com més intensa ha estat l'acció de govern estatal, més constreta ha quedat la possibilitat que les comunitats autònomes adoptessin polítiques pròpies. A més, un finançament autonòmic condicionat a les decisions de les institucions estatals ha contribuït també a limitar les potencialitats de l'acció de govern autonòmica.

El que s'ha dit no significa que les potestats de gestió autonòmiques no siguin rellevants. Ans al contrari, les activitats autonòmiques de gestió de la crisi pandèmica han estat força destacades en la mesura que han suposat la primera línia de lluita contra les causes i els efectes de la crisi sanitària.<sup>14</sup> En una situació extraordinàriament complexa i sense precedents, les comunitats autònomes han hagut de gestionar la resposta en els àmbits sanitari i assistencial. Les dificultats han estat enormes, perquè es tractava d'una situació excepcional, sense evidències científiques clares, amb dificultats per disposar de prou mitjans personals i materials, i amb incertesa sobre l'efectivitat de les mesures implementades. A més, aquestes dificultats han estat inherents a la gestió duta a terme per qualsevol administració amb responsabilitats executives, com han palesat els problemes per gestionar la crisi sanitària que s'han plantejat en altres països o, també, la problemàtica que ha afectat l'Administració general de l'Estat, que s'ha vist desbordada en la gestió del pagament dels expedients de regulació temporal d'ocupació, en la tramitació de les sol·licituds de l'ingrés mínim vital o en la compra de material sanitari.

Així doncs, és cert que la gestió és un aspecte rellevant de l'acció pública, que pot permetre models diferents d'implementació i que repercuteix de forma directa en els ciutadans, els quals poden veure's beneficiats per una gestió eficient, o perjudicats, si la gestió presenta mancances. Tot i això, un règim d'autogovern fonamentat en la descentralització política territorial hauria d'anar més enllà de la gestió i hauria de garantir un poder polític suficient per a les comunitats autònomes en l'àmbit de la determinació de les polítiques públiques i en el seu finançament, tant en condicions ordinàries com en circumstàncies excepcionals.

### 3 Dels reials decrets llei a les ordres ministerials: els aspectes formals també importen

Un aspecte rellevant del període en què les institucions estatals han hagut de fer front a la crisi de la COVID-19 ha estat la naturalesa de les disposicions que aquestes institucions han adoptat. Com hem vist en l'apartat anterior, les normes aprovades s'han mogut, essencialment, entre dos extrems: el recurs sistemàtic a la figura

13 Andrés Boix apunta, de forma contundent, el següent: "En definitiva, la gestión de la propia declaración del estado de alarma y, en general, de toda la respuesta a la pandemia por parte del gobierno de España se ha realizado, como hemos podido ver, a partir de unos reflejos pavlovianos automáticos y muy potentes de corte claramente centralista. Como hemos visto, parece que vivimos en un país donde, ante una situación de emergencia (y ello incluso al margen de consideraciones de eficacia, de conveniencia política e incluso jurídicas), el sistema institucional y político muestra una extraordinaria querencia hacia este tipo de soluciones." Vegeu Boix, Andrés. (4 de juny de 2020). Las competencias autonómicas durante el estado de alarma y la desescalada. Blog *No se trata de hacer leer*.

14 Mario Kölling sosté que el sistema descentralitzat espanyol ha resultat molt bo per ajudar el país a fer front a la pandèmia, si bé també considera que els instruments de coordinació existents eren insuficients per respondre adequadament a la crisi. Vegeu Kölling, Mario. (2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 41-43 (p. 43).

del decret llei i l'aprovació d'ordres ministerials.<sup>15</sup> Com raonarem tot seguit, els aspectes formals vinculats a l'aprovació de les disposicions estatals han afectat negativament l'àmbit d'interessos de les comunitats autònomes.

