

INFORME

**LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE
UNA GRAVE ALTERACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO***THE PARTICIPATION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES IN AN EVENT
OF A SERIOUS DISTURBANCE OF THE PUBLIC ORDER*por **Manuel Cabanas Veiga**Profesor Investigador Ramón y Cajal de la Facultad de Derecho, Economía y
Turismo de la Universidad de Lleida ¹

Cómo citar este artículo / Citation:

Cabanas Veiga, Manuel (2023):

La participación de las Comunidades Autónomas ante
una grave alteración del orden público, en:
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 26.DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0202>**RESUMEN**

Las alteraciones de orden público es algo a lo que, tarde o temprano, debe enfrentarse todo Estado, en función de las diferentes coyunturas internacionales, políticas, económicas o sociales por los que puede llegar a atravesar cualquier país. Esta es la razón por la que, en este trabajo, se realiza un análisis sobre los diferentes mecanismos constitucionales que existen en el ordenamiento constitucional español para hacer frente a las graves alteraciones de orden público, abordándolo desde una perspectiva territorial, ya que su gestión no es tan central como se presume cuando todos ellos se estudian en detalle, desde una perspectiva autonómica. Esto nos permitirá no sólo analizar la aplicación que dichos instrumentos han tenido (salvo el estado de excepción, que todavía no se ha aplicado) en la realidad política española, a los supuestos de tumultos o huelgas, sino también como los mismos deberán enfrentar eventuales alteraciones graves de orden público que puedan tener lugar en el futuro de nuestro país, haciendo hincapié especialmente –aquí sí– en el estado de excepción, creado especial, pero no exclusivamente, para hacer frente a este tipo de situaciones.

Palabras clave: orden público; estado de excepción, Estado autonómico; ejecución federal; seguridad; policía.

1. Este contrato es parte de la ayuda de referencia RYC2021-032087-I, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR». Además, este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación que lleva por título "El Estatus jurídico-político de la oposición política en las democracias representativas" (PID2020-117154GA-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (convocatoria de Proyectos I+D +I de 2020). Correo electrónico: manuel.cabanas@udl.cat; ORCID: 0000-0002-7087-4024.

ABSTRACT

Disturbances of public order are something that, sooner or later, every State must face, depending on the different international, political, economic or social situations that any country may go through. This is the reason why, in this paper, an analysis is made of the different constitutional mechanisms that exist in the Spanish constitutional order to deal with serious disturbances of public order, approaching it from a territorial perspective, since their management is not as central as it is presumed if all of them are studied in detail from an autonomic perspective. This will allow us not only to analyze the application that these instruments have had (except for the state of exception, which has not yet been applied) in the Spanish political reality, in the event of riots or strikes, but also how they should face eventual serious disturbances of public order that may take place in the future in our country, with special emphasis –here yes– on the state of exception, created especially, but not exclusively, to deal with this type of situation.

Keywords: public order; state of emergency; state of autonomy; federal execution; security; police.

I. INTRODUCCIÓN

Al Derecho de emergencia o al Derecho de excepcionalidad, como lo hemos denominado ya en otros trabajos (Cabanas Veiga, 2022a), suele tenerse una aversión no sólo política o jurídica, sino también académica. Es habitual, en nuestros días, que las investigaciones que se publican en diferentes formatos obedezcan a la coyuntura exacta de cada momento e, incluso, podríamos denominarlas “modas académicas”. Así, cuando se produjo la crisis sanitaria del Covid-19, un gran número de juristas analizamos, con mejor o peor suerte (pues el que escribe estas líneas, lejos de ser una excepción, ha desarrollado gran parte de su actividad investigadora en ese tema) la problemática del estado de alarma; cuando se puso en marcha el mecanismo de la coerción estatal del art. 155 de la Constitución española (en adelante CE), aunque en menor medida, sucedió lo mismo; parecido interés despertó el fenómeno del “populismo”; y cuando se habla de reforma constitucional por parte del Gobierno, sucede algo similar entre los académicos. En cambio, ahora, la “moda académica” de nuestro tiempo quizás sea la amnistía o la Inteligencia Artificial.

Se produce, así, una especie de miopía temática de la actualidad que nos ciega, lo que nos lleva a dar la espalda a otras partes del ordenamiento que, precisamente por su falta de uso, requieren una puesta a punto. Esto permitiría evitar que los altos cargos de la Administración deban improvisar, siguiendo trabajos realizados por los grandes Maestros (siendo referentes los trabajos de Cruz Villalón en los dos estados de alarma de 2010 y 2020), soluciones jurídicas a problemas que, aunque era previsible su advenimiento, se sintió como algo ya pasado o superado. Y es precisamente lo que sucedió con las aplicaciones del estado de alarma al comienzo de esta década y la pasada o la aplicación de la coerción estatal; mecanismos olvidados porque su uso se creyó un mero ejercicio de laboratorio pero que, sin embargo, cuando hubo que aplicarse, se desconocía completamente su problemática.

Es esto, precisamente, lo que este análisis quiere, con toda la humildad y consciencia de las limitaciones de las que somos conscientes, evitar. Afortunadamente, para la dicha de toda la ciudadanía española, al momento de redactarse el mencionado trabajo, el orden público de todo el territorio nacional se encuentra en estado de normalidad. Pero quizás en el futuro no sea así; no sabemos cuáles serán las coyunturas venideras por la sencilla razón de que ningún conocimiento, todavía, otorga el don de la videncia. Sin embargo, como este trabajo demuestra, al menos con relación a su objeto de estudio, este descuido ha ocasionado que los gobernantes adoptasen unas soluciones que no siempre han sido las más adecuadas ni las que mejor se han ajustado a Derecho. Y se trata de una materia inexplorada en toda su amplitud y en toda su problemática, ya que aborda el estudio de los diferentes mecanismos que permiten gestionar el orden público español desde las diferentes facetas que lo condicionan y desde los diferentes supuestos que éste puede enfrentar en un futuro, haciendo referencia a como se han plasmado los usos de algunos de estos mecanismos en la praxis política española y como ésta ha sido ratificada o censurada por la doctrina constitucional. Sin embargo, en la medida en que el estado español nunca ha sido usado, es el que merece un mayor detenimiento en su análisis.

