

## EL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS DE LA COVID-19 Y LA AFECTACIÓN DEL AUTOGOBIERNO TERRITORIAL

Gerard Martín i Alonso\*

### Resumen

La declaración del estado de alarma para afrontar la crisis de la COVID-19 ha afectado al autogobierno territorial. Esta afectación no solo se ha producido por el ejercicio de las competencias exorbitantes que han correspondido a las instituciones estatales durante la vigencia del citado estado excepcional, sino que también el ejercicio de las competencias ordinarias estatales ha tenido unos efectos relevantes sobre el autogobierno autonómico. El presente artículo estudia el alcance de las medidas aprobadas por el Estado y su incidencia sobre la capacidad de gobierno de las comunidades autónomas. Además, también pondera el papel desarrollado por la Conferencia de Presidentes y reflexiona sobre la regulación del ingreso mínimo vital aprobado por el Gobierno español.

Palabras clave: estado de alarma; autogobierno; Conferencia de Presidentes; duplicidades; competencias.

## 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, jefe del Área sobre Asesoramiento de la Organización Territorial del Poder del Instituto de Estudios del Autogobierno y profesor asociado de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Baixada de Sant Miquel, 6-8, 08002 Barcelona. [wgmartin@gencat.cat](mailto:wgmartin@gencat.cat).

Artículo recibido el 25.09.2020.

**Citación recomendada:** Martín i Alonso, Gerard. (2020). El estado de alarma por la crisis de la COVID-19 y la afectación del autogobierno territorial. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 72-88. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3536>.

## Sumario

- 1 Los instrumentos reguladores del estado de alarma: previsiones sobre las comunidades autónomas
  - 2 Las medidas adoptadas por las instituciones estatales para hacer frente a la crisis de la COVID-19 y el autogobierno territorial
  - 3 De los reales decretos leyes a las órdenes ministeriales: los aspectos formales también importan
  - 4 Las reuniones de la Conferencia de Presidentes
  - 5 La regulación del ingreso mínimo vital como exponente de las duplicidades del Estado autonómico
  - 6 Reflexiones finales
- Bibliografía

## 1 Los instrumentos reguladores del estado de alarma: previsiones sobre las comunidades autónomas

La declaración del estado de alarma para hacer frente a los efectos de la COVID-19 y las actuaciones que las instituciones estatales han llevado a cabo a su amparo no solo han incidido sobre los derechos y las libertades de las personas, sino que también han tenido unos indudables efectos en el ámbito competencial y de intereses de las comunidades autónomas, en general, y de la Generalitat, en particular. Si cualquier estado de emergencia —alarma, excepción y sitio (art. 116 de la Constitución)— se caracteriza, entre otros aspectos, por la atribución de unas potestades exorbitantes a los poderes públicos, es razonable presumir que las instituciones que ejercen el autogobierno territorial pueden llegar a verse también afectadas por las medidas contenidas en cualquiera de los estados que se puedan haber declarado.

El artículo 116 de la Constitución española (CE) regula estos estados de emergencia, pero no determina cuál es el alcance de su incidencia en el autogobierno territorial. Tan solo podría considerarse que la previsión de que durante la vigencia de algunos de los estados de emergencia no se podrá interrumpir el funcionamiento de las cámaras ni el de los *otros poderes constitucionales* (art. 116.5 de la CE) ampara el régimen de descentralización territorial del poder político, siempre que se interprete que las comunidades autónomas se configuran como un poder constitucional.<sup>1</sup>

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, ofrece algún punto de más concreción. En este sentido, el hecho de que, como regla general, la autoridad competente sea el Gobierno del Estado (art. 7), sumado a la circunstancia de que todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los cuerpos de policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales y también los otros funcionarios y trabajadores al servicio de estas queden bajo las órdenes directas de la autoridad competente en aquello que sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares (art. 9.1) apunta a una incidencia directa en el autogobierno territorial.

Ante estas previsiones, las referencias que también efectúa la Ley Orgánica 4/1981 a la máxima representación institucional de las comunidades autónomas —su presidente— no tienen la consistencia necesaria para dejar salvaguardado y protegido el autogobierno autonómico. Se trata de unas referencias de carácter propositivo —el presidente autonómico puede instar a la declaración del estado de alarma en caso de que los supuestos que justifiquen su declaración afecten exclusivamente a todo o a parte del ámbito territorial de la comunidad autónoma— o que se mueven en un terreno de eventualidad e incertidumbre —el presidente autonómico puede ser, en los mismos casos que le permiten instar la declaración del estado de alarma, autoridad competente por delegación (art. 7)—. Se trata, pues, de unas determinaciones que, si bien ponen de manifiesto el reconocimiento por parte del legislador de la existencia de un estado políticamente descentralizado, no tienen suficiente solidez para considerarlas como plenamente protectoras del autogobierno territorial.

Han sido el real decreto de declaración del estado de alarma, sus sucesivas prórrogas y modificaciones y su implementación práctica los que han hecho visible la extraordinaria incidencia de la aplicación del citado estado de emergencia en el autogobierno territorial, como veremos a continuación.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, es la disposición a la que se debe hacer una especial referencia, ya que se trata de una norma que configura un marco normativo en el que las instituciones estatales asumen un papel preponderante para determinar e impulsar las políticas públicas necesarias para hacer frente a las causas y los efectos de la pandemia. Así se refleja a cuatro niveles: la declaración de los órganos competentes, la asignación de potestades exorbitantes a estos órganos, el establecimiento de un régimen de dependencia de autoridades y de personal autonómico respecto de las autoridades estatales

<sup>1</sup> Esta es la opinión de Francisco Velasco, que considera que, entre los poderes del Estado, se deben incluir los poderes autonómicos. Véase 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).

Por su parte, un estudio del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo sostiene que el estado de alarma no produce ningún tipo de suspensión ni derogación del sistema autonómico. Véase Lecumberri, Gabriel. (2020). [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado. España: estado de alarma](#). Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (p. 28).

competentes y, en último lugar, la adopción de medidas que afectan a ámbitos de competencia autonómica. A continuación, lo precisaremos de forma individualizada.

En primer lugar, se declara autoridad competente al Gobierno del Estado (art. 4.1 del RD 463/2020) y, en una discutible interpretación de la Ley Orgánica 4/1981 que no prevé estas figuras, se fijan cuatro “autoridades competentes delegadas” para el ejercicio de las funciones a las que hace referencia el real decreto:<sup>2</sup> estas “autoridades competentes delegadas”, atendiendo a las funciones que ordinariamente ejercen, se sitúan en los ámbitos de la seguridad pública y militar (ministro del Interior y ministra de Defensa, respectivamente), transportes y movilidad (ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) y, en último lugar, en el ámbito sanitario (ministro de Sanidad, que también es autoridad competente delegada en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los ministros indicados). En los dos últimos períodos de prórroga del estado de alarma, que incluyen el llamado *proceso de desescalada*, la autoridad competente delegada, bajo la superior dirección del presidente del Gobierno, pasa a ser únicamente el ministro de Sanidad (art. 6 del RD 537/2020, de 22 de mayo), que, en la última prórroga, comparte esta condición con el presidente de la comunidad autónoma, que también es autoridad competente delegada en los términos que establece el artículo 6.1 del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.

En segundo lugar, la existencia de estas “autoridades competentes delegadas” se acompaña de la asignación de potestades exorbitantes mediante la habilitación para dictar las órdenes, las resoluciones, las disposiciones y las instrucciones interpretativas necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, con vistas a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de las medidas previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (art. 4.3).

En tercer lugar, se establece una triple dependencia de personal y autoridades autonómicas respecto de las autoridades estatales. Por una parte, los integrantes de los cuerpos de policía de las comunidades autónomas —junto con los de las corporaciones locales y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado— quedan bajo las órdenes directas del ministro del Interior, en todo aquello que sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares (art. 5.1); mientras que los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil —entre los cuales se incluyen los autonómicos— actúan bajo la dependencia del ministro del Interior (art. 5.4). Por otra parte, las autoridades civiles sanitarias de las Administraciones públicas, así como los funcionarios y los trabajadores al servicio de estas, quedan bajo las órdenes directas del ministro de Sanidad, también en aquello que sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares (art. 12.1).