Comencem per la figura del decret llei. L'article 116.5 CE estableix que el Congrés no pot ser dissolt mentre restin declarats alguns dels estats compresos en aquest article (estats d'alarma, d'excepció i de setge), i que durant la vigència d'aquests estats no podrà interrompre's el funcionament de les cambres ni el dels altres poders constitucionals. Evidentment, aquestes prescripcions constitucionals han estat formalment respectades, però el cert és que, tot i que el funcionament de les Corts Generals no hagi estat interromput, l'exercici d'una de les seves principals funcions —l'activitat legislativa— ha restat afectat materialment no només durant la vigència de l'estat d'alarma, sinó també amb anterioritat i posterioritat a la seva declaració.

Tal com hem apuntat en l'apartat anterior, l'any 2020, en el període previ a la declaració de l'estat d'alarma, el Govern de l'Estat va dictar set decrets llei, dos dels quals tenien per objecte fer front a la COVID-19, mentre que les Corts Generals no van aprovar cap llei. Durant la vigència de l'estat d'alarma, el Govern de l'Estat va aprovar quinze decrets llei, mentre que les Corts Generals no van aprovar cap llei. Un cop finalitzat l'estat d'alarma, el Govern de l'Estat ha aprovat, fins a data 1 de setembre, cinc decrets llei, i les Corts Generals només han aprovat dues lleis, que no tenen cap relació amb la lluita contra la pandèmia.

La densa activitat normativa del Govern d'Espanya, que ha convertit el que hauria de ser excepció —l'aprovació de normes amb força i rang de llei per part del poder executiu— en regla, no només pot ser valorada en el marc de l'afectació al principi de divisió de poders,<sup>16</sup> sinó també des de la perspectiva de la seva incidència en el règim d'autogovern de les comunitats territorials descentralitzades políticament. Cal tenir present que qualsevol norma d'urgència que aprovi l'Estat —fins i tot les aprovades en matèries en què l'Estat té atribuïdes totes les competències legislatives i, si escau, executives— té efectes en el cercle d'interessos de les comunitats autònomes, ja que les normes estatals tenen, com a regla general, una aplicació general que abraça tot l'àmbit territorial de l'Estat.

Quatre són els factors o aspectes vinculats a l'aprovació de la legislació d'urgència que poden afectar negativament els interessos autonòmics. En primer lloc, l'aprovació urgent dels decrets llei fa, com a regla general, molt dificultosos, o, fins i tot, d'impossible realització, els tràmits de consulta bilateral i multilateral entre l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques sobre el contingut de les disposicions.<sup>17</sup> En segon lloc, el fet que el Congrés dels Diputats acostumi a validar la legislació d'urgència sense decidir la seva tramitació com a projecte legislatiu tanca la via d'una eventual negociació parlamentària en què els diputats escollits en circumscripcions electorals de les diferents comunitats autònomes, pertanyents a partits polítics que donin suport a un govern autonòmic, puguin manifestar el seu posicionament i perseguir —i, si s'escau, acordar— la modificació del text legal. En tercer lloc, el mateix caràcter urgent de la legislació aprovada implica, en principi, la immediatesa en la seva aplicació, que, en diversos supòsits, pot correspondre a les comunitats autònomes, que es poden trobar en una situació en què no disposin dels mitjans necessaris per a una correcta gestió. En quart lloc, el fet que diversos decrets llei modifiquin normes reglamentàries suposa també sostreure la reforma d'aquestes, no només al procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries, sinó també als eventuais tràmits de consulta bilateral o multilateral amb les comunitats autònomes.

15 A banda de la utilització dels decrets llei i de les ordres ministerials, el Govern de l'Estat ha aprovat els reials decrets vinculats a l'estat d'alarma —un real decret de declaració, sis de pròrroga i un de modificació— que tenen la consideració de decisions o disposicions amb rang o valor de llei, d'acord amb la doctrina constitucional (STC 83/2016, de 28 d'abril).

16 Sobre l'actuació de les Corts Generals durant les quatre primeres pròrrogues de l'estat d'alarma, vegeu García de Enterría, Andrea, i Navarro, Ignacio. (2020). La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 245-288.

17 Una excepció seria la normativa reguladora de l'ingrés mínim vital —Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital—, que fa constar, en la seva exposició de motius, que s'ha dut a terme un intens diàleg amb les comunitats i les ciutats autònomes, amb la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i amb els agents socials. Cal tenir en compte, però, que el projecte d'establir un ingrés mínim vital s'havia formulat i impulsat amb anterioritat a la declaració de l'estat d'alarma.