Por ello, este estudio se centrará en los mecanismos constitucionales que permiten hacer frente a las graves alteraciones de orden público para, posteriormente, abordar su posible gestión a nivel territorial, ya que la centralidad que de su ejecución se presume no es tal si se analizan detenidamente las diferentes problemáticas que plantea el Estado de las Autonomías desde esta perspectiva. También se mencionan, pero sin profundizar en ello (ya que no son el objeto de este trabajo), la gestión de las alteraciones de orden público ordinarias.

De este modo, se comenzarán analizando los diferentes mecanismos que permiten enfrentar las graves alteraciones de orden público, estudiando cada uno de ellos para justificar porque partimos de la premisa, que ya adelantamos, de que el estado de excepción es el mecanismo más adecuado para hacer frente a las graves alteraciones de orden público, aunque no el único, como veremos. Así, será necesario conocer los derechos que se pueden suspender y en qué medida éstos pueden verse afectados, atendiendo a la regulación de la actual Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOAES), especialmente para conocer como la gestión territorial de estos mecanismos puede condicionar, de manera especial, la modulación o restricción de la aplicación de dichas suspensiones de garantías. A continuación, se expondrá el complejo entramado policial, nacional y autonómico, que el Estado de las Autonomías implica, analizando las funciones que las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cumplen en los diversos mecanismos de gestión de graves alteraciones de orden público en los que deban intervenir. Finalmente, se analizará la aplicación de dichos instrumentos desde su gestión territorial, exponiendo como la separación vertical de poderes, el papel de los diferentes cuerpos policiales y los derechos de la ciudadanía se ven condicionados con la aplicación de estos estados de emergencia. Se trata, en definitiva, de abordar una problemática antes de que sea demasiado tarde. Y es que el mantenimiento de una casa, como es el ordenamiento jurídico español, que nos da cobijo democrático a todos, se hace en periodos de tranquilidad, de buen clima; en verano. Nunca se emprende dicha tarea, o al menos no se debería, en invierno; y, mucho menos, cuando la vivienda se encuentra en el ojo del huracán. A intentar corregir esto, humildemente, esperamos contribuir; correr con la suerte de lograrlo, será otra cosa muy diferente.

II. MECANISMOS CONSTITUCIONALES FRENTE A UNA GRAVE ALTERACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO

A diferencia de las Leyes de Orden Público (LOP) que cumplían en el pasado el papel que realiza hoy en día la LOAES, la cual es una evolución de las mismas, esta ley no regula un estado de normalidad como tal, sino que el mismo se encuentra disgregado en las diversas leyes ordinarias que conforman el ordenamiento jurídico español, las cuales también regulan también situaciones de excepcionalidad². Este Derecho ordinario que establece supuestos que permiten enfrentar situaciones concretas de emergencias lo vamos a denominar Derecho ordinario de excepcionalidad. De este modo, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado actuarán, tanto en circunstancias ordinarias como extraordinarias, vinculados por estas leyes. Sin embargo, también existen situaciones que, por su imperiosa extraordinariedad, requieren mecanismos que no se ajustan a la normativa ordinaria. En nuestro ordenamiento, estos instrumentos, conforme el art. 116 CE y la LOAES, son el estado de alarma, de excepción y de sitio, a los que englobaremos bajo las nociones de estados o Derecho de excepcionalidad. Estos

2. Por ejemplo, la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, por su parte, en su art. 23, regula la gestión de la crisis en situaciones excepcionales, permitiendo declarar la situación de seguridad nacional, que es una medida excepcional, pero de carácter ordinario, la cual sólo exige comunicación al Congreso, conforme al art. 24 de dicha normativa. Su declaración en ningún caso puede implicar la suspensión ni la restricción de derechos fundamentales, pero sí que permite adoptar otras medidas ordinarias de excepcionalidad que se encuentran en otras leyes y sí implican la restricción de derechos. Además, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, también incluye facultades y actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad restrictivas de derechos que son aplicables tanto en situaciones ordinarias como extraordinarias. Y si el Gobierno precisa practicar requisas temporales o forzosas por razones de epidemias o calamidades, esta posibilidad se contempla en el art. 120 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. En cambio, si lo que necesita el Estado son prestaciones personales comunes, el art. 7 bis 2º de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, obliga a cualquier mayor de edad a realizar las prestaciones que se le exijan sin indemnización, quedando obligado “al cumplimiento de las órdenes e instrucciones, generales o particulares que aquellas establezcan”.

instrumentos, a diferencia del Derecho ordinario de excepcionalidad, van a permitir una afectación más abstracta y estricta de los derechos fundamentales, al no estar regulados para un caso concreto. Y todos ellos (art. 116), junto con el instrumento de la coerción estatal que se establece en el art. 155 CE, conforman lo que el TC denomina “estados de emergencia” (FJ. 1.b) de la STC 89/2019, del 2 de julio).

El estado de alarma no tiene ninguna relevancia a efectos de orden público, ya que la enmienda socialista nº. 23 del debate parlamentario en el Congreso del art. 20 del Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (que luego se escindiría en cuatro leyes, entre ellas, por lo que nos interesa, la LOAES), la cual buscaba eliminar toda referencia al orden público en este mecanismo, fue aceptada por el informe de la Ponencia. Ello supuso desvincular el estado de alarma de cualquier gestión de emergencias relacionadas con el orden público³. De hecho, esto se reforzó con la enmienda 64 del grupo vasco que tasaba los supuestos establecidos en lugar de conformar una mera lista ejemplificativa, como antes, convirtiéndolos en una lista cerrada, en lugar de aparecer como meros ejemplos. Así, el estado de alarma está pensado para hacer frente a situaciones de catástrofes, calamidades públicas, desabastecimiento de productos básicos y paralización de servicios esenciales. No obstante, esta última situación necesita la concurrencia de otro de los supuestos para que el estado de alarma pueda declararse, lo cual se estableció con el fin de que el Gobierno no pueda usar este mecanismo para hacer frente a las alteraciones sociales provocadas por una huelga⁴ aunque, en la realidad de la *praxis* política, se terminó utilizando igualmente para hacer frente a la huelga salvaje de controladores aéreos, lo cual fue muy criticado por la doctrina⁵. Por ello, ya Cruz Villalón (1984: 80) consideró que el estado de alarma no es funcional para hacer frente a conflictos colectivos. Incluso, en relación con los supuestos de epidemias, al optar el TC por una “interpretación integradora⁶”, defendida previamente

3. Aunque Garrido López (2021: 26 y 59) considera que el estado de alarma también es adecuado para gestionar alteraciones menos graves del orden público, relegando el estado de excepción a aquellas situaciones en las que la emergencia demande la suspensión de derechos.

