

# *Estado de alarma: claves y consecuencias*

POR DANIEL BERZOSA

Las Constituciones, que contienen la voluntad soberana de un pueblo, suelen contemplar la posibilidad de conferir poderes excepcionales a algunos órganos del Estado durante un tiempo limitado y de forma controlada, con el fin de atajar amenazas, inesperadas o extraordinarias (catástrofes naturales, desórdenes públicos, ataques a la integridad territorial...), que no se pueden reconducir por los medios ordinarios de que están facultados los distintos poderes públicos.

Este problema, estudiado por la doctrina alemana, está conectado con la figura de la suspensión de la Constitución (*Verfassungssuspendierung*) y es distinto de la ruptura de la Constitución (*Verfassungsdurchbrechung*). Ciertamente, ambas introducen los conceptos de especialidad y excepción; pero, «mientras la ruptura supone la no aplicación de una norma —con la consiguiente pérdida de validez y eficacia— para ciertos casos, conservando plenamente su vigencia para todos los demás, la suspensión implica un acto de carácter temporal y provisional, por el que se suspende la eficacia de las normas, sin que su validez quede mínimamente afectada» (De Vega).

Nuestra Constitución afronta esta cuestión en su artículo 116 y el legislador la ha concretado en la *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*. El que nos ocupa ahora es el «estado de alarma», que comparte con los otros dos una serie de elementos. Ya he adelantado que se trata de una atribución extraordinaria de poderes temporal y controlada para devolver la normalidad a la vida nacional. También están los siguientes.

Su declaración permite incidir en la esfera de libertades de los ciudadanos de forma más intensa que en situaciones de normalidad; pero no afecta al funcionamiento normal de las instituciones. Esto último se traduce en dos cosas:

1. El Gobierno sigue siendo tan responsable como lo era antes de la adopción de dicho estado y, por tanto, durante su vigencia, no se puede disolver el Congreso de los Diputados y, si no se estuviera en periodo de sesiones, habría que convocarlo de forma inmediata; y, si estuviera disuelto (convocatoria de elecciones), el Gobierno responderá ante su Diputación Permanente.

2. Los actos y disposiciones de las Administraciones Públicas dictados durante su vigencia se pueden impugnar ante la jurisdicción competente y los particulares conservan el derecho de ser indemnizados por los daños ocasionados por los actos adoptados por la Autoridad, siempre que no les sean imputables a aquellos.

Por su carácter excepcional, hay que darle la máxima publicidad. Se debe publicar inmediatamente en el BOE y difundir por todos los medios públicos y los privados que se determinen; y, así también, las normas derivadas que se dicten durante su vigencia.

En lo que se refiere ya en particular al estado de alarma, se ha configurado legalmente para los casos de catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud), crisis sanitarias (epidemias y situaciones de contaminación graves), paralización de los servicios esenciales para la comunidad y situaciones de desabastecimiento. Es evidente que la pandemia del coronavirus cuadra con uno de los casos contemplados.

Lo declara el Gobierno, por propia iniciativa o a petición del presidente de una comunidad autónoma, si el problema afecta solo a esa región o a una parte de ella. Lo hace mediante un real decreto (pese al dictado del artículo 116 de la Constitución, se ha entendido como un acto con fuerza de ley y, por tanto, tendrá la forma de real decreto-ley) y, en él, se declara el ámbito territorial (toda España o una parte de ella), sus efectos y duración, que no puede exceder de quince días. Solo con la autorización expresa del Congreso de los Diputados (o de su Diputación Permanente), que el Gobierno debe solicitar antes de que expire, se puede prorrogar este plazo.

Por la declaración del estado de alarma, todas las autoridades y funcionarios civiles de la Administración Pública del territorio afectado, incluidos todos los cuerpos policiales (de la naturaleza que sean y de la administración a la que se adscriban), se sitúan a las órdenes directas del Gobierno (la «Autoridad competente»). Si la declaración afecta exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad autónoma, el Gobierno puede delegar este rol en el presidente autonómico.

La declaración del estado de alarma habilita de forma expresa al Gobierno para «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los

Ministerios interesados; limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados» (artículo 11 de la Ley Orgánica).

El estado de alarma es el único de los tres previstos en el artículo 116 de la Constitución que ha sido aplicado hasta la fecha. Fue en 2010, ante la huelga de los controladores aéreos. Con el coronavirus, por desgracia, no hay negociación posible.