En l'altre extrem normatiu, les nombroses ordres ministerials que han regulat i aplicat mesures vinculades a l'estat d'alarma posen de manifest dues problemàtiques similars a les plantejades amb els decrets llei. D'una banda, la celeritat amb què són adoptades les disposicions ministerials dificulta els eventuals tràmits de consulta institucional amb els actors territorials autonòmics, fins al punt de fer-los gairebé impossibles; cal fer notar, en aquest sentit, com s'ha apuntat anteriorment, que el Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma, determina que no cal tramitar cap procediment administratiu perquè els ministres designats com a autoritats competents delegades adoptin els actes, les disposicions i les mesures necessàries (art. 4.3). D'altra banda, el caràcter urgent amb què les ordres han de ser aplicades suposa que aquestes tenen un impacte directe i immediat en l'àmbit d'interessos de les comunitats autònomes, especialment si aquestes han de dur a terme actes d'aplicació, però també si aquests actes són innecessaris pel fet que es tracta de mesures d'aplicació directa o bé perquè la seva execució correspon a òrgans de l'Administració de l'Estat. Es tracta, doncs, d'una situació en què la contínua aprovació d'ordres ministerials —principalment, dels ministeris de Sanitat, de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, i d'Interior, i també d'altres ministeris— ha generat un entramat normatiu aplicable en territori autonòmic caracteritzat per unes notes d'immediatesa i d'urgència que han hagut de ser assumides, *ipso facto*, per les institucions autonòmiques.

Com a conclusió, cal reiterar que la celeritat i la urgència en la tramitació i l'aprovació de les disposicions i les mesures estatals no han estat innòcues des de la perspectiva dels interessos de les comunitats autònomes, ja que han limitat o àdhuc fet impossible la seva eventual participació institucional en l'elaboració d'aquelles disposicions mitjançant mecanismes de consulta i negociació, i, a més, les comunitats autònomes s'han vist obligades a assumir i, si escau, aplicar, de forma immediata, les normes i les mesures aprovades per l'Estat.

#### 4 Les reunions de la Conferència de Presidents

S'ha volgut posar com a exemple d'eficaç mecanisme de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes les sessions de la Conferència de Presidents, celebrades, de forma telemàtica, entre el president del Govern de l'Estat i els presidents de les comunitats autònomes. De fet, el mateix president del Govern de l'Estat, en roda de premsa celebrada el dia 12 d'abril de 2020, va destacar que mai no s'havien dut a terme tantes conferències de presidents.<sup>18</sup> En total, entre el 15 de març de 2020 i el 14 de juny de 2020 es van dur a terme catorze reunions —setmanals i telemàtiques— entre el president del Govern, els presidents autonòmics i els presidents de Ceuta i Melilla. En data 31 de juliol de 2020 es va celebrar una reunió presencial de la Conferència de Presidents.

Malgrat que, com hem apuntat, les reunions del president del Govern de l'Estat amb els presidents de les comunitats i les ciutats autònomes han estat qualificades com a sessions de la Conferència de Presidents, el cert és que no consta que les reunions celebrades de forma telemàtica s'ajustessin als requeriments formals establerts en el Reglament intern de la Conferència, publicat mitjançant l'Ordre TER/3409/2009, de 18 de desembre. No hi ha certesa, en aquest sentit, que el Comitè preparatori, d'impuls i seguiment de la Conferència hagi examinat prèviament els assumptes que puguin incloure's en l'ordre del dia de les sessions de la Conferència i hagi preparat la documentació necessària (art. 8.1), ni que el ministre competent en matèria de cooperació territorial hagi actuat com a secretari (art. 3.1), ni que s'hagin fet públics els acords i les recomanacions que s'hagin pogut adoptar (art. 5.3 i 6.1).

