

Estat d'alarma, seguretat nacional i la irrellevància dels territoris

El reforçament del poder central apareix com una obvietat en l'actual gestió de la pandèmia, recordant als territoris que no són constitutius de l'Estat



L'exèrcit espanyol, organitzant la instal·lació de l'Hospital Provisional per fer front al Covid-19 al recinte d'IFEMA. | Ministeri espanyol de Defensa

L'objectiu de les línies següents és analitzar les reaccions institucionals recents de l'Estat espanyol front una amenaça global com l'actual pandèmia del Covid-19, on destaquen les crides a la unitat nacional i la tensió entre ciutadania i territori.

Les "excepcions" en un Estat de Dret

Els estats excepcionals fan referència a mecanismes que l'Estat de Dret té al seu abast per a lluitar contra situacions extraordinàries, des d'amenaçes sanitàries com les que vivim en aquests dies fins a la guerra, passant per alteracions greus de l'ordre constitucional. Es tracta de **mesures sempre temporals**, que es poden prorrogar -en el seu cas- i en què tot ha d'estar pautat: les mesures a adoptar, els drets afectats o l'àmbit territorial de vigència.

Els estats excepcionals són tres: alarma, excepció i setge. Formen part de l'anomenada **suspensió general de l'exercici dels drets** -per diferenciar-la de la suspensió individual a persones sospitoses de pertànyer a bandes armades o terroristes[1].

Aquestes mesures són habituals a tots els Estats. Comporten un reforçament del poder executiu per lluitar contra situacions considerades excepcionals en aplicació de la mateixa Constitució, amb l'únic **objectiu de tornar a la situació de normalitat**.

L'Estat d'alarma

Dels tres "estats excepcionals", el d'alarma és el mes suau en termes d'afectació als drets de les persones, però també té unes causes i unes mesures que sense cap mena de dubte provoquen molèsties -encara que sigui imprescindible o necessàries, perquè el seu objectiu és

tornar a la normalitat. L'estat d'alarma està previst per casos com "catàstrofes, calamitats o desgràcies públiques", crisis sanitàries com l'actual pandèmia del coronavirus, paralització dels serveis públics essencials o problemes de manca de subministrament de productes de primera necessitat.

La declaració de l'estat d'alarma es fa mitjançant un reial decret acordat en Consell de Ministres. **La durada de la mesura no es pot allargar més de 15 dies, tot i que es pot prorrogar amb autorització expressa del Congrés dels Diputats per 15 dies més.** Les mesures a adoptar són: limitar la circulació, permanència de persones o vehicles en hores i llocs determinats, o condicionar-les al compliment de certs requisits; fer requisites temporals de tot tipus de béns i imposar prestacions personals obligatòries; intervenir i ocupar transitòriament indústries, fàbriques, tallers, explotacions o locals de qualsevol naturalesa -amb excepció de domicilis privats-; limitar o racionar l'ús de serveis o el consum d'articles de primera necessitat; impartir les ordres necessàries per tal d'assegurar l'abastiment dels mercats i el funcionament dels serveis.

Només tenim experiència d'un altre Reial Decret que hagués declarat l'estat d'alarma: fou **el 4 de desembre de l'any 2010**. El govern socialista d'aleshores va aplicar la mesura després que es tanqués l'espai aeri amb motiu d'una vaga de controladors. Es va emparar en què es tractava d'un servei públic bàsic i que s'estaven produït perjudicis greus als ciutadans i l'economia del país.



El Cap de l'Estat Major, el general Miguel Ángel Villarroja, durant una roda de premsa per informar sobre el Covid-19. Foto: La Moncloa.

El Reial Decret 463/2020

El Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel COVID-19 es publica al BOE del dissabte 14 de març de 2020. Fins aquí, la "crisi del coronavirus" té un impacte important en els mitjans de comunicació i en l'opinió pública mundial pels fets esdevinguts primer a Àsia (Xina i l'Iran) i després a Europa (en especial Itàlia). Quan arriba a Espanya podem destacar les decisions que es prenen tant a Euskadi (estat d'emergència sanitària) com les diferents mesures dictades pel Govern de la Generalitat. Els darrers quinze dies o tres setmanes hi ha hagut **una tensió entre els partidaris**

de mesures severes i els que consideraven que no hi havia per tant.