4. La declaración del estado de alarma por el desabastecimiento de los productos básicos, para Cruz Villalón (1981: 98-99), debe tener origen en causas naturales o internacionales, pues si la tienen en conflictos sociales, será preciso aplicar el estado de excepción, como así también lo entiende Fernández de Casadevete Mayordomo (2021a: 360), aunque la LOAES parece que hace referencia a conflictos sociales al permitir que, a través de este mecanismo, se intervengan talleres, fábricas.... Otro supuesto es el de la paralización de los servicios esenciales de la comunidad, aunque en este caso se trata, como lo llama Cruz Villalón (1981: 98-99), de un supuesto “no supuesto” o un “supuesto agravante”, ya que éste, por sí sólo, no basta para que pueda ser declarado el estado de alarma, sino que necesita de otro de los supuestos recogidos en la LOAES para poner en marcha este mecanismo, lo cual fue reclamado por el grupo comunista con el fin de evitar que se usase para paralizar huelgas. Sin embargo, Garrido López (2021: 54-55) considera que cuando la paralización de servicios esenciales concurre con el desabastecimiento de bienes de primera necesidad, es posible usar tanto el estado de alarma como el de excepción.

5. Defendiendo esta idea se encuentra Garrido López (2021: 63), Fernández de Casadevete Mayordomo (2021a: 366-367), Aba Catoira (2011) Vidal Prado y Delgado Ramos (2011).

6. Según el TC, hace referencia a aquella interpretación que atiende a una definición extensiva del orden público, por lo que se justifica declarar el estado de excepción cuando cualquier aspecto de la vida política se vea impedido de forma notable por una emergencia, incluso aunque se trate de una epidemia. En la misma línea, defendiendo esta postura, se encuentra Fernández De Casadevete Mayordomo (2021b: 515). No obstante, Amoedo-Souto (2020: 67); Cotino Hueso (2020: 97); y Nogueira López (2020: 29-30) consideran que se podría haber adoptado el estado de alarma a principios de marzo y el día 14 de este mes, en lugar de declararlo de nuevo, haber optado por el estado de excepción. De hecho, este último (Nogueira López, 2020: 29), defiende que se debió adoptar el estado de excepción en lugar del estado de alarma, por el mayor control parlamentario que supone, aunque ello lo hace al mismo tiempo que sostiene que el Derecho ordinario de excepcionalidad, adoptado por Ejecutivos autonómicos y nacionales y, por tanto, sometidos al mismo control parlamentario, era más deseable que el estado de alarma. Una posición similar comparte Sieira Mucientes, aunque al mismo tiempo que sostiene que el estado de alarma es innecesario, siendo suficiente el uso del Derecho ordinario de excepcionalidad, defiende que debió de optarse por el estado de excepción, ya que se suspendieron derechos, lo que supone una clara contradicción (Sieira Mucientes, 2020:280; 2021: 463-493). Sin embargo, no podemos compartir sus opiniones, siempre desde el más profundo de los respetos, ya que el estado de excepción fue creado para superar situaciones de grave alteración del orden público, entendido como graves alteraciones de la seguridad ciudadana, por lo que entendemos, junto con Álvarez García (2020: 10 y 2021), que sólo cuando las epidemias derivasen en grandes perturbaciones del orden público podría recurrirse a la declaración del estado de excepción o, en caso extremo, a la del estado de sitio. Pero nunca debe acudirse a ese mecanismo para otros supuestos diferentes.

por una parte de la doctrina⁷, según la cual, siguiendo la STC 19/1985, de 13 de febrero, el orden público no debe interpretarse al modo anacrónico de, por ejemplo, la LOP de 1959, la cual lo entendía como paz social, sino como cualquier alteración del funcionamiento normal de las instituciones, de los servicios esenciales o afectación de los derechos fundamentales en la esfera social, económica y política de la ciudadanía. Esto tiene no pocas consecuencias. Ya el propio Alzaga Villamil manifestó durante las sesiones plenarias del Congreso en el que se elaboró la LOAES que lo que caracteriza las emergencias que permiten poner en marcha a estos estados es, precisamente, que producen el funcionamiento anormal de las instituciones, por lo que dicha interpretación busca o bien dejar sin virtualidad al estado de alarma o bien permitir que, ante una crisis de menor envergadura, se suspendan derechos. Por poner un ejemplo, una huelga general que cortase las calles a través de una manifestación multitudinaria en una ciudad concreta habilitaría al Gobierno, según esta interpretación, para declarar un estado de excepción. Sobre todo, si tenemos en cuenta que el TC, en el FJ. 11 de la STC 148/2021 manifestó expresamente que el confinamiento domiciliario, el cual calificó como una suspensión de derechos, sólo puede llevarse a cabo a través del estado de excepción.

Este mecanismo se declara por el Gobierno nacional, único facultado, cuando, conforme el art. 116.3 de la Constitución y el art. 13.1 LOAES, “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”. Con ello se pone de manifiesto que el estado de excepción es un mecanismo subsidiario, cuyo uso cabe exclusivamente cuando los medios ordinarios sean insuficientes para hacer frente a dichas situaciones que, en cualquier caso, se manifiestan siempre como alteraciones de orden público. Por tanto, debe usarse cuando fallen todas las opciones creadas para tiempos de normalidad. Pero, como hemos visto, también cabe para reprimir huelgas salvajes e, incluso, según la reciente jurisprudencia, para gestionar una crisis sanitaria que requiere el confinamiento de la población, lo cual otorga a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado un papel de vigilancia y control clave. Por tanto, si, como vemos, pueden existir discrepancias doctrinales acerca de los supuestos de declaración del estado de excepción, no sucede lo mismo con las medidas que este mecanismo permite adoptar, aunque, como veremos, su aplicación no está exenta de problemática. En cualquier caso, este estado otorga a los agentes de policía un protagonismo similar en la afectación concreta de derechos que a los militares durante el estado de sitio.