En cuarto lugar, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, establece medidas de aplicación directa que inciden en ámbitos materiales de competencia autonómica exclusiva o compartida, como la suspensión de la actividad educativa presencial (art. 9); medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración (art. 10); medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas (art. 11); medidas en materia de transportes (art. 11.2); obligaciones para los operadores críticos de servicios esenciales (art. 18) y obligaciones para los medios de comunicación de titularidad pública y privada (art. 19). Igualmente, la *asunción* del ejercicio de las competencias autonómicas que lleva a cabo el real decreto se hace patente en la ratificación de las medidas previamente adoptadas por las autoridades autonómicas y locales a causa de la COVID-19, que continuarán vigentes y producirán sus efectos siempre que resulten compatibles con el real decreto (disp. final 1.<sup>a</sup>); con esta previsión se manifiesta que el objeto material del ejercicio de la competencia autonómica pasa a recaer en el ámbito competencial del Estado.

---

2 Juan Alfonso Santamaría Pastor considera que la designación de algunos ministros como “autoridades competentes delegadas” contradice lo que la Ley Orgánica 4/1981 parece imponer: que sea el Gobierno, colegiadamente, quien gestione el estado de alarma. Véase Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2020). Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia. En David Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 207-239). Valencia: Tirant lo Blanch.

En sentido opuesto, Vicente Álvarez considera que el hecho de que el Gobierno sea la autoridad competente para el ejercicio de los poderes de necesidad durante la vigencia del estado de alarma no significa que no pueda delegar esta competencia. Véase 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 pasamos a analizar cuáles son las previsiones explícitas del Real Decreto 463/2020 respecto de las comunidades autónomas, podemos comprobar que les atribuye funciones de tres tipos: de ejecución, de proposición y de información; la mayor parte de las cuales no tienen una especial relevancia desde la perspectiva del ejercicio del poder político. Respecto de las primeras —funciones de ejecución—, las comunidades conservan las facultades de gestión de sus servicios, tanto con carácter general (art. 6) como respecto de los servicios sanitarios (art. 12.2),<sup>3</sup> si bien el real decreto deja claro que se trata de competencias de estricta ejecución al establecer que la gestión de los servicios deben llevarse a cabo bajo las órdenes directas de la autoridad competente (art. 6); mientras que, en el ámbito sanitario, el ministro de Sanidad se reserva el ejercicio de las facultades necesarias para garantizar la cohesión y la equidad en la prestación del servicio (art. 12.2).

Respecto de las segundas —funciones de proposición—, las comunidades tienen atribuidas facultades propositivas, sin ningún tipo de vinculación para la “autoridad delegada competente”. A este efecto, las comunidades pueden formular a esta autoridad una solicitud para la adopción de actos, disposiciones y medidas (art. 4.3); y, más concretamente, al ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, para establecer condiciones a los servicios de movilidad (art. 14.1a). También pueden solicitar que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes (art. 8.1) y que se impongan prestaciones personales obligatorias (art. 8.2).

Respecto de las terceras —funciones de información—, las comunidades autónomas deben ser informadas cuando las requisas o la imposición de prestaciones personales obligatorias a que se acaba de hacer referencia en el párrafo precedente se hagan de oficio (art. 8.1 y 8.2), y también cuando el ministro del Interior acuerde el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas (art. 7.4).

Han sido las tres últimas prórrogas del estado de alarma<sup>4</sup> —que incluyen el llamado *proceso de desescalada*— las que han aumentado, progresivamente, el papel de las comunidades autónomas, previendo la adopción de medidas consensuadas y atribuyendo más funciones a las autoridades autonómicas. En este sentido, se prevén acuerdos del Gobierno del Estado con las comunidades autónomas para adoptar las medidas vinculadas al proceso de desescalada que serían aplicadas por el presidente de la comunidad autónoma, si bien en su condición de representante ordinario del Estado en el territorio (art. 4 del RD 514/2020, de 8 de mayo; art. 4.1 del RD 537/2020, de 22 de mayo, y art. 4.1 del RD 555/2020, de 5 de junio).<sup>5</sup>

En la última prórroga del estado de alarma se da un paso más y las autoridades competentes delegadas son, como se ha apuntado anteriormente, el ministro de Sanidad, pero también el presidente de la comunidad autónoma (art. 6.1, 1.º párrafo, del RD 555/2020, de 5 de junio). Además, también corresponden exclusivamente al presidente autonómico la adopción, la supresión, la modulación y la ejecución de medidas correspondientes a la fase III del plan de desescalada, excepto para las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedan el ámbito de la unidad territorial determinada para cada comunidad autónoma al efecto del proceso de desescalada (art. 6.1, 2.º párrafo, del RD 555/2020, de 5 de junio). Finalmente, se atribuye a las comunidades autónomas la decisión de superación de la fase III en las provincias, islas o unidades territoriales de su comunidad y su entrada en la “nueva normalidad” (art. 6.2 del RD 555/2020, de 5 de junio).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> La primera disposición aprobada por el Ministerio de Sanidad después de la declaración del estado de alarma —la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la cual se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19— establece, en su apartado duodécimo, que corresponde a las autoridades sanitarias competentes de cada comunidad autónoma dictar las resoluciones, las disposiciones y las instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarias para garantizar la eficacia de lo que dispone la orden.

<sup>4</sup> Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo; Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, y Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.

<sup>5</sup> El Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, también establece que las comunidades autónomas serán consultadas por el Gobierno del Estado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con carácter previo a la finalización de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (art. 2.3). Se trata, no obstante, de un proceso de consulta que opera una vez finalizado el estado de alarma.

<sup>6</sup> Previamente a la adopción de las tres últimas prórrogas del estado de alarma, el Ministerio de Sanidad reguló, a través de la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. La orden prevé un procedimiento de propuesta de las comunidades autónomas para ampliar, modificar o restringir las medidas relativas a lugares, establecimientos, desplazamientos y actividades suspendidas con motivo de la declaración del estado de alarma y que hagan referencia al área de responsabilidad del ministro de Sanidad (apdos. 1.º a 6.º). La

Como conclusión de este apartado, se puede señalar que el conjunto del marco normativo a que se ha hecho referencia y la distribución de potestades y funciones que se derivan de él configuran una clara preeminencia de las instituciones estatales para fijar las políticas públicas vinculadas a la lucha contra la pandemia, mientras que el papel de las comunidades autónomas queda esencialmente limitado a la fase de ejecución. Desde la perspectiva competencial, hay que señalar que el libre ejercicio de las competencias autonómicas —especialmente en materia de sanidad, protección civil, transportes y movilidad, y en relación a sus cuerpos de policía— queda potencialmente alterado por las previsiones del real decreto de declaración del estado de alarma. Cabe remarcar, sin embargo, que se produce un cambio en la fase final del proceso de desescalada en el que aumentan las funciones que tienen atribuidas las comunidades autónomas, hasta el punto de que llega a atribuirse a los presidentes autonómicos la condición de autoridad competente delegada, en otra interpretación flexible de las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981.

En el apartado siguiente analizaremos qué uso han hecho las instituciones estatales de las facultades que les han atribuido el real decreto de declaración del estado de alarma y los que lo prorrogan y lo modifican ; así como qué medidas han adoptado, en ejercicio de sus competencias ordinarias, para hacer frente a las causas y los efectos de la crisis sanitaria, con el fin de determinar su incidencia en el autogobierno territorial.

## **2 Las medidas adoptadas por las instituciones estatales para hacer frente a la crisis de la COVID-19 y el autogobierno territorial**

El examen de las medidas adoptadas por las instituciones estatales al amparo del estado de alarma confirma lo que, en el ámbito teórico, apuntaba el marco normativo analizado en el apartado anterior: han sido las instituciones estatales las que han establecido e impulsado las principales políticas públicas para hacer frente a los efectos de la pandemia; mientras que las comunidades autónomas han tenido un papel centrado, sobre todo, en el ámbito de la gestión (sanidad, asistencia social, vigilancia del cumplimiento de las normas, otorgamiento de ayudas, etc.), en el que han contado también con los valiosos trabajos y esfuerzos desarrollados por los entes locales. Es cierto que las comunidades también han adoptado otras medidas, como las modificaciones de los tributos propios, la reforma de normas sobre contratación o la aprobación de disposiciones de carácter organizativo, entre otras. Aun así, estas medidas no tienen la dimensión, el alcance y la trascendencia de las que han sido adoptadas por las instituciones estatales, a las que ha correspondido un papel absolutamente determinante, como veremos en el presente apartado.