Amb el temps es tanquen les fronteres i la mateixa Unió Europea ho fa pel que fa a les anomenades fronteres exteriors. D'altra banda, el Reial Decret que declara l'estat d'alarma afirma que **es mantenen les mesures dictades per les autoritats autonòmiques prèviament**, sempre que siguin compatibles amb allò que s'estableix en la nova norma (disposició final primera).

Hi ha dos nivells d'anàlisi. Un primer, el de les mesures de tipus sanitari i de seguretat, les quals en darrera instància han de ser valorades pel seu resultat[2]. No entraré en aquestes consideracions aquí. Un segon, al qual em vull referir, és *la mentalitat política subjacent* (o les mentalitats polítiques en conflicte) on **destaca un cop més la idea d'unitat nacional-estatal**. Un "nacionalisme banal" que torna a surar cada cert temps, que es vesteix d'igualtat de la ciutadania i que té dificultats un cop més per admetre les diversitats territorials.

En aquest darrer sentit, l'article 4 del Reial Decret estableix:

"Bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

- a) La Ministra de Defensa
- b) El Ministro del Interior
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
- d) El Ministro de Sanidad"

Per tant, es produeix **una centralització de les competències, que és perfectament constitucional, tot i que no és l'única manera possible de fer-ho**, ni la més deferent amb les competències autonòmiques, i que expressa una visió unitarista i uniformitzada, que contrasta amb el model per exemple de la República Federal d'Alemanya, on es confia molt més en les autoritats dels Länder a l'hora de prendre decisions territorials.

Aquesta *centralització temporal i funcional* s'observa en les declaracions del president del govern espanyol des del primer moment, amb la idea que cal *unitat en la lluita contra el coronavirus*, i que *aquesta lluita no entén de territoris, sinó que es una cosa dels ciutadans* (com si aquests no visquessin en territoris determinats, dins un mateix Estat). Traspua una concepció de la unitat nacional espanyola -recorrent a la política espanyola- que impedeix prendre mesures específiques per territoris, amb la conseqüent diferència de plantejament amb el que propugna la Generalitat de Catalunya reiteradament. D'altra banda, aquesta concepció expressa una **manca de rellevància dels territoris, que es recorda no són constitutius de l'Estat**, a diferència d'una hipotètica concepció o cultura federal, un cop més inexistent. El "territori nacional" és l'àmbit d'aplicació del Reial Decret (art.2). Ha retornat l'Estat-nació, si és que alguna vegada havia marxat. La versió més clàssica, en tot cas. Els ministres indicats assumeixen la direcció política de l'aplicació de les

mesures adients. De ben segur que caldrà coordinar-se amb els òrgans autonòmics i locals, però la decisió política unificada resideix en els ministres competents. Així es demostra on resideix el poder veritable, l'autèntic Leviatan...

L'amenaça global i la llei de seguretat nacional

S'ha comentat poc, però és interessant ubicar la declaració de l'estat d'alarma com una mesura relacionada amb la política de Seguretat Nacional i amb les previsions de l'Estratègia de Seguretat Nacional 2017[3]. Per fer-nos una idea de com **tot plegat resta en mans de l'administració de l'Estat, concebuda com l'estat de veritat**, cal que ens referim a l'apartat 4 de l'article 4 del Reial Decret, quan afirma que "*queda activado el Comité de Situación previsto en la disposición adicional primera de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, como órgano de apoyo al Gobierno en su condición de autoridad competente*". Davant d'una amenaça global com la que vivim, entra en joc aquest comitè, assessor del Consejo de Seguridad Nacional, òrgan aquest que és una comissió delegada del govern central per a aquestes qüestions.

A continuació s'hi pot observar la composició d'aquests òrgans, ubicats dins el complex de La Moncloa, allò que s'anomena *el búnquer de La Moncloa*, en què hi destaca el Departament de Seguridad Nacional, i el seu director.