De ahí la relevancia del concepto de orden público, ya que entenderlo con una excesiva laxitud puede favorecer la suspensión injustificada de derechos, pero una noción excesivamente rígida puede paralizar la necesaria acción del Poder Ejecutivo frente a dichas emergencias. Por ello, defendemos un concepto clásico de orden público porque, creemos, ello implica un uso más restrictivo en la aplicación de estos mecanismos y, por tanto, más protector de los derechos fundamentales, ya que rechazamos que dicha noción sea asimilada al pacífico disfrute de los derechos y libertades. Y es que, por ejemplo, como hemos tenido ocasión de comprobar, la aplicación del estado de alarma comporta necesariamente la estricta restricción de derechos, por lo que, por definición, todo estado de alarma, con independencia de la gravedad de la emergencia, al impedir el libre disfrute de derechos, implicaría consecutivamente la inmediata declaración

7. Entre otros, se encuentra Aragón Reyes (2021a y 2021 b: 46), Díaz Revoiro (2021:153-154), Tudela Aranda (2021: 225-226), Cuenca Miranda (2021: 300), Fernández de Casadevete Mayordomo (2021a: 374-375), Martínez Cuevas (2021: 411) y Cruz Villalón (1984: 86).

de un estado de excepción. Por ello, consideramos que la afectación al orden público se produce cuando existe una intromisión ilegítima (una manifestación o huelga legal afecta a los derechos de otras personas sin que ello constituya un atentado al orden público aunque suponga una afectación -legítima- a los derechos de otras personas), generalizada (no debe ser una pandilla en un barrio concreto, sino un tumulto difícil de controlar por los agentes de seguridad) y continua (no debe haber sido algo puntual, sino que debe preverse que, sin acción coactiva, perdurará en el tiempo) por parte de unos particulares, en el libre disfrute de los derechos fundamentales. De este modo, cuando dicha intromisión la cause un factor ajeno a la voluntad humana, como puede ser natural (hambrunas, pestes, epidemias...), químicas (desastres radiactivos, ver-tidos...) o tecnológicos (un apagón general, caída generalizada de los sistemas informáticos...), se declarará el estado de alarma; si lo causa un factor humano (tumultos, saqueos, terrorismo...) cabe usar, sin perjuicio de lo que corresponda a la legislación antiterrorista, el estado de excepción; y si lo causa un factor humano institucionalizado en Estado (reconocido o no) o en grupo armado que busca atacar contra la soberanía o la integridad de la Nación española, corresponderá la declaración del estado de sitio⁸.

Obviamente, si la hambruna no es natural (uso de armas biológicas o genéticas para destruir cosechas, causar epidemias o enfermedades mortales, sabotear depósitos de agua o amaneces radiactivos...etc., se deberá aplicar, respectivamente, el estado de excepción cuando lo causen particulares y el estado de sitio cuando esas consecuencias las cause otra nación o grupo militarizado. Incluso, si nos planteamos el hipotético caso de una ficticia guerra contra Inteligencias Artificiales, al tener voluntad, cabría aplicarles, por analogía, el mismo tratamiento que si se tratase de seres humanos. El estado de sitio, por su parte, se declara, conforme el art. 32 LOAES, “cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios”. Por tanto, debe quedar claro que no cabe usarlo cuando estos supuestos puedan solventarse por otros medios menos agresivos y restrictivos de derechos. Sin embargo, en relación con el objeto de nuestra investigación, debemos de precisar dos cosas.

Así, en primer lugar, cuando la desobediencia de una Comunidad Autónoma no implique una movilización coactiva de Cuerpos y Fuerzas de seguridad autonómicos, cuerpos policiales propios, milicias ciudadanas o grupos paramilitares que busquen imponerse sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, debe proceder el uso del mecanismo de la coerción estatal del art. 155, ya que para declarar el estado de sitio debe existir una fuerza militar organizada, capaz de alcanzar el objetivo y con una clara intención de lograrlo. Y, en segundo lugar, cuando un tumulto implique un desorden caótico de una muchedumbre desorganizada sin un fin concreto y sin capacidad para imponerse sobre los agentes, se aplicará el estado de excepción. Por tanto, el uso del estado de sitio quedará reservado a aquellas insurrecciones en las cuales existe una violencia organizada capaz de doblegar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con el objetivo de lograr un fin concreto contra el Estado o sus valores. Esta división es útil para garantizar la proporcionalidad en el uso de la fuerza del Estado y la suspensión de derechos ante las diversas circunstancias a las que deba hacerle frente. En cualquier caso, el estado de sitio (art. 32-36 LOAES) debe ser declarado por el Congreso, a solicitud del Gobierno, por lo que el Ejército no puede actuar de forma

8. El estado de sitio actual no se entiende como a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, es decir, literalmente, como una plaza sitiada por tropas rebeldes o extranjeras, sino en un sentido ficticio, entendiéndolo en conjunto con el espíritu revolucionario de la “Patria en peligro” o la “Patria sitiada”. Además, actualmente, la autoridad civil no queda sometida a la militar cuando tiene lugar su declaración, sino al revés (Cruz Villalón 1980: 255-314); (Fernández Segado, 1977: 70-110).

autónoma en defensa de la unidad de España, a diferencia de situaciones pretéritas de la historia de España (Cruz Villalón, 1984: 112).

Por otro lado, nos encontramos, como ya mencionamos, con el mecanismo de la coerción estatal⁹, recogido en el art. 155 de nuestra Carta Magna, el cual puede aplicarse cuando “una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España”, de una forma “flagrante, manifiesta y contumaz” (FJ. 5B..c) de la STC 90/2019, del 2 de julio) lo cual debe ser apreciado por el Gobierno únicamente, al igual que los estados ya mencionados. Se trata de un mecanismo que permite colocar al Estado (como unidad) en una posición de superioridad sobre esa Comunidad Autónoma desobediente, de forma transitoria, al ser éste garantía de la unidad y la supremacía del interés de la Nación (FJ. 4.a) de la STC 89/2019, del 2 de julio). No obstante, el Gobierno sólo debe de poner en marcha este procedimiento cuando, primero, se produzca algún incumplimiento constitucional, estatutario o legal (por lo que no basta ver afectado meramente el interés general (según el FJ 4.B) de la STC 90/2019 del 2 de julio) y segundo, cuando, además, el incumplimiento no pueda enmendarse a través de los cauces ordinarios, tanto políticos como jurídicos, según el FJ precedente. Es una vía de último recurso que sólo debe usarse cuando los instrumentos jurídicos y políticos ordinarios fallan.