Aquest darrer aspecte és potser el més significatiu: que no hi hagi constància que s'hagi adoptat cap acord ni recomanació en cap de les catorze reunions celebrades telemàticament. Encara que no sigui imperatiu que una reunió de la Conferència de Presidents hagi d'adoptar acords o recomanacions, la seva absència és significativa, perquè apunta a la celebració de reunions informals en què s'intercanvien punts de vista i opinions sense una transcendència política o una efectivitat pràctica rellevant en l'adopció de les decisions per part del Govern de l'Estat o de les mateixes comunitats autònomes. No sembla que aquest tipus de reunions, que no aparenten tenir una incidència significativa en l'orientació de les polítiques públiques, siguin expressives d'un

18 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp12042020.aspx>

estat caracteritzat per una profunda vocació de col·laboració interadministrativa, sinó que més aviat semblen respondre a la necessitat de fer visible una aparent voluntat de consens polític amb els actors territorials.<sup>19</sup>

D'altra banda, no deixa de ser certament curiós que la celebració de sessions telemàtiques de la Conferència de Presidents no hagi plantejat cap inconvenient, malgrat la inexistència de previsions normatives expressades que ho emparessin i a la vista de la rotunda doctrina del Tribunal Constitucional establerta en l'STC 19/2019, de 12 de febrer, i l'STC 45/2019, de 27 de març, en què rebutja la possibilitat que es puguin celebrar sessions parlamentàries o de govern autonòmic amb caràcter telemàtic. La lectura d'aquestes sentències reflecteix que es fonamenta en un seguit d'arguments d'ordre constitucional, politològic i de ciberseguretat que, en alguns aspectes, semblaria que també es podrien aplicar a les reunions d'un òrgan de tanta rellevància com la Conferència de Presidents. Tot i això, no s'ha plantejat cap obstacle o entrebanc per a la celebració telemàtica de les reunions.

Finalment, el dia 31 de juliol de 2020, ja sense la vigència de l'estat d'alarma, s'ha dut a terme una reunió presencial de la Conferència de Presidents —la número 21— amb l'objectiu principal de debatre els mecanismes de distribució dels fons europeus destinats a lluitar contra els efectes de la pandèmia. En aquesta reunió sí que s'han fet públics alguns acords (creació d'una conferència sectorial per a la gestió del Fons de Recuperació Europeu, previsió de dur a terme reunions mensuals de la Conferència de Presidents, convocatòria del Consell de Política Fiscal i Financera per al setembre de 2020 i acord per a l'aplicació per les comunitats autònomes de l'aplicació d'alerta de contagis Radar COVID). Es tracta d'uns acords, de caràcter essencialment organitzatiu, que no incideixen en els aspectes substantius de les polítiques públiques per fer front a les causes i els efectes de la crisi sanitària. Caldrà esperar les properes sessions de la Conferència de Presidents —i també les reunions d'altres òrgans de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes— per comprovar fins a quin punt s'adopten acords d'especial rellevància en què els posicionaments autonòmics siguin presos en consideració.<sup>20</sup>

Com a comentari final, cal apuntar que s'ha passat d'un escenari en què en tretze anys s'han dut a terme sis reunions de la Conferència de Presidents a un altre en què en tres mesos se n'han celebrat catorze i, a més, es preveu la realització de reunions mensuals. Si abans semblava insuficient el ritme de reunions, ara per ara l'alta freqüència de les reunions celebrades i de les previstes pot conduir a una banalització d'aquest instrument de cooperació multilateral, especialment si no s'arriba a acords substantius i transcendentals. Caldria trobar un punt d'equilibri en el funcionament de la Conferència perquè aquesta sigui realment útil amb vista a l'objectiu de debatre i arribar a acords sobre assumptes que afectin transversalment les comunitats autònomes. I, en qualsevol cas, cal tenir present que la cooperació multilateral entre l'Estat i les comunitats autònomes no pot substituir ni deixar en un segon terme els fòrums de debat i pacte bilateral que resulten imprescindibles per abordar, de manera particularitzada, les problemàtiques d'autogovern que afectin de manera individualitzada una comunitat autònoma.