El Comitè de Situación del Consejo de Seguridad Nacional. Foto: La Moncloa.



Composició del Consejo de Seguretat Nacional. Foto: La Moncloa.

Cal recordar el concepte de "Sistema de Seguretat Nacional" previst a la Ley de Seguridad Nacional, definit com el conjunt de recursos humans i materials, administracions, ens socials, etc. que han d'alinejar-se amb l'objectiu esmentat. Es tracta però d'una exigència de "cooperació reforçada" entre totes les administracions, inclosa especialment l'autònoma segons recorda la STC 184/2016, de 3 de novembre.

El reforçament dels poders de l'estat central

L'estat d'alarma comporta que les policies autonòmiques i locals quedin sota el comandament màxim del ministre de l'Interior (art. 5.1), tot i que les Juntes de Seguretat han de fer efectiu el principi de cooperació. Protecció Civil també resta sota la dependència funcional del ministre de l'Interior (art. 5.4) i el mateix respecte de la seguretat privada. El Reial Decret afirma que els articles 4 i 5 són mesures excepcionals que no afecten la distribució constitucional de competències. Però **el reforçament del poder central encara que sigui funcionalment és una obvietat.**

L'article 7 i següents estableixen mesures per tal de lluitar contra l'amenaça pandèmica: restricció de la llibertat de circulació en les vies públiques i requisos temporals de material, prèvia informació a les autoritats autonòmiques competents, prestacions personals obligatòries si és el cas, suspensió de les classes a escoles i universitats, restriccions de l'activitat comercial, tancament d'equipaments culturals, recreatius, d'hostaleria, de culte, etc. L'article 12 atorga al ministre de Sanitat totes les funcions necessàries de direcció dels serveis sanitaris públics i privats en el marc de les mesures excepcionals adoptades, necessàries per a la protecció de la salut pública i el mateix en relació al ministre de Transports en el seu àmbit. També **és destacable la intervenció de les forces armades** (art. 4.5), a les quals se'ls dóna el caràcter d'agents de l'autoritat (disp.ad.5.) per a poder sancionar, en el seu cas.

Destacar també que la suspensió dels terminis processals i administratius dóna una sensació de "stand by" de la vida, atesa l'emergència de la situació (disposició addicional dos, tres i quatre).

Reflexió final

Per acabar, el Reial Decret que declara **l'estat d'alarma mostra un "hard power" en mans de l'estat central, especialment lligat a la nació**, com sempre ha estat abans a la història constitucional espanyola en situacions d'aquest tipus. Per tal de lluitar amb totes les armes contra la pandèmia reapareix la unitat nacional com a gran concepte, i com a metàfora de la sobirania nacional, que hom recorda que segueix existint, malgrat la descentralització i la cooperació. Per a uns ja és normal que així sigui. Per a d'altres, hom encotilla en excés les mesures, que no s'adaptin a les peculiaritats territorials. Es mostra una nova versió del decisionisme polític, qui defineix en darrera instància la lluita contra l'enemic.

En tot cas, el BOE reproduïx un cop més una mentalitat en què el Madrid institucional vol pilotar tota Espanya.

Notes:

[1] Vegeu art. 55.2 CE; art. 116.2 CE i L.O. 4/1981, d'1 de juny. En el cas de l'anomenat estat d'excepció, quan se suspelen drets formalment, esdevé essencial la intervenció judicial, i sempre és important que no es deixi de respectar el control parlamentari del govern que dirigeix l'aplicació de les mesures. En tots tres supòsits d'excepcionalitat aquests elements són cabdals, per no caure en una situació dictatorial.

[2] S'han adoptat moltes mesures de concreció del Reial Decret i gran quantitat de mesures a tots els nivells territorials. També mesures de contingut econòmic per fer front a la gran crisi econòmica que ens caurà al damunt.

[3] Cfr. Joan Lluís Pérez Francesch / Montserrat Campos Quesada: *La Ley de Seguridad Nacional y la cultura de seguridad en España* (PDF), ICPS, working paper, n. 357, Barcelona, 2019.

Més reflexions a Pensem.cat: