

R. 177187

DERECHO DE CRISIS Y ESTADO AUTONÓMICO
Del estado de alarma a la cogobernanza
en la gestión de la COVID-19

ED 127785

JOAN RIDAO

DERECHO DE CRISIS Y ESTADO AUTONÓMICO

**Del estado de alarma
a la cogobernanza en la gestión
de la COVID-19**

Prólogo de
Alba Nogueira

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Joan Ridao
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6. 28037 MADRID
☎ 91 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-217-5
Depósito legal: M. 17.813-2021
Fotocomposición: MILÉSIMA ARTES GRÁFICAS
Impresión: Safekat, S. L.
C/ Laguna del Marquesado, 32L
28021, Madrid
MADRID, 2021

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO , por Alba Nogueira López	7
ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN	13

CAPÍTULO I

LA PANDEMIA DE COVID-19 Y LAS POTENCIALES RESPUESTAS DESDE EL DERECHO

1. LA PANDEMIA DE COVID-19 COMO CRISIS SANITARIA.....	17
2. EL DERECHO DE CRISIS Y LAS CRISIS SANITARIAS	24
2.1. Aproximación general al «Derecho de crisis»: noción y caracterización.....	24
2.2. La primacía del enfoque sanitario frente a la segurización en España. La gestión de otras crisis precedentes de la COVID-19	32
2.2.1. La gestión de las crisis sanitarias a nivel comparado ...	32
2.2.2. La gestión de las crisis sanitarias en España: el nivel normativo	34
2.2.3. La gestión en el nivel operativo	36
2.2.4. La normativa en materia de emergencias, protección civil y seguridad pública	40
3. LOS PODERES DE NECESIDAD PREVISTOS EN EL ORDENAMIENTO PARA HACER FRENTE A LAS CRISIS SANITARIAS ...	43
3.1. El estado de alarma y su habilitación en los supuestos de crisis sanitarias	49

	Pág.
3.1.1. Los estados excepcionales en el constitucionalismo histórico español	51
3.1.2. Los estados excepcionales en el Derecho comparado ...	52
3.1.3. La regulación de la Constitución y la LOEAES	54
3.1.3.1. Los antecedentes legislativos de la LOEAES.	55
3.1.4. El estado de alarma: supuestos de hecho y contenido ..	56
3.1.4.1. El supuesto de hecho habilitante	56
3.1.4.2. El contenido de la declaración (y, eventualmente, de la prórroga) del estado de alarma .	56
3.1.4.3. Los efectos de la declaración del estado de alarma	58
3.1.4.4. Antecedentes de la declaración del estado de alarma	60
3.1.4.5. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de los estados de alarma y su recurribilidad.....	60
3.1.5. La declaración del estado de alarma con motivo de crisis sanitarias y la legislación sectorial concurrente	64
3.2. Las previsiones de la legislación ordinaria estatal y autonómica ...	69
3.2.1. La legislación sanitaria, de emergencias y de seguridad pública del Estado	71
3.2.1.1. Síntesis de la regulación sanitaria de emergencia	71
3.2.1.2. La gestión de epidemias y enfermedades contagiosas precedentes a la COVID-19	78
3.2.1.3. Comparación con otros Estados descentralizados de la UE.....	86
A. República Federal de Alemania	87
B. República de Austria	91
C. Reino de Dinamarca.....	95
D. Reino de Bélgica.....	97
3.2.2. La legislación sanitaria y de emergencias y protección civil autonómica	110
3.2.2.1. Aragón	111
3.2.2.2. Cataluña.....	112
3.2.2.3. Galicia	116
3.2.2.4. Navarra	119
3.2.2.5. País Vasco.....	119
3.2.3. El control jurisdiccional de las medidas de emergencia sanitaria	121

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19
Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.	LA GESTIÓN INCIPIENTE DE LA PANDEMIA: EL RECURSO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA LEGISLACIÓN SANITARIA Y LA IRRUPCIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.....	137
1.1.	Las primeras medidas adoptadas en el ámbito autonómico.....	137
1.2.	La declaración del estado de alarma y sus consecuencias.....	142
1.3.	El debate sobre la prevalencia del estado de alarma o la suficiencia de la legislación sanitaria y las posibilidades de la intervención autonómica	151
1.3.1.	Los argumentos de las posiciones favorables a la necesidad de declarar el estado de alarma como presupuesto para la afectación general de derechos	153
1.3.2.	Los argumentos favorables a la intervención autonómica	156
1.3.3.	Las comunidades autónomas pueden adoptar medidas restrictivas de derechos fundamentales necesarias y proporcionadas para proteger la vida y sujetas a control judicial	160
2.	EL IMPACTO DEL ESTADO DE ALARMA EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	172
2.1.	El estado de alarma y el reparto territorial del poder político ...	172
2.2.	La afectación del estado de alarma sobre las competencias autonómicas	177
2.2.1.	Las competencias en materia de Sanidad	183
2.2.1.1.	La competencia estatal sobre bases y coordinación en materia de Sanidad	183
A.	Las bases en materia de Sanidad	183
B.	La competencia estatal sobre coordinación.....	189
2.2.1.2.	Las competencias autonómicas en materia de Sanidad	193
2.2.2.	La competencia concurrente en materia de protección civil	195
3.	EXAMEN DE LAS DECLARACIONES DE ESTADO DE ALARMA CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19	200
3.1.	El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, sus prórrogas y otras normas complementarias	200

	Pág.
3.1.1. Contexto y propósito de la declaración de estado de alarma.....	200
3.1.2. Examen del contenido del Real Decreto 463/2020	204
3.1.3. Las atribuciones y la actividad normativa desplegada por las autoridades competentes delegadas	207
3.2. El Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, para algunos municipios de la Comunidad de Madrid	215
3.3. El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, para contener el rebrote o segunda fase de la pandemia.....	221
3.3.1. Contexto y objeto de declaración	221
3.3.2. El contenido del Real Decreto que declara el estado de alarma.....	223
4. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN Y DE CONFLICTO ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE LA COVID-19.....	228
4.1. Las acciones de coordinación y cooperación de las administraciones públicas sanitarias. La experiencia de otros Estados descentralizados	228
4.1.1. La cooperación y la coordinación Estado-comunidades autónomas durante la pandemia	228
4.1.2. La experiencia de otros Estados descentralizados	233
4.1.3. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.	236
4.1.4. Las conferencias de presidentes autonómicos	244
4.2. Los conflictos más relevantes.....	248
4.2.1. La distribución de fondos europeos.....	248
4.2.2. Los procesos electorales autonómicos: los casos del País Vasco, Galicia y Cataluña.....	251
4.2.3. El proceso de vacunación	259
4.2.4. La finalización del estado de alarma y la disparidad de criterios judiciales	267
4.2.4.1. El contexto posterior al estado de alarma: las decisiones de los gobiernos autonómicos y el criterio dispar de los tribunales.....	267
4.2.4.2. Las posiciones doctrinales contrarias a la suficiencia del marco legal en ausencia de estado de alarma	272
4.2.4.3. La contingencia del estado de alarma y la viabilidad del marco legal sanitario pese a las diferencias de criterio de la jurisdicción	274
4.2.4.4. La sentencia del Tribunal Supremo	278
BIBLIOGRAFÍA	281
RELACIÓN DE TABLAS	291