

ÍNDICE

PRÓLOGO	17
NOTA PRELIMINAR	23
ABREVIATURAS	29
INTRODUCCIÓN GENERAL	33
CAPÍTULO INTRODUCTORIO	41
I. Situaciones de emergencia y estado de alarma en la sociedad del riesgo global: consideraciones generales	41
II. Algunas precisiones previas: la delimitación conceptual de la emergencia y su regulación en Derecho público. Entre la normalidad y la excepcionalidad constitucional	44
III. La intervención de los poderes públicos en situaciones de emergencia: una convergencia histórica entre las potestades de policía, de excepción y el mantenimiento del orden público	49

PARTE I

LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS EN LOS AÑOS 2010 Y 2020: DOS CASOS DE ESTUDIO

CAPÍTULO PRIMERO. LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS Y SUS CONSECUENCIAS	57
I. Introducción	57
II. Antecedentes, contexto y examen de los estados de alarma declarados desde la entrada en vigor de la CE de 1978.....	58

II.1.	Primer caso de estudio: la declaración del estado de alarma en el año 2010 con motivo de la crisis de los controladores aéreos. El Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre	58
II.2.	Segundo caso de estudio: la declaración de los estados de alarma como reacción constitucional a la pandemia de la Covid-19 en el año 2020	60
II.2.A.	Contextualización: la mayor restricción de derechos en Europa desde la Segunda Guerra Mundial	60
II.2.B.	Las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas con alcance general en España al amparo del estado de alarma	63
II.2.C.	Una perspectiva comparada: las medidas restrictivas de derechos fundamentales adoptadas en los Estados miembros de la Unión Europea. Una apuesta mayoritaria por la legislación sectorial	67
III.	Cuestiones controvertidas suscitadas: la primera y la segunda crisis constitucional del estado de alarma	69
III.1.	La pluralidad de interpretaciones en los debates doctrinales: la (in)suficiencia de la legislación sectorial, la defensa del estado de alarma o la necesidad de declarar el estado de excepción	70
III.2.	La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cobertura normativa de las restricciones de derechos fundamentales de alcance general	73
III.3.	La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de estados excepcionales: una evolución doctrinal que evidencia la dificultad de acomodar el estado de alarma en el sistema constitucional	74
III.3.A.	La jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional sobre el estado de alarma y sus garantías con anterioridad a su declaración	75
III.3.B.	La STC 83/2016, de 28 de abril: la línea jurisprudencial sentada sobre la naturaleza jurídica, los efectos y el alcance de la declaración del estado de alarma	75
III.3.C.	La STC 148/2021, de 14 de julio: la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Entre la restricción y suspensión general de derechos fundamentales y su construcción dogmática	76
III.3.D.	La STC 183/2021, de 27 de octubre: la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Sobre la posibilidad de un estado de alarma descentralizado	80

III.3.E. La STC 136/2024, de 5 de noviembre: una reinterpretación del derecho de excepción	81
IV. El elenco de soluciones planteadas por la doctrina	85
V. A modo de recapitulación: la necesidad de repensar el estado de alarma como categoría jurídico-constitucional	88

PARTE II

LOS EFECTOS DEL ESTADO DE ALARMA SOBRE EL ESTADO DE DERECHO, EL ESTADO AUTONÓMICO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

CAPÍTULO SEGUNDO. PODERES DE EXCEPCIÓN, MARCO NORMATIVO Y ESTADO DE DERECHO	93
I. Introducción: la integración de los estados excepcionales en el estado de derecho y sus riesgos de fractura	93
II. La vía ordinaria: el Derecho Administrativo para las situaciones de excepcionalidad	95
II.1. Las características del Derecho Administrativo para hacer frente a catástrofes naturales o emergencias de naturaleza no política: legislación sectorial, planes de actuación, órdenes, instrucciones, fuentes y principios que lo informan	95
II.2. La configuración de estados excepcionales legislativos como alternativa a los estados excepcionales del art. 116 CE: supuestos de hecho, efectos, alcance y un posible solapamiento con el estado de alarma	99
III. La vía de excepción: la declaración de estados excepcionales ...	102
III.1. Los precedentes de la excepcionalidad constitucional: el derecho de necesidad y otras técnicas extraconstitucionales	104
III.2. La conversión del derecho de necesidad en derecho de excepción: la formación de estados excepcionales y la defensa constitucional	108
III.3. La evolución del derecho de excepción en el constitucionalismo histórico español: una vinculación originaria con la legislación en materia de orden público y la suspensión de garantías constitucionales	112
III.4. La configuración normativa del estado de alarma: regulación constitucional y legal, supuestos de hecho, efectos y régimen de garantías	117