Posteriormente, el Gobierno debe enviar un requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma incumplidora, explicando las razones por las que su actuación se encuentra fuera de la legalidad constitucional, exigiendo el cese de sus actividades o actitudes y la forma en la que debe reconvertir su acción al Estado de Derecho, apercibiéndole de la puesta en marcha de dicho procedimiento, con las consecuencias que ello pueda acarrear para su autonomía, sin que las mencionadas deban corresponderse, necesariamente, con las que finalmente se ejecuten (FJ. 5 de la STC 89/2019 y FJ. 5.a) de la STC 90/2019, de 2 de julio). No obstante, la Justicia Constitucional española no ha limitado las facultades interventoras del Gobierno a través de este procedimiento, al no poner más límites en la ejecución de las medidas que la proporcionalidad, la razonabilidad y la idoneidad de las mismas, configurándolo como un verdadero instrumento de plenos poderes, con los únicos límites razonables de que las acciones no pueden suspender indefinidamente la autonomía ni eliminar la existencia orgánica e institucional de la Comunidad Autónoma¹⁰ (FFJJ 10 y 11 de la STC 89/2019 y FJ. 6 de la STC 90/2019, de 2 de julio), como sucedió con la Ley del 2 de enero de 1935 para Cataluña.

La respuesta al requerimiento debe ser clara y expresa, interpretándose toda contestación laxa o imprecisa como un rechazo al cumplimiento de las peticiones de regreso al orden constitucional efectuadas por el Gobierno nacional (FFJJ. 7.a) y 8 de la STC 89/2019 y FJ. 5.a) de la STC 90/2019, de 2 de julio). Ante dicha negativa del Gobierno autonómico apreciada por el Ejecutivo central, el Senado procederá a aprobar, modificar o rechazar las medidas propuestas por el Gobierno nacional, cuya vigencia debe estar temporal y expresamente limitada en el “Acuerdo del Senado”, siendo posible su prórroga. Esas acciones deben tener como única finalidad forzar al Ejecutivo autonómico a que vuelva a cuadrar sus actuaciones con el orden constitucional vigente. Por ello, las medidas deben estar dirigidas exclusivamente al gobierno autonómico incumplidor, por lo que se trata de una acción institucional cuyas medidas recaen,

9. El FJ. 12 de la STC 76/1983, de 5 de agosto desautorizó la famosa LOAPA en el art. 7 del proyecto, ya que éste normalizaba la coerción estatal como fase incorporada a la vigilancia estatal de la ejecución de la legislación del Estado por la Comunidad Autónoma.

10. Ello ya había sido defendido en su momento por Cruz Villalón (1984: 60).

exclusivamente, sobre organismos públicos y no sobre los ciudadanos, por lo que a través de este mecanismo es posible destituir a autoridades autonómicas que no dan garantías de cesar en su empeño de lograr un fin inconstitucional o ilegal e, incluso, disolver la Asamblea autonómica, convocar elecciones¹¹, impedir la presentación de iniciativas parlamentarias o acciones de control político por parte de la Asamblea hasta que se elija un nuevo parlamento (FFJJ 11 y 12 de la STC 89/2019 y FJ. 7.a) y b) de la STC 90/2019, de 2 de julio), pero no llevar a cabo restricciones especiales de derechos o suspensiones de garantías (Villaverde, 2022: 136), a diferencia de los estados del art. 116.

De este modo, el estado de alarma debería tener vedado, al menos así lo entendemos, la gestión de alteraciones de orden público; la coerción estatal del art. 155 de la CE es una acción eminentemente institucional, por lo que el destinatario de sus medidas sólo puede ser un ente de naturaleza pública. Por ello, el instrumento adecuado, como acabamos de reseñar, para hacer frente a las graves alteraciones de orden público, es el estado de excepción. Consideramos que se ajusta más a Derecho atender a la naturaleza de las diferentes emergencias para determinar el estado de excepcionalidad adecuado que a las medidas que se busquen adoptar, entendiendo que el orden público supone el pacífico disfrute de los derechos fundamentales, sin intromisiones ilegítimas por parte de otros particulares, ya que, si esas intrusiones las comete el propio Estado, ya estaríamos hablando del derecho de resistencia.

III. LA AFECTACIÓN DE DERECHOS DURANTE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Por ello, durante la aplicación del estado de excepción¹², el Congreso puede permitir suspender las garantías de la libertad de circulación y no sólo limitarla, facultando al Gobierno incluso a hacerlo por motivos ideológicos o políticos, a diferencia de lo que sucede en el estado de alarma (art. 19 CE). Hay que recordar que la declaración del estado de excepción no implica la suspensión automática de las garantías de todos los derechos que vamos a analizar, sino sólo la de aquellos de los cuales el Congreso decida conceder la suspensión, la cual, recogida en los arts. 17 a 30 de las LOAES, puede ir acompañada o no de cautelas o garantías. Los derechos suspendidos que se acompañan de garantías son el derecho a la inviolabilidad del domicilio, lo que se logra obligando a que el registro de la residencia se haga en presencia de vecinos (art. 17)¹³; la intervención de las comunicaciones obliga a poner esta circunstancia inmediatamente en conocimiento del juez (art. 18)¹⁴; y si se fuerza a unas personas a fijar su residencia, debe hacerse en un territorio adecuado a sus condiciones personales (art. 20¹⁵). Además, aunque también puede suspenderse el derecho de reunión y manifestación¹⁶, estando sometido su ejer-

11. Lo cual ya había sido propuesto en su momento por Cruz Villalón (1984: 60).

12. La forma de suspender garantías por el estado de excepción guarda una notable similitud con el art. 28 de la LOP franquista de 1959.