## 5 La regulació de l'ingrés mínim vital com a exponent de les duplicitats de l'Estat autonòmic

Una de les disposicions estatals més rellevants aprovades durant l'estat d'alarma ha estat el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital. Aquest ingrés es configura com una prestació dirigida a prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que visquin soles o integrades en una unitat de convivència quan estiguin en una situació de vulnerabilitat pel fet de no tenir recursos econòmics suficients per a la cobertura de les seves necessitats bàsiques (art. 1 de l'RDL 20/2020). L'exposició de motius

19 El Síndic de Greuges assenyala: "La Conferència de Presidents en el context de l'Estat autonòmic hauria pogut servir, sense posar en qüestió les facultats en darrera instància de les autoritats competents, com a instrument efectiu de participació de les comunitats autònomes en el procés d'adopció de decisions durant la vigència de l'estat d'alarma. En lloc d'això, la Conferència de Presidents s'ha revelat com un mecanisme inoperant a causa principalment del fet que les seves reunions tenien lloc immediatament després que el Consell de Ministres ja hagués adoptat les mesures corresponents per a la implementació de l'estat d'alarma." Vegeu Síndic de Greuges. (2020). *Salut i drets en la crisi de la COVID-19* (p. 78).

20 El 4 de setembre de 2020 s'ha celebrat una reunió de la Conferència de Presidents centrada en els acords assolits en la reunió conjunta de la Conferència Sectorial d'Educació i del Consell Interterritorial de Salut del 27 d'agost.

d'aquesta norma assenyala que la necessitat de la posada en marxa de l'ingrés mínim vital, com a política destinada a corregir els problemes de pobresa i desigualtat en la distribució de la renda, s'ha vist accelerada per la crisi sanitària de la COVID-19 i l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 463/2020, de 14 de març. Des del vessant de la seva inserció en l'entramat organitzatiu estatal, cal apuntar que l'ingrés mínim vital forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social com a prestació econòmica en la modalitat no contributiva (art. 2) i la competència per al seu reconeixement i control correspon a l'Institut Nacional de la Seguretat Social (art. 22.1).<sup>21</sup>

Més enllà del debat competencial que pugui suscitar la disposició estatal, és oportú posar en relleu que aquesta norma reflecteix un dels punts que caracteritzen l'Estat autonòmic: la duplicitat normativa i funcional que, en diversos àmbits materials, acaba generant-se entre l'Estat i les comunitats autònomes. Són nombrosos els àmbits en què l'acció normativa i executiva de l'Estat i de les comunitats autònomes han acabat superposant-se. Un sistema de distribució competencial ambigu i mal·leable, en què els estatuts d'autonomia no poden definir l'abast i el contingut de les competències autonòmiques, deixa un gran espai interpretatiu per a les institucions estatals a l'hora de decidir la seva acció normativa i executiva, i, si s'escau, a la posterior decisió diriment de la jurisdicció constitucional. Una conseqüència que se'n deriva és que l'Estat pot acabar legislant, sense uns límits precisos i clars, en qualsevol àmbit material, inclosos els de competència exclusiva autonòmica, i fins i tot reservar-se facultats executives. D'aquesta manera s'obre la porta a la coexistència d'accions normatives i executives estatals i autonòmiques sobre uns mateixos àmbits materials.

En aquest marc “concurrential”, no pot causar excessiva sorpresa que tant l'Estat com les comunitats autònomes es considerin competents per aprovar normes adreçades a regular un mateix objecte —combatre la pobresa i la distribució irregular de la renda mitjançant el pagament d'una quantitat dinerària— i que n'assumeixin la gestió. D'una banda, diverses comunitats autònomes ja havien creat rendes mínimes garantides, mentre que, de l'altra, l'Estat, durant la vigència de l'estat d'alarma, ha regulat l'anomenat *ingrés mínim vital* mitjançant el Reial decret llei 20/2020.