La acción del Estado ha sido intensísima y ha abrazado numerosísimos ámbitos materiales, incluidos los de competencia autonómica exclusiva. Los actores principales han sido el Gobierno del Estado —mediante la aprobación de diversos decretos leyes— y las “autoridades competentes delegadas” —mediante la aprobación de órdenes ministeriales. El análisis de estos instrumentos ayuda a visualizar con claridad cuál ha sido la dimensión de la actuación estatal.

Debemos hacer, no obstante, unas puntualizaciones previas.

Primera: las disposiciones aprobadas por las instituciones estatales para afrontar las causas y las consecuencias de la pandemia se aprobaron antes de la declaración del estado de alarma y durante su vigencia, y se han seguido aprobando con posterioridad a su finalización. Por tanto, un análisis de la incidencia de las disposiciones estatales en el autogobierno territorial no debería limitarse al tiempo en que fue vigente el estado de alarma, sino que debería tener en cuenta tanto el período previo como el posterior.

Segunda: además de los cuatro ministros que actuaron como autoridad delegada durante el estado de alarma, otros titulares de carteras ministeriales han aprobado —a pesar de que no tenían la condición de autoridad delegada—<sup>7</sup> disposiciones vinculadas a la lucha contra la COVID-19 durante la vigencia del citado estado.

---

orden establece que el Ministerio de Sanidad estudiará las propuestas conjuntamente con las comunidades autónomas, y que tendrá lugar al menos una reunión bilateral de carácter virtual entre el Ministerio de Sanidad y la consejería con competencias en materia sanitaria de la comunidad autónoma (apdo. 6.º.1). Finalmente, la orden determina que corresponde a las autoridades competentes de las comunidades autónomas, así como a las entidades locales, la ejecución de las previsiones de las órdenes que dicte el ministro de Sanidad al amparo de lo que prevé la misma orden (apdo. 8.º).

<sup>7</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor afirma que, dado que se habían nombrado cuatro ministros como autoridades competentes delegadas, no se explica jurídicamente que otros ministros dictasen, durante el estado de alarma, órdenes relativas a la pandemia.

Tercera: el estado de alarma ha otorgado, como hemos visto, unas potestades exorbitantes a las instituciones estatales, que han permitido exceptuar, temporalmente, tanto la aplicabilidad de la normativa ordinaria como determinados aspectos de normas que integran el bloque de la constitucionalidad, como los estatutos de autonomía. Un ejemplo de la excepción aplicada a la normativa ordinaria es la posibilidad de aprobar disposiciones sin seguir el procedimiento administrativo establecido para su elaboración.<sup>8</sup> En lo referente a la excepción de las previsiones estatutarias, se puede mencionar la dependencia de los cuerpos de policía autonómicos o de las autoridades civiles sanitarias autonómicas de los órganos estatales, o también la adopción de medidas por parte de las instituciones estatales, que, en principio, recaen en el ámbito competencial autonómico.<sup>9</sup> En cualquier caso, no se puede interpretar que el estado de alarma pueda amparar cualquier actuación estatal que se sitúe al margen del sistema de distribución competencial, sino solo aquellas que se ajusten a las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981, que sean estrictamente necesarias para dar respuesta a la causa motivadora del estado de alarma y que, a la vez, respeten el modelo constitucional de autonomía política territorial.<sup>10</sup>

Cuarta: el análisis de la densísima normativa estatal dictada para luchar contra la pandemia refleja que, además de los medios excepcionales que proporciona el estado de alarma, otro instrumento extraordinariamente relevante con el que cuenta el Estado para fundamentar y amparar su actuación es un sistema de distribución de competencias que, por una parte, le otorga, en circunstancias ordinarias, las competencias más determinantes y decisivas para fijar políticas públicas; y, por otra parte, le permite legislar —e incluso gestionar— en cualquier ámbito material, incluidos los de competencia autonómica exclusiva. Recordemos, en este sentido, que hay dos puntos de la doctrina del Tribunal Constitucional que facilitan que las competencias estatales puedan extenderse y regular —incluso de forma detallada— cualquier ámbito material. En primer lugar, el Tribunal ha rechazado que el legislador orgánico estatutario pueda definir el contenido de las competencias autonómicas (STC 31/2010, de 28 de junio), lo que tiene como consecuencia que el legislador estatal ordinario y también los órganos de la Administración del Estado disfruten de una extraordinaria libertad para interpretar cuál es el alcance de sus títulos competenciales, con lo cual acaban delimitando también el ámbito de competencias de las comunidades autónomas. En segundo lugar, el hecho de que el Tribunal Constitucional sostenga que la exclusividad de las competencias autonómicas lo es en sentido “impropio” (STC 31/2010, de 28 de junio) y que la asunción estatutaria de competencias exclusivas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 de la CE no cierra el paso a las competencias estatales previstas en el artículo 149.1 de la CE (STC 226/2012, de 29 de noviembre) ha abierto un vasto campo de actuación, sin límites claros, para las instituciones estatales.

Como hemos señalado, uno de los actores principales ha sido el Gobierno del Estado, por dos vías: por una parte, aprobando la declaración del estado de alarma, su modificación y sus prórrogas; por otra, dictando numerosos decretos leyes.

Respecto de la declaración del estado de alarma, ya hemos señalado anteriormente que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, establece medidas de aplicación directa, que inciden en ámbitos materiales de competencia autonómica exclusiva o compartida.

---

Véase Juan Alfonso Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 213.

8 El artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, establece que no es necesario tramitar ningún procedimiento administrativo para que los ministros designados como autoridades competentes delegadas adopten actos, disposiciones y medidas que sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios. Cabe recordar, en este sentido, que el Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero, señala que todos los estados de emergencia *ex artículo 116 de la CE*, incluido el de alarma, suponen excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas determinadas disposiciones legales, que, sin ser derogadas o modificadas, pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria.

9 Para Francisco Velasco, los títulos competenciales autonómicos y locales no quedan directamente alterados por la situación de alarma, si bien el ejercicio ordinario de estas competencias queda parcialmente afectado. Véase Francisco Velasco, *op. cit.* p. 81.

10 Francisco Velasco sostiene que, si bien las medidas del Gobierno durante el estado de alarma pueden referirse a cualquier materia, incluso cuando la materia esté ordinariamente atribuida a una comunidad autónoma o a las entidades locales, la facultad del Gobierno sólo será plenamente lícita en la medida que el sacrificio de las competencias autonómicas o locales sea proporcionado. Véase Francisco Velasco, *op. cit.*, p. 84.

El segundo y poderoso instrumento que ha utilizado el Gobierno ha sido el recurso a la figura del decreto ley. Se han aprobado diversos decretos leyes que han regulado múltiples medidas en numerosos ámbitos materiales, tanto antes de la declaración del estado de alarma como durante su vigencia y también con posterioridad a su finalización. No se trata de normativa amparada formalmente en la declaración del estado de alarma, sino de unas disposiciones que encuentran cobertura en la potestad normativa de urgencia que tiene atribuida el Gobierno del Estado, cuyo ejercicio encuentra su motivación —como el estado de alarma— en la situación de crisis sanitaria, sus causas y los efectos que de ella derivan.