13. El protocolo de entrada en domicilio de este precepto de la LOAES reproduce la literalidad de la Ley de Orden Público 45/1959 franquista, ya que su reconocimiento “podrá ser presenciado por el titular o encargado de la misma o por uno o más individuos de su familia mayores de edad y, en todo caso, por dos vecinos de la casa o de las inmediaciones, si en ellas los hubiere, o, en su defecto, por dos vecinos del mismo pueblo o del pueblo o pueblos limítrofes”. Lo único que aclara la normativa actual es que las personas referidas deben de ser mayores de edad.

14. Y no cabe la suspensión genérica, sino que debe ser individual (Cruz Villalón, 1984: 98-99).

15. En el pasado, las Constituciones ponían una cautela adicional, estableciendo límites de destierro, lo cual tenía sentido durante la existencia del Imperio español, pero no actualmente (Cruz Villalón, 1984: 98-99).

16. El Grupo Centrista, en su enmienda 295 al Proyecto inicial de Seguridad Ciudadana, quería que, durante el estado de alarma, se pudiera establecer la obligación de comunicar toda clase de reuniones y de condicionar la celebración de manifestaciones.

cicio a autorización previa, quedan excluidas de esta previsión las reuniones orgánicas de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, que no pueden ser prohibidas, ni disueltas ni sometidas a dicha autorización (art. 22). Ello fue el resultado de que, durante la elaboración de la LOAES, se defendiese que no se puedan prohibir las reuniones de partidos y sindicatos legales, lo cual es aceptado por Peces-Barba¹⁷, defensor del Informe y aprobado por el Pleno del Congreso. Y se aceptó extender también esta protección a las asociaciones empresariales. Pero no se va a lograr que se prohíba la entrada a locales en las que se celebran reuniones autorizadas por el Gobierno para evitar que éstas se usen con el fin de alterar el orden público.

También se puede suspender la libertad de información y de expresión, sin que quepa censura previa, por lo que se permite secuestrar las publicaciones (art. 21). Aquí es donde entra la relevancia del control de las llamadas “Fake News” (Muñoz-Machado Casas, 2020: 123-137). Son noticias de contenido muy atractivo pero limitada veracidad que se dispersan por las redes sociales con la finalidad de que los usuarios las compartan rápidamente en sus perfiles para que la publicidad que se encuentre anexa a ellas logre alcanzar una fuerte difusión. De este modo, dicha página obtendrá más fondos de los anunciantes, los cuales ofrecerán cantidades más cuantiosas por aparecer en sus medios. (2020: 123-137). Pero estas noticias no encuentran amparo en la CE, como explica la autora, ya que el derecho a la libertad de expresión y a la información sólo se encuentra protegido cuando es veraz, de interés general y respetuoso en la forma en que se expresa.

Y aunque la CE no permite suspender la libertad artística, la LOAES faculta la suspensión de espectáculos cinematográficos y teatrales. Esto permite que, eventualmente, un particular que viese vulnerado este derecho a través de un acto gubernamental concreto ejecutado a través del estado de excepción podría acudir en amparo en busca de su protección, ya que como ya no es posible declarar la inconstitucionalidad de este precepto, de acuerdo con el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sólo podrá protegerse judicialmente de los actos del Ejecutivo que de tal medida se deriven¹⁸. El derecho a la protección de datos tampoco puede ser suspendido ni en el estado de excepción ni en el de sitio, conforme al art. 55 CE. Y el estado de alarma tampoco recoge estas medidas en la LOAES. Por tanto, en cualquiera de los estados que se declaren, este derecho no puede ser afectado, continuando vigente el Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril del 2016, relativo a la protección de datos de personas físicas (reglamento General de Protección de Datos), la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y Garantías de los derechos Digitales y cualquier otra normativa anexa.

El derecho a la vida y a la integridad física tampoco puede ser suspendido durante el estado de excepción ni restringido durante el estado de alarma, aunque sí, como es lógico, durante el estado de sitio¹⁹. De esta forma, no cabe duda de que, durante la vigencia de dicho mecanismo, no cabe privar de la vida a ningún individuo; pero no

17. *Cfr.*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el jueves, 23 de abril de 1981, Sesión Plenaria núm. 162, pp. 9991-9992.

18. Ya en su momento los senadores Portabella Rafols y Benet i Morell (*Cfr.*, Diario de Sesiones del Senado celebrada el jueves, 14 de mayo de 1981, Sesión Plenaria núm. 105, pp. 5332-5335) sostuvieron infructuosamente, en su voto particular, la defensa de mantener vigente la libertad de prensa y la libertad artística en el estado de excepción, sin que fuese posible su suspensión, planteando incluso Morán López (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el martes, 21 de abril de 1981, Sesión Plenaria núm. 160, p. 9886) si el arte podía ser subversivo de alguna forma. Sin embargo, se rechazaron sus propuestas.

19. El art. 15 de la Constitución española prohíbe la pena de muerte “salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra”, aunque, por ahora, la Ley militar actual también ha derogado la pena de muerte, a través de la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, de abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra.

es tan claro que el derecho a la integridad física goce de una protección similar. De este modo, una reunión o manifestación podrá ser disuelta por cualquiera de los supuestos establecidos en el art. 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, especialmente, por lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, en relación con la alteración del orden público. No obstante, durante cualquier carga policial que tenga lugar en circunstancias ordinarias, la integridad física de los manifestantes alterados se verá restringida en atención a las graves circunstancias acaecidas. Sin embargo, la proporcionalidad²⁰ que se va a aplicar a la hora de enjuiciar las medidas y la ejecución de las mismas será diferente a la que se aplique en circunstancias ordinarias, conforme a la jurisprudencia constitucional²¹, según la cual la restricción de derechos realizado durante las circunstancias excepcionales impone analizar las medidas adoptadas desde el prisma de un principio de proporcional más laxo, en atención a la idoneidad de las circunstancias. Esto llevará a que las cargas policiales realizadas durante la declaración de un estado de excepción sean moderadamente más intrusivas que las realizadas en circunstancias ordinarias. Por ello, el Poder Judicial deberá valorar no sólo si las cargas realizadas son las idóneas y proporcionales a las circunstancias, sino si el mecanismo constitucional empleado las permitía y legalizaba, ya que, de no ser así, dichas cargas deberán juzgarse como ilegales por no haber puesto en marcha el Ejecutivo los instrumentos adecuados para llevarlas a cabo. Pues en función de que el Congreso permita que las cargas sean más fuertes, el Ejecutivo deberá someterse a los controles parlamentarios que requieren los mecanismos que las permiten y legalizan.