III.4.A.	La regulación del estado de alarma y las principales diferencias con respecto de los estados de excepción y de sitio: el art. 116 CE y su desarrollo legislativo en la LOAES	117
III.4.B.	Los debates sobre el estado de alarma en las Cortes Constituyentes y en el procedimiento legislativo de la LOAES: sobre las enmiendas interpuestas que advirtieron sus posibles carencias y que propusieron su desconstitucionalización ...	119
III.4.C.	Los supuestos de hecho para la declaración de los estados excepcionales	122
III.4.D.	Los efectos y el alcance de la declaración del estado de alarma: la cuestión constitucional de fondo	126
III.4.E.	Las garantías de los estados excepcionales: el reforzamiento del sistema de garantías, de límites y de controles vinculados a la preservación del Estado de derecho	129
III.5.	Los modelos de estados excepcionales consolidados en el constitucionalismo europeo de posguerra	141
III.5.A.	Alemania: la tripartición de estados excepcionales en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 desde el respeto a los derechos fundamentales y la estructura territorial federal	143
III.5.B.	Italia: el «stato di guerra» y los casos extraordinarios de necesidad y de urgencia del decreto-ley en la Constitución de 1948	146
III.5.C.	Francia: «état de siège», potestades excepcionales del Presidente de la República, estados excepcionales legislativos y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre las circunstancias excepcionales	147
III.5.D.	Portugal: la bipartición de estados excepcionales vinculados a la suspensión de derechos fundamentales en la Constitución de 1976 y sus semejanzas con la Constitución española de 1978	149
III.6.	La doctrina de la Comisión de Venecia en materia de estados excepcionales	150
CAPÍTULO TERCERO. GESTIÓN DE EMERGENCIAS Y ESTADO AUTONÓMICO ...		153
I.	Introducción: los principios constitucionales del Estado autonómico en situaciones de excepcionalidad	153
II.	El régimen jurídico de la distribución competencial y su posible alteración con la declaración del estado de alarma	155

II.1.	La vía ordinaria: la legislación sectorial y la distribución de competencias constitucionalmente establecida y estatutariamente asumida	157
II.1.A.	La distribución de competencias de materias para hacer frente a emergencias de naturaleza no política: los casos de la salud pública y la protección civil.....	157
II.1.B.	Las potestades de la Administración local en la gestión de emergencias: el reglamento de necesidad y las competencias históricamente atribuidas a los alcaldes y alcaldesas	159
II.1.C.	La progresiva influencia del Derecho de la Unión Europea y del Derecho Internacional en la regulación y gestión de emergencias	162
II.2.	La vía de excepción del estado de alarma y sus posibles efectos sobre la organización territorial del Estado: el art. 116 CE frente a la coerción estatal del art. 155 CE ...	164
III.	La reacción de los Estados federales o políticamente descentralizados a las situaciones de emergencia: la pandemia del Covid-19 como caso de estudio	173
IV.	El fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales como posible solución a la gestión de emergencias en el Estado autonómico	177
IV.1.	Cooperación, coordinación y lealtad institucional: tres principios constitucionales consustanciales al sistema territorial autonómico	178
IV.1.A.	La cooperación y la coordinación interterritorial en favor del Estado y su alcance en el Estado autonómico	178
IV.1.B.	La vertebración de las relaciones intergubernamentales a través del principio de lealtad institucional: un imperativo en situaciones de emergencia	184
IV.2.	En el plano institucional: los órganos de coordinación y cooperación intergubernamental entre el Estado y las Comunidades Autónomas	187
IV.2.A.	Las Conferencias Sectoriales: especial referencia al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la vinculatoriedad de sus decisiones ..	187
IV.2.B.	La Conferencia de Presidentes como máximo órgano de cooperación política.....	191