Los números son bastante expresivos de la dimensión que ha supuesto el recurso a la legislación de urgencia. En el año 2020, en el período previo a la declaración del estado de alarma —del 1 de enero al 13 de marzo—, el Gobierno del Estado dictó siete decretos leyes, dos de los cuales tenían por objeto hacer frente a la COVID-19. Durante el tiempo en que ha estado vigente el estado de alarma —del 14 de marzo al 21 de junio—, el Gobierno del Estado ha aprobado un total de quince decretos leyes, vinculados a la lucha contra la COVID-19. En último lugar, una vez finalizado el estado de alarma —en el período del 22 de junio al 1 de septiembre—, el Gobierno del Estado ha aprobado cuatro decretos leyes convalidados por el Congreso de los Diputados y otro que fue derogado por acuerdo del mismo Congreso.<sup>11</sup>

Estos tres períodos en los que hemos situado la aprobación de la legislación de urgencia tienen la virtualidad de poner de manifiesto, como hemos avanzado, que las medidas adoptadas por las instituciones estatales para hacer frente a la pandemia no se circunscriben estrictamente al período en el que estuvo vigente el estado de alarma, sino que también fueron adoptadas en un estadio previo; y que, quizá aún más importante, continúan siendo adoptadas por el Estado una vez finalizado el estado de alarma al amparo de sus títulos competenciales exclusivos.<sup>12</sup>

El conjunto de numerosísimas medidas aprobadas a través de los reales decretos leyes tiene la virtualidad de poner de manifiesto que el Gobierno del Estado ha adoptado las decisiones más determinantes de las políticas públicas seguidas en la lucha contra la pandemia. Esto ha supuesto que las comunidades autónomas hayan tenido un papel más subordinado y vinculado, esencialmente, al ámbito de la gestión. Las medidas —numerosísimas— afectan a diversos ámbitos materiales, entre los cuales se pueden citar, a título de ejemplo, el laboral (flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal, para evitar despidos, regulada en los arts. 22 y sigs. del RDL 8/2020) y de la ocupación autónoma (prestación ordinaria por cese de la actividad, prevista en el art. 17 del RDL 8/2020); el productivo (prestación de avales, regulada en el art. 29 del RDL 8/2020); el sanitario (regulación de la detección precoz, controles de fuentes de infección y vigilancia epidemiológica de los arts. 22 a 27 del RDL 21/2020); el de la asistencia social (el ingreso mínimo vital creado por el RDL 20/2020, o la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para los hogares vulnerables sin alternativa habitacional, prevista en el art. 1 del RDL 11/2020); el del consumo (medidas de garantía del suministro de agua y energía a consumidores vulnerables, del art. 4 del RDL 8/2020); el del transporte (medidas que afectan al transporte aéreo, marítimo, ferroviario y por carretera, reguladas en los arts. 2 y 3 del RDL 26/2020); el de la cultura (medidas de apoyo a la cinematografía, las artes audiovisuales, el sector del libro y el arte contemporáneo, de los arts. 5 a 13 del RDL 17/2020); el de las universidades (prórroga de determinados contratos de personal docente e investigador celebrados por las universidades, regulada en la disp. add. 12.<sup>a</sup> del RDL 11/2020); el de la contratación pública (medidas reguladas en el art. 16 del RDL 7/2020 y en el art. 34 del RDL 8/2020); el de los tributos (aplazamiento de deudas tributarias, previstas en el art. 14 del RDL 7/2020), y el de régimen local (regulación de los plenos telemáticos de las corporaciones locales por la disp. final 2.<sup>a</sup> del RDL 11/2020).

Hay un ámbito que debe destacarse especialmente porque refleja hasta qué punto las instituciones estatales disfrutaban de una posición preeminente y decisoria que les permite condicionar la actividad de las comunidades

11 Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. Esta disposición fue derogada por acuerdo del Congreso de los Diputados adoptado en sesión de 10 de septiembre de 2020.

12 Un ejemplo de esta continuidad en la adopción de medidas por parte del Gobierno del Estado lo constituyen el artículo 2.3 del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que estableció que, una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, las medidas de los capítulos II, III, IV, V, VI y VII y la disposición adicional sexta del citado decreto ley eran aplicables a todo el territorio nacional hasta que el Gobierno declarara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

autónomas e incidir en ellas. Se trata del ámbito de la financiación autonómica. Durante la crisis de la pandemia, las comunidades autónomas han necesitado y continúan necesitando recursos financieros para hacer frente a los gastos que, de forma inevitable, van asociados a la lucha contra la pandemia en diversos frentes: sanitario, asistencial, económico, laboral, educativo, cultural, de investigación, etc. Durante el período analizado se ha hecho evidente que las grandes decisiones sobre los recursos financieros de que pueden disponer las comunidades autónomas no dependen de ellas mismas —dejando aparte los sistemas de concierto y de convenio—, sino que recaen en el ámbito decisorio de las instituciones estatales. Estas instituciones, a la vez que pueden condicionar cuál puede ser el alcance de la acción de gobierno autonómico, también cuentan con un formidable instrumento para la negociación política con los actores autonómicos. Son notablemente relevantes diversas medidas contenidas en los decretos leyes aprobados por el Gobierno del Estado que asignan o distribuyen recursos financieros entre las comunidades autónomas. En este sentido, se han actualizado las entregas a cuenta para las comunidades autónomas (arts. 2 a 6 del RDL 7/2020) y se ha regulado un fondo social extraordinario para distribuir a las comunidades autónomas (arts. 1 y 2 del RDL 8/2020) y el Fondo COVID-19 (RDL 22/2020), mientras que es presumible que la capacidad decisoria para distribuir los recursos provenientes de la Unión Europea corresponderá a las instituciones estatales, si bien habrá que esperar a ver hasta qué punto es posible la participación autonómica en el proceso decisorio. Asimismo, en ámbitos sectoriales se han puesto de manifiesto las relevantes potestades de las instituciones estatales para aumentar o disminuir los recursos financieros de las comunidades autónomas; por ejemplo, en el ámbito de la vivienda, en el que se ha autorizado una transferencia avanzada de fondos a las comunidades autónomas, vinculados al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, y una aportación estatal adicional para este plan (art. 13 y disp. final 9.ª del RDL 11/2020), a la vez que se ha permitido una disposición de remanentes de fondos no aplicados para las comunidades autónomas en el marco del citado plan (art. 32 del RDL 26/2020). Desde una perspectiva opuesta, ya que supone una disminución potencial de los recursos autonómicos, se ha previsto la modificación del destino de los fondos de formación profesional, gestionados por las comunidades autónomas, que podrán ser destinados a finalidades, cuya gestión corresponderá al Estado (disp. add. 7.ª del RDL 11/2020).

Igualmente, en el ámbito de la financiación local se ha puesto de manifiesto que, a pesar de las competencias autonómicas en materia de régimen local, las grandes decisiones sobre la financiación de las entidades locales corresponden al Estado, como han evidenciado las regulaciones sobre el destino del superávit de los entes locales (art. 3 del RDL 8/2020 y art. 6 del RDL 23/2020).

A la intensa actividad normativa del Gobierno hay que añadir las numerosas disposiciones aprobadas mediante orden ministerial, durante la vigencia del estado de alarma, por parte de las autoridades competentes delegadas. Como era previsible, ha tenido una especial relevancia la acción del ministro de Sanidad, tanto en la fase inicial de la crisis pandémica como en el llamado *proceso de desescalada*. Las órdenes ministeriales han sido numerosísimas y han tenido como objeto diversos ámbitos materiales, como los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud; la gestión de residuos; los servicios de abastecimiento de aguas y de saneamiento de aguas residuales; la determinación de centros, servicios y establecimientos sanitarios que se consideran servicios esenciales; las condiciones de cuarentena para los viajeros que llegan a España; los desplazamientos de la población infantil; la práctica de la actividad física no profesional al aire libre; los establecimientos de alojamiento turístico; las residencias de personas mayores; y los cuerpos de funcionarios judiciales. En el llamado *proceso de desescalada*, el Ministerio de Sanidad ha continuado aprobando disposiciones en ámbitos diversos, como las actividades sociales; el comercio al por menor y la hostelería; el deporte; la vigilancia epidemiológica; las autorizaciones de permanencia, residencia y trabajo de los extranjeros; y el uso de la mascarilla.

También ha sido notable la acción normativa del ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que ha adoptado disposiciones que se han situado, entre otros, en los ámbitos materiales de los servicios de transporte público de titularidad autonómica y local, el transporte ferroviario, el transporte por carretera y aéreo, los alojamientos turísticos y el transporte de animales. Por su lado, el ministro del Interior ha adoptado disposiciones en materia de seguridad pública, instituciones penitenciarias, control de fronteras, tránsito y circulación de vehículos de motor, y movilidad desde otros países.

Como hemos apuntado anteriormente, otros ministros, a pesar de no tener la condición de autoridad competente delegada, también han aprobado disposiciones relacionadas con la crisis sanitaria, como en el ámbito de la educación (Ministerio de Educación y Formación Profesional), energía (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), Seguridad Social (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), experimentación con animales (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), turismo (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo) y justicia (Ministerio de Justicia). Algunas de estas disposiciones responden a habilitaciones contenidas en alguno de los reales decretos leyes aprobados por el Estado, otros se amparan en “subhabilitaciones” de alguna de las autoridades delegadas competentes, y aún alguna otra se ampara, simplemente, en el ámbito competencial del ministerio correspondiente.

Todo el conjunto de actuaciones estatales que se han comentado a lo largo del presente apartado configuran una acción de gobierno de una dimensión extraordinaria por su contenido y su alcance. Quizás alguna de las actuaciones estatales podría ser discutida desde la perspectiva competencial, pero lo cierto es que el sistema de distribución de competencias y la doctrina constitucional que lo interpreta no fijan unos límites claros y taxativos para la actividad normativa y ejecutiva estatal en materias de competencia autonómica exclusiva y compartida, por lo cual las instituciones estatales siempre pueden encontrar argumentos que justifiquen sus disposiciones y sus actividades ejecutivas.

Desde el punto de vista de su incidencia en el autogobierno autonómico, la acción de gobierno estatal ha puesto de manifiesto que, desde una visión centralizadora, ha fijado, con suficiente plenitud y determinación, las políticas públicas que ha considerado necesarias para hacer frente a las causas y los efectos de la crisis pandémica; y, para hacerlo, no solo ha recurrido a las potestades exorbitantes que le otorgaba el estado de alarma, sino, muy principalmente, a sus competencias ordinarias.<sup>13</sup> Ante esto, la acción de gobierno autonómica se ha centrado, esencialmente e inevitablemente, en aspectos de gestión, ya que cuanto más intensa ha sido la acción de gobierno estatal, más constreñida ha quedado la posibilidad de que las comunidades autónomas adoptasen políticas propias. Además, una financiación autonómica condicionada a las decisiones de las instituciones estatales ha contribuido también a limitar las potencialidades de la acción autonómica de gobierno.

Lo que se ha dicho no significa que las potestades de gestión autonómicas no sean relevantes. Al contrario, las actividades autonómicas de gestión de la crisis pandémica han sido muy destacadas en la medida que han supuesto la primera línea de lucha contra las causas y los efectos de la crisis sanitaria.<sup>14</sup> En una situación extraordinariamente compleja y sin precedentes, las comunidades autónomas han tenido que gestionar la respuesta en los ámbitos sanitario y asistencial. Las dificultades han sido enormes, porque se trataba de una situación excepcional, sin evidencias científicas claras, con dificultades para disponer de suficientes medios personales y materiales, y con incertidumbre sobre la efectividad de las medidas implementadas. Además, estas dificultades han sido inherentes a la gestión llevada a cabo por cualquier Administración con responsabilidades ejecutivas, como han puesto de manifiesto los problemas para gestionar la crisis sanitaria que se han planteado en otros países o, también, la problemática que ha afectado a la Administración general del Estado, que se ha visto desbordada en la gestión del pago de los expedientes de regulación temporal de empleo, en la tramitación de las solicitudes del ingreso mínimo vital o en la compra de material sanitario.

Así pues, es cierto que la gestión es un aspecto relevante de la acción pública, que puede permitir modelos diferentes de implementación y que repercute de forma directa en los ciudadanos, que pueden verse beneficiados por una gestión eficiente, o perjudicados si la gestión presenta carencias. Aun así, un régimen de autogobierno fundamentado en la descentralización política territorial debería ir más allá de

13 Andrés Boix apunta, de forma contundente, lo siguiente: “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.” Véase Boix, Andrés. (4 de junio de 2020). [Las competencias autonómicas durante el estado de alarma y la desescalada](#) [Entrada de blog.] *No se trata de hacer leer*.

14 Mario Kölling sostiene que el sistema descentralizado español ha dado buenos resultados para ayudar al país a hacer frente a la pandemia, si bien también considera que los instrumentos de coordinación existentes eran insuficientes para responder adecuadamente a la crisis. Véase Kölling, Mario. (2020). Federalism and the COVID-19 crisis: A perspective from Spain. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 41-43 (p. 43).

la gestión y debería garantizar un poder político suficiente para las comunidades autónomas en el ámbito de la determinación de las políticas públicas y en su financiación, tanto en condiciones ordinarias como en circunstancias excepcionales.

### 3 De los reales decretos leyes a las órdenes ministeriales: los aspectos formales también importan

Un aspecto relevante del período en el que las instituciones estatales han debido hacer frente a la crisis de la COVID-19 ha sido la naturaleza de las disposiciones que estas instituciones han adoptado. Como hemos visto en el apartado anterior, las normas aprobadas se han movido, esencialmente, entre dos extremos: el recurso sistemático a la figura del decreto ley y la aprobación de órdenes ministeriales.<sup>15</sup> Como argumentaremos a continuación, los aspectos formales vinculados a la aprobación de las disposiciones estatales han afectado negativamente al ámbito de intereses de las comunidades autónomas.

Empezamos por la figura del decreto ley. El artículo 116.5 de la CE establece que el Congreso no puede ser disuelto mientras queden declarados algunos de los estados comprendidos en este artículo (estados de alarma, excepción y sitio), y que durante la vigencia de estos estados no podrá interrumpirse el funcionamiento de las cámaras ni el de los otros poderes constitucionales. Evidentemente, estas prescripciones constitucionales han sido formalmente respetadas, pero lo cierto es que, aunque el funcionamiento de las Cortes Generales no haya sido interrumpido, el ejercicio de una de sus principales funciones —la actividad legislativa— ha permanecido afectado materialmente no solo durante la vigencia del estado de alarma, sino también con anterioridad y posterioridad a su declaración.

Tal y como hemos apuntado en el apartado anterior, en el año 2020, en el período previo a la declaración del estado de alarma, el Gobierno del Estado dictó siete decretos leyes, dos de los cuales tenían por objeto hacer frente a la COVID-19, mientras que las Cortes Generales no aprobaron ninguna ley. Una vez finalizado el estado de alarma, el Gobierno del Estado aprobó, hasta la fecha de 1 de septiembre, cinco decretos leyes, y las Cortes Generales solo aprobaron dos leyes, que no tienen ninguna relación con la lucha contra la pandemia.

La densa actividad normativa del Gobierno de España, que ha convertido en regla lo que debería ser una excepción —la aprobación de normas con fuerza y rango de ley por parte del poder ejecutivo—, no solo puede ser valorada en el marco de la afectación al principio de división de poderes,<sup>16</sup> sino también desde la perspectiva de su incidencia en el régimen de autogobierno de las comunidades territoriales descentralizadas políticamente. Hay que tener presente que cualquier norma de urgencia que apruebe el Estado —incluso las aprobadas en materias en las que el Estado tiene atribuidas todas las competencias legislativas y, si procede, ejecutivas— tiene efectos en el círculo de intereses de las comunidades autónomas, ya que las normas estatales tienen, como regla general, una aplicación general que abraza todo el ámbito territorial del Estado.

Son cuatro los factores o aspectos vinculados a la aprobación de la legislación de urgencia que pueden afectar negativamente a los intereses autonómicos. En primer lugar, la aprobación urgente de los decretos leyes hace, como regla general, muy dificultosos o, incluso, de imposible realización, los trámites de consulta bilateral y multilateral entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas sobre el contenido de las disposiciones.<sup>17</sup> En segundo lugar, el hecho de que el Congreso de los Diputados suela validar la legislación de urgencia sin decidir su tramitación como proyecto legislativo cierra la vía de una eventual negociación parlamentaria en la que los diputados escogidos en circunscripciones electorales de las diferentes comunidades autónomas, pertenecientes a partidos políticos que den apoyo a un gobierno autonómico, puedan manifestar

<sup>15</sup> Además de la utilización de los decretos leyes y de las órdenes ministeriales, el Gobierno del Estado ha aprobado los reales decretos vinculados al estado de alarma —un real decreto de declaración, seis de prórroga y uno de modificación— que tienen la consideración de decisiones o disposiciones con rango o valor de ley, según la doctrina constitucional (STC 83/2016, de 28 de abril).