La concurrència competencial és tan evident que el legislador d'urgència estatal no se n'amaga, sinó que, ans al contrari, la reconeix i l'assumeix en la disposició estatal. Així, l'exposició de motius del Reial decret llei 20/2020 recorda que han estat les comunitats i les ciutats amb estatut d'autonomia les que han anat configurant diferents models de polítiques de rendes mínimes que han exercit un paper molt rellevant per a l'atenció de les persones en situació de vulnerabilitat, tant en els moments de crisi econòmica com en les etapes de creixement. Fins i tot, la disposició estatal conté una clàusula de salvaguarda dels ajuts creats per les comunitats autònomes que sembla reconèixer la concurrència competencial, en establir que l'ingrés mínim vital forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social com a prestació econòmica en la modalitat no contributiva, sense perjudici dels ajuts que puguin establir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències (art. 2.2). Ara bé, potser l'indici més rellevant de la connexió material entre l'ingrés mínim vital i les rendes garantides autonòmiques és la previsió que l'Institut Nacional de la Seguretat Social, fins al 31 de desembre de 2020, pot reconèixer la prestació de l'ingrés mínim vital a les persones beneficiàries d'alguna de les diferents rendes d'inserció o bàsiques establertes per les comunitats autònomes, amb la comunicació prèvia d'aquestes i complint determinats requeriments (disp. trans. 1a, apt. 10).

La reacció de les comunitats autònomes davant de l'aprovació de l'ingrés mínim vital també posa de manifest fins a quin punt l'acció normativa estatal s'ha superposat o ha incidit en un àmbit en què ja estaven actuant elles mateixes. Es poden posar com a exemples les comunitats de les Illes Balears, la Comunitat Valenciana i Aragó, que havien aprovat normativa reguladora de les rendes d'inserció.<sup>22</sup> Els governs d'aquestes tres comunitats, davant de l'acció normativa estatal que ha tingut per objecte un àmbit material en què havien aprovat

21 L'excepció són les comunitats autònomes del País Basc i Navarra, que, en raó de l'“especificitat” que suposa l'existència d'hisendes forals, assumiran les funcions i els serveis atribuïts a l'Institut Nacional de la Seguretat Social, en els termes que s'acordin abans del 31 d'octubre de 2020 (disp. add. 5a).

22 Llei de les Illes Balears 5/2016, de 13 d'abril, de la renda social garantida; Llei de la Generalitat Valenciana 19/2017, de 20 de desembre, de renda valenciana d'inclusió; Llei d'Aragó 1/1993, de 19 de febrer, de mesures bàsiques d'inserció i normalització social.

legislació pròpia, s'han vist obligats a aprovar tres decrets llei<sup>23</sup> per harmonitzar la prestació autonòmica amb la prestació estatal. El Govern de Catalunya també va aprovar un decret llei per harmonitzar l'ingrés mínim vital amb la renda garantida de ciutadania (DL 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i s'adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l'ingrés mínim vital), però la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, en sessió de 7 d'agost de 2020, va adoptar un acord de derogació de l'esmentat decret llei.

Aquesta acció reguladora d'urgència d'aquests governs autonòmics és potser la millor demostració de la concurrència competencial entre administracions, en la mesura que l'aprovació de la prestació estatal és motiu suficient i inexcusable perquè aquells aprovin, de manera urgent, disposicions legals per harmonitzar la prestació autonòmica amb la de l'Estat.

Com hem assenyalat abans, més enllà del debat competencial que pugui plantejar l'aprovació de l'ingrés mínim vital,<sup>24</sup> la situació creada és exponent d'una mena de doble circuit competencial en què, en diversos àmbits materials, les normes i les actuacions executives, estatals i autonòmiques, poden acabar superposant-se. És a dir, per vies competencials diferents els poders estatals i autonòmics acaben arribant a un mateix punt, que pot estar situat en àmbits competencials exclusius autonòmics. De fet, no es pot descartar que l'actual estructura organitzativa de l'Administració de l'Estat, que disposa de vint-i-dos ministeris —malgrat que el desenvolupament i la gestió de les grans àrees de polítiques públiques corresponen a les disset comunitats autònomes—, pugui afavorir la generació de noves duplicitats amb les comunitats autònomes, a través de l'aprovació de disposicions o l'impuls d'accions executives estatals.

## 6 Reflexions finals

La declaració de l'estat d'alarma i la seva implementació han afectat l'autogovern territorial per tres raons. Primera, perquè, d'acord amb el que preveu la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge, l'estat d'alarma s'ha configurat, de forma efectiva, com un instrument que pot operar al marge de les previsions dels estatuts d'autonomia, com han palesat tant la dependència, respecte de les institucions estatals, de les autoritats civils sanitàries dels diferents territoris autonòmics i dels seus cossos de policia, com les mesures de les institucions de l'Estat adoptades en àmbits materials de competència autonòmica. Segona, perquè aquesta declaració ha vingut acompanyada d'una intensíssima activitat normativa de les institucions estatals, en diversos àmbits materials, que ha determinat el sentit i l'orientació de les polítiques públiques impulsades per fer front a les conseqüències de la pandèmia i que, lògicament, ha condicionat i determinat l'acció de govern de les comunitats autònomes. Tercera, perquè ha accentuat la dependència financera autonòmica respecte de les institucions estatals, atès que els recursos addicionals que aquestes necessitaven per lluitar contra les conseqüències de la crisi sanitària no han pogut ser obtinguts mitjançant decisions pròpies, sinó que han depès del poder decisor de les institucions estatals, que han gaudit, d'aquesta manera, d'un extraordinari poder polític.

L'estat d'alarma ha suposat la centralització en les institucions estatals de la direcció efectiva de la lluita contra les causes i els efectes de la crisi sanitària, mentre que l'acció autonòmica s'ha centrat essencialment en aspectes de gestió que, indubtablement, tenen una extraordinària rellevància i efectes per a la ciutadania, però que també palesen que la direcció política i les grans —i no tan grans— decisions de govern eren adoptades per les institucions estatals, des d'una visió centralitzadora. De fet, la intensa activitat normativa i d'aprovació de mesures de les institucions estatals no s'ha emparat només en les potestats atribuïdes a les autoritats competents delegades pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alar-

23 Decret llei 10/2020, de 12 de juny, de prestacions socials de caràcter econòmic de les Illes Balears; Decret llei 7/2020, de 26 de juny, de modificació de la Llei de la Generalitat Valenciana 19/2017, de 20 de desembre, de renda valenciana d'inclusió; Decret llei 5/2020, de 29 de juny, pel qual es regula la prestació aragonesa complementària de l'ingrés mínim vital i el Servei Públic d'Inclusió Social.

24 El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 8/2020, de 28 d'agost, conclou que diversos preceptes del Reial decret llei 20/2020 vulnereu la competència de la Generalitat *ex apartats 1.a i 2 de l'article 165 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

ma, sinó que ha trobat cobertura, de forma principal, en els títols competencials ordinaris que corresponen a l'Estat que li atorguen, en qualsevol circumstància, un extraordinari poder polític. Ha estat especialment rellevant l'aprovació de l'ingrés mínim vital per part del Govern de l'Estat, no només pel seu objectiu de combatre la pobresa i promoure la distribució de rendes, sinó també perquè l'esmentat ajut coexistirà amb les rendes mínimes autonòmiques, de manera que s'afegirà al conjunt de duplicitats, normatives i funcionals, que existeixen en l'Estat autonòmic.

És cert que la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, estableix que serà autoritat competent el Govern de l'Estat, i només preveu que el president autonòmic serà autoritat competent —per delegació d'aquell Govern— quan la declaració afecti exclusivament tot el territori de la comunitat o una part d'aquest territori, però això no impedia reforçar la participació autonòmica en la presa de decisions de lluita contra la pandèmia. Així ho ha posat de manifest la darrera pròrroga dels estats d'alarma, en què, en una flexible interpretació de la Llei orgànica 4/1981, s'ha atribuït la condició d'autoritat competent delegada als presidents autonòmics. Aquesta atribució competencial podria haver estat valorada en fases anteriors de l'estat d'alarma per donar més consistència a la intervenció autonòmica. Es pot compartir que, davant de la pandèmia i en un estat integrat per disset territoris que s'autogovernen, semblaria oportú buscar respostes i polítiques harmonitzades, però això no exclou la possibilitat d'atorgar un major grau de responsabilitats i protagonisme a les autoritats autonòmiques, en una interpretació flexible de la llei que ja hem vist que és possible. Potser, en aquest punt, es posa de manifest que l'acció coordinadora i de lideratge de l'Estat en assumptes que transcendeixen els interessos individuals autonòmics es veu afavorida per la manca de fòrums estables de col·laboració entre les comunitats autònomes que estiguin configurats sense la intervenció de l'Administració estatal i en què puguin adoptar-se decisions consensuades i promoure polítiques acordades.