IV.2.C. Sobre la posibilidad de una colaboración internormativa y la descentralización del derecho de excepción a través del Senado como cámara de representación territorial	194
CAPÍTULO CUARTO. RESTRICCIÓN/SUSPENSIÓN GENERAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y ESTADO DEMOCRÁTICO	199
I. Introducción: la restricción de derechos fundamentales en situaciones de emergencia. Un equilibrio delicado en los Estados democráticos	199
II. La restricción y suspensión de derechos fundamentales en los Estados democráticos contemporáneos: consideraciones generales	200
III. Las nociones de restricción y suspensión de derechos fundamentales en la Constitución española de 1978: una interpretación controvertida	202
III.1. La tipología de restricciones de derechos fundamentales: una aproximación a las teorías sobre reglas y principios, límites explícitos e inmanentes	204
III.2. La vía ordinaria: la restricción de derechos fundamentales y las garantías que derivan en especial del art. 53.1 CE ...	209
III.2.A. El concepto de restricción de derechos fundamentales	210
III.2.B. Un fin constitucionalmente legítimo: la protección de bienes, derechos, valores o intereses constitucionales como justificación para la restricción de derechos fundamentales	213
III.2.C. El principio de legalidad en materia de derechos fundamentales: la reserva de ley y el margen de configuración encomendado al legislador	216
III.2.D. El respeto en todo caso al contenido esencial de los derechos fundamentales: el límites de los límites en la restricción de derechos	222
III.3. La vía del estado de alarma: los efectos jurídicos sobre el ejercicio de derechos fundamentales y el sistema constitucional de garantías	227
III.4. La vía de los estados de excepción y de sitio: la suspensión general de derechos fundamentales como complemento del derecho de excepción español	230
III.4.A. El concepto de suspensión general de derechos fundamentales más allá de una interpretación léxico-lingüística: una derogación temporal vinculada a la garantía del contenido esencial	231

III.4.B.	La concurrencia de los supuestos de hecho de la LOAES como primer condicionante para declarar estados excepcionales: sobre la alteración del orden público y su interpretación en el Estado democrático	235
III.4.C.	El sistema de garantías en los estados de excepción y de sitio: la Constitución «resistente» frente a la Constitución «suspendible»	239
III.5.	El principio de proporcionalidad y su compleja proyección sobre los estados excepcionales: la debilidad de una garantía constitucional en contextos de incertidumbre	242
IV.	Otros modelos de restricción y suspensión general de derechos fundamentales en el contexto europeo e internacional	246
IV.1.	Naciones Unidas: la suspensión de obligaciones que derivan del PIDCP de 1966	246
IV.2.	Consejo de Europa: la derogación temporal de los derechos en el art. 15 CEDH de 1950 y el margen de apreciación reconocido a los Estados Parte en la jurisprudencia del TEDH	248
IV.3.	La diversidad de modelos en el constitucionalismo europeo de posguerra: desde la suspensión de derechos de la Constitución de Portugal de 1976 hasta el sistema consolidado en la Ley Fundamental de Bonn de 1949	249
IV.4.	Unión Europea: el modelo consolidado en la CDFUE forjada sobre la tradición constitucional común de los Estados miembros y la jurisprudencia del TJUE	250
PARTE CONCLUSIVA		253
I.	Consideraciones críticas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: una reconfiguración del derecho de excepción ante la ausencia del legislador orgánico	253
II.	La suficiencia de la legislación sectorial: una nota común entre los estados de alarma de 2010 y 2020	257
III.	Un balance reflexivo sobre el estado de alarma: un complicado acomodo constitucional entre la legislación sectorial y la suspensión de derechos	259
IV.	Hacia una reconfiguración y resignificación del derecho de excepción: integración territorial y coherencia con el Derecho de la Unión Europea	264
V.	Un marco de referencia: la identidad constitucional como núcleo indisponible y criterio de ordenación del derecho de excepción	269

VI. Posibles propuestas de reforma: la regulación alemana, el sistema de Derechos de la Unión Europea y la doctrina de la Comisión de Venecia	275
VII. A modo de recapitulación: una necesaria readaptación del estado de alarma al Estado autonómico y democrático de derecho	279
CONCLUSIONES	283
BIBLIOGRAFÍA	295
RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CITADA	317
I. Resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	317
II. Resoluciones del Tribunal Constitucional español	317
III. Sentencias del Tribunal Supremo	318
IV. Resoluciones de otros Tribunales Constitucionales (o equivalentes) nacionales europeos	318
Alemania.....	318
Austria	318
Portugal.....	319
Italia	319
Francia	319