<sup>16</sup> Sobre la actuación de las Cortes Generales durante las cuatro primeras prórrogas del estado de alarma, véase García de Enterría, Andrea, y 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.

<sup>17</sup> Una excepción sería la normativa reguladora del ingreso mínimo vital —Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el cual se establece el ingreso mínimo vital—, que hace constar, en su exposición de motivos, que se ha llevado a cabo un intenso diálogo con las comunidades y las ciudades autónomas, con la Federación Española de Municipios y Provincias y con los agentes sociales. Pero hay que tener en cuenta que el proyecto de establecer un ingreso mínimo vital se había formulado e impulsado con anterioridad a la declaración del estado de alarma.

su posicionamiento y perseguir —y, si procede, acordar— la modificación del texto legal. En tercer lugar, el mismo carácter urgente de la legislación aprobada implica, en principio, la inmediatez en su aplicación, que, en diversos supuestos, puede corresponder a las comunidades autónomas, que se pueden encontrar en una situación en la que no dispongan de los medios necesarios para una correcta gestión. En cuarto lugar, el hecho de que diversos decretos leyes modifiquen normas reglamentarias supone también sustraer la reforma de estas no solo al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias, sino también a los eventuales trámites de consulta bilateral o multilateral con las comunidades autónomas.

En el otro extremo normativo, las numerosas órdenes ministeriales que han regulado y aplicado medidas vinculadas al estado de alarma ponen de manifiesto dos problemáticas similares a las planteadas con los decretos leyes. Por una parte, la celeridad con que son adoptadas las disposiciones ministeriales dificulta los eventuales trámites de consulta institucional con los actores territoriales autonómicos, hasta el punto de hacerlos casi imposibles; cabe destacar, en este sentido, como se ha apuntado anteriormente, que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma, determina que no es necesario tramitar ningún procedimiento administrativo para que los ministros designados como autoridades competentes delegadas adopten los actos, las disposiciones y las medidas necesarias (art. 4.3). Por otra parte, el carácter urgente con que las órdenes deben ser aplicadas supone que estas tienen un impacto directo e inmediato en el ámbito de intereses de las comunidades autónomas, especialmente si estas deben llevar a cabo actos de aplicación, pero también si estos actos son innecesarios por el hecho de que se trata de medidas de aplicación directa, o bien porque su ejecución corresponde a órganos de la Administración del Estado. Se trata, pues, de una situación en la que la continua aprobación de órdenes ministeriales —principalmente, de los ministerios de Sanidad; de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; y de Interior, y también de otros ministerios— ha generado un entramado normativo, aplicable en territorio autonómico, caracterizado por unas notas de inmediatez y de urgencia que han tenido que ser asumidas, *ipso facto*, por las instituciones autonómicas.

Como conclusión, hay que reiterar que la celeridad y la urgencia en la tramitación y la aprobación de las disposiciones y las medidas estatales no han sido inocuas desde la perspectiva de los intereses de las comunidades autónomas, ya que han limitado o incluso hecho imposible su eventual participación institucional en la elaboración de aquellas disposiciones mediante mecanismos de consulta y negociación; y, además, las comunidades autónomas se han visto obligadas a asumir y, si procede, aplicar, de forma inmediata, las normas y las medidas aprobadas por el Estado.

#### 4 Las reuniones de la Conferencia de Presidentes

Se ha querido poner como ejemplo de eficaz mecanismo de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas las sesiones de la Conferencia de Presidentes, celebradas, de forma telemática, entre el presidente del Gobierno del Estado y los presidentes de las comunidades autónomas. De hecho, el mismo presidente del Gobierno del Estado, en rueda de prensa celebrada el día 12 de abril de 2020, destacó que nunca se habían llevado a cabo tantas conferencias de presidentes.<sup>18</sup> En total, entre el 15 de marzo de 2020 y el 14 de junio de 2020 se llevaron a cabo catorce reuniones —semanales y telemáticas— entre el presidente del Gobierno, los presidentes autonómicos y los presidentes de Ceuta y Melilla. En fecha 31 de julio de 2020 se celebró una reunión presencial de la Conferencia de Presidentes.

A pesar de que, como hemos apuntado, las reuniones del presidente del Gobierno del Estado con los presidentes de las comunidades autónomas y las ciudades autónomas han sido calificadas como sesiones de la Conferencia de Presidentes, lo cierto es que no consta que las reuniones celebradas de forma telemática se ajustasen a los requerimientos formales establecidos en el Reglamento interno de la Conferencia, publicado mediante la Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre. No hay certeza, en este sentido, de que el Comité preparatorio, de impulso y seguimiento de la Conferencia haya examinado previamente los asuntos que puedan incluirse en el orden del día de las sesiones de la Conferencia y haya preparado la documentación necesaria (art. 8.1), ni de que el ministro competente en materia de cooperación territorial haya actuado como

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

secretario (art. 3.1), ni de que se hayan hecho públicos los acuerdos y las recomendaciones que se hayan podido adoptar (art. 5.3 y 6.1).

Este último aspecto es quizás el más significativo, que no haya constancia de que se haya adoptado ningún acuerdo ni recomendación en ninguna de las catorce reuniones celebradas telemáticamente. Aunque no sea imperativo que una reunión de la Conferencia de Presidentes deba adoptar acuerdos o recomendaciones, su ausencia es significativa, porque apunta a la celebración de reuniones informales en las que se intercambien puntos de vista y opiniones sin una trascendencia política o una efectividad práctica relevante en la adopción de las decisiones por parte del Gobierno del Estado o de las mismas comunidades autónomas. No parece que este tipo de reuniones, que no aparentan tener una incidencia significativa en la orientación de las políticas públicas, sean expresivas de un estado caracterizado por una profunda vocación de colaboración interadministrativa, sino que más bien parecen responder a la necesidad de hacer visible una aparente voluntad de consenso político con los actores territoriales.<sup>19</sup>

Por otro lado, no deja de ser ciertamente curioso que la celebración de sesiones telemáticas de la Conferencia de Presidentes no haya planteado ningún inconveniente a pesar de la inexistencia de previsiones normativas expresas que lo amparasen y a la vista de la rotunda doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 19/2019, de 12 de febrero, y la STC 45/2019, de 27 de marzo, en la que rechaza la posibilidad de que se puedan celebrar sesiones parlamentarias o de gobierno autonómico con carácter telemático. La lectura de estas sentencias refleja que se fundamenta en una serie de argumentaciones de orden constitucional, politológico y de ciberseguridad que, en algunos aspectos, parecería que también se podrían aplicar a las reuniones de un órgano de tanta relevancia como la Conferencia de Presidentes. Aun así, no se ha planteado ningún obstáculo o inconveniente para la celebración telemática de las reuniones.