D'altra banda, els mecanismes de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes, a través dels quals aquestes poguessin influir en el sentit de les decisions estatals, no han tingut una rellevància especial. Les reunions de la Conferència de Presidents han estat, d'acord amb les dades disponibles, essencialment simbòliques, ja que en les catorze sessions celebrades durant la vigència de l'estat d'alarma no consta que s'adoptés cap acord, mentre que els acords adoptats en la reunió presencial del dia 31 de juliol, ja finalitzat l'estat d'alarma, són essencialment de caràcter organitzatiu i deixen intacta la capacitat de decisió política de les institucions estatals. Així mateix, el fet que l'acció normativa de l'Estat s'hagi manifestat a través de decrets llei o d'ordres ministerials, exceptuades del compliment dels tràmits procedimentals administratius, ha limitat la possibilitat que les comunitats autònomes hagin pogut manifestar, de forma prèvia, el seu posicionament respecte de les disposicions estatals que, indiscutiblement, influeixen en el seu cercle d'interessos.

És difícil sostenir amb certesa que algunes de les actuacions —normatives i executives— de les institucions estatals, adoptades a l'empara de les seves competències ordinàries, vulneren l'àmbit competencial de les comunitats autònomes, ja que els límits a què ha d'ajustar-se l'exercici de les competències estatals són imprecisos i difusos, davant de la impossibilitat que els estatuts d'autonomia, d'acord amb la doctrina constitucional, puguin definir el contingut de les competències autonòmiques. De fet, el nucli central de l'extraordinària demostració de poder polític de l'Estat no s'ha emparat tant en les potestats que li atribuïa l'estat d'alarma com en l'amplitud i la flexibilitat de l'exercici de les seves competències "ordinàries".

En definitiva, més que la potencialitat d'un sistema descentralitzat territorialment del poder polític, s'ha visualitzat el protagonisme de les decisions de l'Estat i una acció autonòmica vinculada, essencialment, a l'àmbit de la gestió de polítiques públiques, especialment durant la vigència de l'estat d'alarma.

Davant d'una eventual continuïtat de la pandèmia o enfront d'altres crisis, seria possible potenciar el poder de decisió de les comunitats autònomes, però caldria que aquestes, a banda d'intentar coordinar-se entre si, disposessin d'uns mitjans financers suficients i unes potestats adequades als objectius perseguits. Si no és així, no semblaria raonable valorar d'acord amb uns mateixos paràmetres les actuacions de les institucions estatals i autonòmiques, ja que els mitjans financers i els instruments normatius i de gestió de què disposen aquelles, en virtut de les seves competències ordinàries, són d'una potencialitat i d'una rellevància extraordinàriament superiors a aquells amb què compten les comunitats autònomes.



En qualsevol cas, un eventual allargament de la crisi sanitària donaria nous elements per valorar l'actuació dels poders públics, estatals i autonòmics, tant des de la perspectiva de l'eventual afectació de l'autogovern territorial com en termes d'eficiència de l'acció pública.

## Bibliografia

- Álvarez, Vicente. (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 6-21.
- Boix, Andrés. (4 de juny de 2020). [Las competencias autonómicas durante el estado de alarma y la desescalada](#). [Apunt de blog]. Blog *No se trata de hacer leer*.
- García de Enterría, Andrea, i Navarro, Ignacio. (2020). La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 245-288.
- Kölling, Mario. (2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 41-43.
- Lecumberri, Gabriel. (2020). [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma](#). Brussel·les: Servei d'Estudis del Parlament Europeu.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2020). Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia. Dins David Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 207-239). València: Tirant lo Blanch.
- Síndic de Greuges. (2020). [Salut i drets en la crisi de la COVID-19](#). Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya.
- Velasco, Francisco. (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.