Finalmente, el día 31 de julio de 2020, ya sin la vigencia del estado de alarma, se llevó a cabo una reunión presencial de la Conferencia de Presidentes —la número 21— con el objetivo principal de debatir los mecanismos de distribución de los fondos europeos destinados a luchar contra los efectos de la pandemia. De esta reunión sí que se han hecho públicos algunos acuerdos (creación de una conferencia sectorial para la gestión del Fondo de Recuperación Europeo, previsión de llevar a cabo reuniones mensuales de la Conferencia de Presidentes, convocatoria del Consejo de Política fiscal y Financiera para septiembre de 2020 y acuerdo para la aplicación por las comunidades autónomas de la aplicación móvil de alerta de contagios Radar COVID). Se trata de unos acuerdos, de carácter esencialmente organizativo, que no inciden en los aspectos substantivos de las políticas públicas para hacer frente a las causas y los efectos de la crisis sanitaria. Habrá que esperar a las siguientes sesiones de la Conferencia de Presidentes —y también a las reuniones de otros órganos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas— para comprobar hasta qué punto se adoptan acuerdos de especial relevancia en los que los posicionamientos autonómicos sean tomados en consideración.<sup>20</sup>

Como comentario final, cabe señalar que se ha pasado de un escenario en el que en trece años se han llevado a cabo seis reuniones de la Conferencia de Presidentes a otro en el que en tres meses se han celebrado catorce y, además, se prevé la realización de reuniones mensuales. Si antes parecía insuficiente el ritmo de reuniones, ahora la alta frecuencia de las reuniones celebradas y de las previstas puede conducir a una banalización de este instrumento de cooperación multilateral, especialmente si no se llega a acuerdos substantivos y trascendentes. Sería necesario encontrar un punto de equilibrio en el funcionamiento de la Conferencia para que esta sea realmente útil con vistas al objetivo de debatir y llegar a acuerdos sobre asuntos que afecten transversalmente a las comunidades autónomas, Y, en cualquier caso, hay que tener presente que la cooperación multilateral entre el Estado y las comunidades autónomas no puede substituir ni dejar en un

19 El Síndic de Greuges señala: “La Conferencia de Presidentes en el contexto del Estado autonómico hubiera podido servir, sin poner en cuestión las facultades en última instancia de las autoridades competentes, como instrumento efectivo de participación de las comunidades autónomas en el proceso de adopción de decisiones durante la vigencia del estado de alarma. En lugar de eso, la Conferencia de Presidentes se ha revelado como un mecanismo inoperante a causa principalmente del hecho de que sus reuniones tenían lugar inmediatamente después de que el Consejo de Ministros ya hubiera adoptado las medidas correspondientes para la implementación del estado de alarma”. Véase Síndic de Greuges. (2020). *Sahut i drets en la crisi de la COVID-19*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya (p. 78).

20 El 4 de septiembre de 2020 se ha celebrado una reunión de la Conferencia de Presidentes centrada en los acuerdos alcanzados en la reunión conjunta de la Conferencia Sectorial de Educación y del Consejo Interterritorial de Salud del 27 de agosto.

segundo plano los fóruns de debate y pacto bilateral que resultan imprescindibles para abordar, de manera particularizada, las problemáticas de autogobierno que afecten de manera individualizada a una comunidad autónoma.

## 5 La regulación del ingreso mínimo vital como exponente de las duplicidades del Estado autonómico

Una de las disposiciones estatales más relevantes aprobadas durante el estado de alarma ha sido el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el cual se establece el ingreso mínimo vital. Este ingreso se configura como una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia cuando estén en una situación de vulnerabilidad por el hecho de no tener recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas (art. 1 del RDL 20/2020). La exposición de motivos de esta norma señala que la necesidad de la puesta en marcha del ingreso mínimo vital, como política destinada a corregir los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución de la renta, se ha visto acelerada por la crisis sanitaria de la COVID-19 y el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. En cuanto a su inserción en el entramado organizativo estatal, cabe señalar que el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en la modalidad no contributiva (art. 2), y la competencia para su reconocimiento y control corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (art. 22.1).<sup>21</sup>

Más allá del debate competencial que pueda suscitar la disposición estatal, es oportuno poner en relieve que esta norma refleja uno de los puntos que caracterizan el Estado autonómico: la duplicidad normativa y funcional que, en diversos ámbitos materiales, acaba generándose entre el Estado y las comunidades autónomas. Son numerosos los ámbitos en los que la acción normativa y ejecutiva del Estado y de las comunidades autónomas han acabado superponiéndose. Un sistema de distribución competencial ambiguo y maleable, en el que los estatutos de autonomía no pueden definir el alcance y el contenido de las competencias autonómicas, deja un gran espacio interpretativo para las instituciones estatales a la hora de decidir su acción normativa y ejecutiva; y, si procede, a la posterior decisión dirimente de la jurisdicción constitucional. Una consecuencia que se deriva de ello es que el Estado puede acabar legislando, sin unos límites precisos y claros, en cualquier ámbito material, incluidos los de competencia exclusiva autonómica, e incluso reservarse facultades ejecutivas. De este modo se abre la puerta a la coexistencia de acciones normativas y ejecutivas estatales y autonómicas sobre unos mismos ámbitos materiales.

En este marco “concurrential”, no puede causar excesiva sorpresa que tanto el Estado como las comunidades autónomas se consideren competentes para aprobar normas destinadas a regular un mismo objeto —combatir la pobreza y la distribución irregular de la renta mediante el pago de una cantidad dineraria—, y asuman su gestión. Por una parte, diversas comunidades autónomas ya habían creado rentas mínimas garantizadas, mientras que, por otra parte, el Estado, durante la vigencia del estado de alarma, ha regulado el llamado *ingreso mínimo vital* mediante el Real Decreto Ley 20/2020.

La concurrencia competencial es tan evidente que el legislador de urgencia estatal no la oculta, sino que, al contrario, la reconoce y la asume en la disposición estatal. Así, la exposición de motivos del Real Decreto Ley 20/2020 recuerda que han sido las comunidades y las ciudades con estatuto de autonomía las que han ido configurando distintos modelos de políticas de rentas mínimas, que han ejercido un papel muy relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Incluso la disposición estatal contiene una cláusula de salvaguarda de las ayudas creadas por las comunidades autónomas que parece reconocer la concurrencia competencial, al establecer que el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora de los sistemas de la Seguridad Social como prestación económica en la modalidad no contributiva, sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 2.2). Ahora bien, quizás el indicio más relevante de la conexión material entre el ingreso mínimo vital y las rentas garantizadas autonómicas es la previsión de que el Instituto Nacional de la Seguridad Social, hasta el 31 de diciembre de

<sup>21</sup> La excepción son las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, que, en razón de la “especificidad” que supone la existencia de haciendas forales, asumirán las funciones y los servicios atribuidos al Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los términos que se acuerden antes del 31 de octubre de 2020 (disp. add. 5.<sup>a</sup>).

2020, puede reconocer la prestación del ingreso mínimo vital a las personas beneficiarias de alguna de las distintas rentas de inserción o básicas establecidas por las comunidades autónomas, con la comunicación previa de estas y cumpliendo determinados requerimientos (disp. trans. 1.<sup>a</sup>, apdo. 10).

La reacción de las comunidades autónomas ante la aprobación del ingreso mínimo vital también pone de manifiesto hasta qué punto la acción normativa estatal se ha superpuesto o ha incidido en un ámbito en el que ya estaban actuando ellas mismas. Se pueden poner como ejemplos las comunidades de las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana y Aragón, que habían aprobado normativa reguladora de las rentas de inserción.<sup>22</sup> Los Gobiernos de estas tres comunidades, ante la acción normativa estatal que ha tenido por objeto un ámbito material en el que habían aprobado legislación propia, se vieron obligados a aprobar tres decretos leyes<sup>23</sup> para armonizar la prestación autonómica con la prestación estatal. El Gobierno de Cataluña también aprobó un decreto ley para armonizar el ingreso mínimo vital con la renta garantizada de ciudadanía (DL 28/2020, de 21 de julio, por el cual se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital), pero la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña, en sesión de 7 de agosto de 2020, adoptó un acuerdo de derogación del citado decreto ley.

Esta acción reguladora de urgencia de estos gobiernos autonómicos es quizás la mejor demostración de la concurrencia competencial entre Administraciones, en la medida que la aprobación de la prestación estatal es motivo suficiente e inexcusable para que aquellos aprueben, de manera urgente, disposiciones legales para armonizar la prestación autonómica con la del Estado.

Como hemos señalado anteriormente, más allá del debate competencial que pueda plantear la aprobación del ingreso mínimo vital,<sup>24</sup> la situación creada es exponente de una especie de doble circuito competencial en el que, en diversos ámbitos materiales, las normas y las actuaciones ejecutivas, estatales y autonómicas, pueden acabar superponiéndose. Es decir, por vías competenciales diferentes, los poderes estatales y autonómicos acaban llegando a un mismo punto, que puede estar situado en ámbitos competenciales exclusivos autonómicos. De hecho, no se puede descartar que la actual estructura organizativa de la Administración del Estado, que dispone de veintidós ministerios —a pesar de que el desarrollo y la gestión de las grandes áreas de políticas públicas corresponden a las diecisiete comunidades autónomas—, pueda favorecer la generación de nuevas duplicidades con las comunidades autónomas, a través de la aprobación de disposiciones o el impulso de acciones ejecutivas estatales.

## 6 Reflexiones finales

La declaración del estado de alarma y su implementación han afectado al autogobierno territorial por tres razones. Primera, porque, de acuerdo con lo que prevé la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el estado de alarma se ha configurado, de forma efectiva, como instrumento que puede operar al margen de las previsiones de los estatutos de autonomía, como han evidenciado tanto la dependencia, respecto de las instituciones estatales, de las autoridades civiles sanitarias de los diferentes territorios autonómicos y de sus cuerpos de policía, como las medidas de las instituciones del Estado adoptadas en ámbitos materiales de competencia autonómica. Segunda, porque esta declaración ha venido acompañada de una intensísima actividad normativa de las instituciones estatales, en diversos ámbitos materiales, que ha determinado el sentido y la orientación de las políticas públicas impulsadas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia y que, lógicamente, ha condicionado y determinado la acción de gobierno de las comunidades autónomas. Tercera, porque ha acentuado la dependencia financiera autonómica

22 Ley de las Islas Baleares 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada; Ley de la Generalidad Valenciana 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión; Ley de Aragón 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social.

23 Decreto Ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears; Decreto Ley 7/2020, de 16 de junio, de modificación de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión; Decreto Ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón por el cual se regula la prestación aragonesa complementaria del ingreso mínimo vital y el servicio público de inclusión social.

24 El Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 8/2020, de 28 de agosto, concluye que diversos preceptos del Real Decreto Ley 20/2020 vulneran la competencia de la Generalidad *ex* apartados 1.a y 2 del artículo 165 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y no encuentran amparo en el artículo 149.1.17 de la CE.

respecto de las instituciones estatales, dado que los recursos adicionales que estas necesitaban para luchar contra las consecuencias de la crisis sanitaria no han podido ser obtenidos mediante decisiones propias, sino que han dependido del poder decisorio de las instituciones estatales, que han disfrutado, de esta forma, de un extraordinario poder político.

El estado de alarma ha supuesto la centralización en las instituciones estatales de la dirección efectiva de la lucha contra las causas y los efectos de la crisis sanitaria, mientras que la acción autonómica se ha centrado esencialmente en aspectos de gestión que, indudablemente, tienen una extraordinaria relevancia y efectos para la ciudadanía, pero que también evidencian que la dirección política y las grandes —y no tan grandes— decisiones de gobierno eran adoptadas por las instituciones estatales desde una visión centralizadora. De hecho, la intensa actividad normativa y de aprobación de medidas de las instituciones estatales no se ha amparado solo en las potestades atribuidas a las autoridades competentes delegadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma, sino que ha encontrado cobertura, de forma principal, en los títulos competenciales ordinarios que corresponden al Estado que le otorgan, en cualquier circunstancia, un extraordinario poder político. Ha sido especialmente relevante la aprobación del ingreso mínimo vital por parte del Gobierno del Estado, no solo por su objetivo de combatir la pobreza y promover la distribución de rentas, sino también porque la citada ayuda coexistirá con las rentas mínimas autonómicas, de manera que se añadirá al conjunto de duplicidades, normativas y funcionales, que existen en el Estado autonómico.

Es cierto que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, establece que será autoridad competente el Gobierno del Estado, y solo prevé que el presidente autonómico será autoridad competente —por delegación de aquel Gobierno— cuando la declaración afecte exclusivamente a todo el territorio de la comunidad o una parte de este territorio, pero esto no impedía reforzar la participación autonómica en la toma de decisiones de lucha contra la pandemia. Así lo ha puesto de manifiesto la última prórroga de los estados de alarma, en que, en una flexible interpretación de la Ley Orgánica 4/1981, se ha atribuido la condición de autoridad competente delegada a los presidentes autonómicos. Esta atribución competencial podría haber sido valorada en fases anteriores del estado de alarma por dar más consistencia a la intervención autonómica. Se puede compartir que, ante la pandemia y en un estado integrado por diecisiete territorios que se autogobiernan, parecería oportuno buscar respuestas y políticas armonizadas, pero esto no excluye la posibilidad de otorgar un mayor grado de responsabilidades y protagonismo a las autoridades autonómicas, en una interpretación flexible de la ley que ya hemos visto que es posible. Quizás, en este punto, se pone de manifiesto que la acción coordinadora y de liderazgo del Estado en asuntos que trascienden a los intereses individuales autonómicos se ve favorecida por la falta de fóruns estables de colaboración entre las comunidades autónomas que estén configurados sin la intervención de la Administración estatal y en los que puedan adoptarse decisiones consensuadas y promover políticas acordadas.

Por otra parte, los mecanismos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, a través de los cuales estas pudiesen influir en el sentido de las decisiones estatales, no han tenido una especial relevancia. Las reuniones de la Conferencia de Presidentes han sido, de acuerdo con los datos disponibles, esencialmente simbólicas, ya que no consta que en las catorce sesiones celebradas durante la vigencia del estado de alarma se adoptase ningún acuerdo, mientras que los acuerdos adoptados en la reunión presencial del día 31 de julio, ya finalizado el estado de alarma, son esencialmente de carácter organizativo y dejan intacta la capacidad de decisión política de las instituciones estatales. Igualmente, el hecho de que la acción normativa del Estado se haya manifestado a través de decretos leyes o de órdenes ministeriales, exceptuadas del cumplimiento de los trámites procedimentales administrativos, ha limitado la posibilidad de que las comunidades autónomas hayan podido manifestar, de forma previa, su posicionamiento respecto de las disposiciones estatales que, indiscutiblemente, influían en su círculo de intereses.

Es difícil sostener con certeza que algunas de las actuaciones —normativas y ejecutivas— de las instituciones estatales, adoptadas al amparo de sus competencias ordinarias, vulneran el ámbito competencial de las comunidades autónomas, ya que los límites a los que debe ajustarse el ejercicio de las competencias estatales son imprecisos y difusos, ante la imposibilidad de que los estatutos de autonomía, según la doctrina constitucional, puedan definir el contenido de las competencias autonómicas. De hecho, el núcleo central de la extraordinaria demostración de poder político del Estado no se ha amparado tanto en las potestades

que le atribuía el estado de alarma como en la amplitud y la flexibilidad del ejercicio de sus competencias “ordinarias”.

En definitiva, más que la potencialidad de un sistema descentralizado territorialmente del poder político, se ha visualizado el protagonismo de las decisiones del Estado y una acción autonómica vinculada, esencialmente, al ámbito de la gestión de políticas públicas, especialmente durante la vigencia del estado de alarma.

Ante una eventual continuidad de la pandemia o frente a otras crisis sería posible potenciar el poder de decisión de las comunidades autónomas, pero sería necesario que estas, a parte de intentar coordinarse entre sí dispusieran de unos medios financieros suficientes y unas potestades adecuadas a los objetivos perseguidos. De no ser así, no parecería razonable valorar bajo unos mismos parámetros las actuaciones de las instituciones estatales y autonómicas, ya que los medios financieros y los instrumentos normativos y de gestión de que disponen aquellas, en virtud de sus competencias ordinarias, son de una potencialidad y de una relevancia extraordinariamente superiores a aquellos con los que cuentan las comunidades autónomas.

En cualquier caso, un eventual alargamiento de la crisis sanitaria daría nuevos elementos para valorar la actuación de los poderes públicos, estatales y autonómicos, tanto desde la perspectiva de la eventual afectación del autogobierno territorial como en términos de eficiencia de la acción pública.

## Bibliografía

- 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 junio de 2020). [Las competencias autonómicas durante el estado de alarma y la desescalada](#) [Entrada de blog]. *No se trata de hacer leer*.
- García de Enterría, Andrea, y 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](#). Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2020). Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia. En David Blanquer (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (p. 207-239). Valencia: 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.