En cuanto a los derechos cuyas garantías se pueden suspender sin cautelas, nos encontramos con el de reunión, huelga y el de conflicto colectivo (art. 23). No se pueden suspender las reuniones de partidos políticos, sindicatos o de la patronal, pero sí las manifestaciones, huelgas o conflictos colectivos que estas organizaciones convoquen²². Dentro de estos se encuentra también la intervención de transportes y su carga (art. 19), así como industrias o comercios (art. 26); armas, municiones y explosivos (art. 25), pero no la suspensión de actividad empresarial. Además, la detención preventiva se estableció en 10 días, no siendo posible la condicionalidad (art. 16 LOAES). Y según la gravedad de la situación, si el Juez lo considera adecuado, podrá decretar la prisión provisional del arrestado, pudiendo extenderla mientras dure estado de excepción (art. 30). Y en cuanto a los extranjeros²³, se encuentran sometidos a un régimen diferente que los españoles, al poder ser expulsados de manera inmediata por cometer delitos contra el orden público (art. 24).

20. Sobre el principio constitucional de proporcionalidad, y su proyección en el ámbito de derechos fundamentales, existe una muy reiterada doctrina constitucional. Basta ahora recordar que el examen jurisdiccional de dicho principio se articula en tres pasos sucesivos. Habrá de apreciar, en primer lugar, si la medida enjuiciada aparece como idónea para la consecución de la finalidad legítima que pretende; si resulta, además, necesaria, por no existir otra menos incisiva en el derecho fundamental y de eficacia pareja; y si, superados estos dos escrutinios, la afectación del derecho se muestra, en fin, como razonable, por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho en cada caso comprometido [por todas, SSTC 8/2015, de 22 de enero, FJ 4; 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7.d); 64/2019, de 9 de mayo, FJ 5; y 99/2019, de 18 de julio, FFJJ 6, 8 y 9].

21. STC 148/2021, FJ 3.

22. Solé Tura defendió, en la segunda sesión del Congreso en el que se tramitó esta ley, que se concretasen los supuestos en los que el estado de excepción esté habilitado para suspender derechos, especialmente en relación con las huelgas y los conflictos colectivos. Esto fue rechazado, pues Alzaga Villaamil y Tomé Robla sostuvieron que debe ser el Congreso el que así lo decida, al no ser posible predeterminar los supuestos en los que dichos derechos se pueden suspender casuísticamente durante el estado de excepción, por lo que se le debe permitir al Gobierno, durante el estado de excepción, abarcar también las medidas del estado de alarma. (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el martes, 21 de abril de 1981, Sesión Plenaria núm. 160, pp. 9929-9936).

23. Esta diferenciación entre españoles y extranjeros fue objeto de una gran cantidad de enmiendas ante el Parlamento, las cuales fueron rechazadas.

IV. LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en España se estructuran de una forma destacadamente compleja. Junto con las que ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, formados por el Cuerpo Nacional de Policía²⁴ y la Guardia Civil²⁵, conforme el art. 9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encuentra, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 148.1.22 CE, los cuerpos autonómicos y la policía local, cuya coordinación es desarrollada por la mencionada ley orgánica. Estos dos últimos cuerpos dependen de cada una de las CCAA en las que se encuadren, conforme al art. 38 y 39 de dicha normativa. Sin embargo, por su relevancia competencial, debemos comenzar analizando las diferentes policías autonómicas, especialmente aquellas que tienen competencia en orden público, ya que, como veremos, su diversidad repercutirá, también, en la gestión de las graves alteraciones de orden público.

En relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nacionales, si se produjese un altercado, podrán acudir las Unidades de Intervención, que son órganos móviles de seguridad pública y pertenecientes a la Policía Nacional con la misión de actuar en todo el territorio nacional, principalmente en los supuestos de prevención y de peligro inminente o de grave alteración de la seguridad ciudadana. Y ello de acuerdo con el Real Decreto 1668/89, de 29 de diciembre, por el que se crean las Unidades de Intervención Policial y establece las especialidades de su régimen estatutario, y con la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, la cual desarrolla la coordinación, supervisión y control de las Unidades de Intervención Policial, sin perjuicio de la dependencia funcional de las mismas de la respectiva Jefatura Superior, Comisaría Provincial o Comisaría Local. En definitiva, se trata de unidades especializadas en la realización de actividades de antidisturbios.

A continuación, analizando los diversos Estatutos de Autonomía y normativa relacionada con la temática planteada, nos encontramos con que sólo existen cuatro CCAA en todo el Estado que poseen de un cuerpo de Policía propio: País Vasco, Cataluña (siendo las únicas Comunidades Autónomas con competencia en orden público), Navarra y Canarias. En relación a los cuerpos específicos que ejercen la mencionada facultad de orden público, nos encontramos con la Ertzaintza, que en euskera significa “cuidador del pueblo”. Es la policía autonómica de Euskadi, la cual, conforme el art. 17.1 de su Estatuto de Autonomía²⁶ ejercerá el control del orden público, salvo que, como se establece en su apartado 6, se declare el estado de alarma, excepción o sitio, ya que entonces “todas las fuerzas policiales del País Vasco quedarán a las órdenes directas de la autoridad civil o militar que en su caso corresponda, de acuerdo”, en este caso, con la LOAES. Además, la disposición final primera de la Ley Orgánica 2/1986 contiene esta previsión. Los Mossos d’Esquadra son su equivalente catalán, conforme el art. 12 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d’Esquadra» y también se encuentran facultados, conforme 164.3^a) de su Estatuto²⁷ y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1986, para realizar labores de orden

24. Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (BOE núm. 180, de 29 de julio).

25. Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (BOE núm. 289, de 29 de noviembre).

26. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

27. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

público, aunque no contienen la prevención vasca de los estados de excepcionalidad. La Policía Foral de Navarra (Foruzaingoa en euskera), que es la policía autonómica de la Comunidad Foral de Navarra y el Cuerpo General de la Policía Canaria, que ejerce la misma labor en las referidas islas, han asumido parcialmente las funciones de la Guardia Civil pero, a diferencia de las anteriores, que tienen totalmente la función de los cuerpos nacionales (salvo las materias que les corresponden en exclusiva, conforme los arts. que van del 12 al 15 de la Ley Orgánica 2/1986, como es resguardo fiscal, aguas territoriales, DNI y Pasaporte, normativa de armas y explosivos, fronteras, extranjería, etc...), dichos cuerpos no han asumido funciones de seguridad ciudadana y orden público. Galicia, Valencia, Andalucía y Aragón cuentan con cuerpos de policías que, aunque están adscritas a sus respectivas CCAA, son una unidad integrada en el Cuerpo Nacional de Policía. En cambio, Murcia, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias, Madrid, y La Rioja son las que no cuentan con un cuerpo propio de policía autonómica, ni tampoco una unidad adscrita al Cuerpo Nacional de Policía.

De este modo, ante la eventual alteración del orden público (cuya relevancia no trasciende la necesidad de la declaración de un estado de excepción), el Gobierno deberá tener en cuenta que si dichos disturbios tienen lugar en Cataluña o en el País Vasco, la Junta de Seguridad, que, conforme el art. 50 de la Ley Orgánica 2/1986, “ será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma a tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores civiles deberán informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados”. Sin embargo, conforme a la reforma llevada a cabo por el arts. 22, 29 y 30 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la institución del Gobernador civil debemos de sustituirla por la Delegación o Subdelegación del Gobierno. Actualmente, el art. 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que “corresponde a los Delegados del Gobierno proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior”. De este modo, la Subdelegación del Gobierno deberá, ante dichas alteraciones de orden público, dirigirse a las respectivas Juntas de Seguridad del País Vasco y Cataluña para instarles a coordinar, si sus gobiernos aún no hubiesen iniciado ninguna acción para combatirlos, a todos los Cuerpos y Fuerzas del Estado en aras de reinstaurar el orden público.

En atención a ello, no cabe duda de que el envío de Policía Nacional por parte del Ejecutivo nacional a Cataluña para realizar labores de orden público durante el referéndum secesionista no se trató de una mera colaboración entre órganos²⁸, sino una sustitución de competencias, aún a pesar de la posible pasividad de uno de los cuerpos (los Mossos d'Esquadra). La colaboración debe entenderse como un auxilio o refuerzo de una actividad, pero no como la ejecución directa y exclusiva de otro cuerpo. Al tratarse de una labor de orden público, dicha competencia solo podría verse suspendida ante un estado de alarma, excepción o sitio, siguiendo el razonamiento del

28. RTVE (2023), “Interior asume la coordinación de las fuerzas de seguridad de Cataluña”, <https://www.rtve.es/noticias/20170923/interior-asume-coordinacion-todas-fuerzas-seguridad-cataluna-pero-no-retira-competencias-a-mossos/1622060.shtml>

precepto del Estatuto vasco, según la gravedad de la alteración, pero nunca a través de un instrumento ordinario, ya que no se había puesto en marcha ni el instrumento del art. 155 CE. Sólo el Gobierno catalán está facultado, en situaciones ordinarias, para realizar acciones de orden público en su territorio o, en su caso, para solicitar la colaboración de otras unidades policiales diferentes a las autonómicas. Sin embargo, no se encontraba vigente ningún mecanismo que permitiese asumir el mando único de todos los cuerpos de seguridad y que legitimase su uso como un cuerpo común. Por tanto, entendemos que dicha intervención supuso una inconstitucionalidad formal, en la medida en la que se desplazaron competencias autonómicas sin un adecuado título habilitante.

Más cuestionable es dicha sustitución cuando es el propio Gobierno autonómico el causante de las graves alteraciones de orden público, por las diversas finalidades que pueda perseguir. Como hemos visto, en función de la gravedad de la desobediencia al ordenamiento que haya realizado el Gobierno autonómico, el Ejecutivo nacional podrá poner en marcha el mecanismo del art. 155 para tomar medidas contra el mismo. No obstante, como ya dijimos, esa aparente cláusula general que recoge el precepto se dirige exclusivamente a las medidas encaminadas a lograr el sometimiento de los órganos autonómicos divergentes a la legalidad constitucional, pero no a aquellas relacionadas con el orden público, ya que ello es una cuestión ajena a ese mecanismo. Por tanto, también sería inconstitucional, como creemos que lo fue durante el fallido proceso de independencia catalán, la acción por la que se suplanta a los cuerpos autonómicos en sus funciones de orden público a través del artículo 155, ya que este precepto no establece el otorgamiento de plenos poderes, sino que sólo puede actuar directamente contra el Gobierno autonómico. No obstante, el FJ 15 de la STC 89/2019 y el FJ. 6.b) de la STC 90/2019, ambas del 2 de julio, no sólo entienden, como hace la Abogacía del Estado en ambas resoluciones, que dicha suplantación es una mera colaboración, sino que, en opinión del Alto Tribunal, en el caso de que se produjese dicha suplantación, cabría llevarla a cabo a través de este procedimiento.

Sin embargo, entendemos que dicha interpretación es, desde una perspectiva siempre sometida a mejor crítica, errónea, ya que, aunque es verdad que este mecanismo permite suspender todos los extremos autonómicos, siempre que la misma no se haga de forma indefinida ni suponga la eliminación institucional de la Comunidad Autónoma misma (FJ 4. b) de la STC 89/2019 y FJ 4.d) de la STC 90/2019, del 2 de julio), lo cual sirve de apoyo al TC, la suspensión de las competencias de orden público y su centralización encuentran una herramienta más adecuada en el estado de excepción. Este mecanismo, además, permite la adopción de ciertas medidas que facilitan una mejor gestión de estas situaciones, a diferencia de la coerción estatal. De lo contrario, al no usar los correctos mecanismos constitucionales, podrían estarse vulnerando derechos, ya que dichos instrumentos compensan la correspondiente concentración de poderes con fuertes controles políticos y judiciales.

La actuación correcta hubiera sido, según nuestro criterio, siempre criticable, o bien declarar el estado de excepción para hacer frente a una evidente alteración del orden público, lo que hubiera dado mayor legalidad a las medidas adoptadas, o bien que el Gobierno provisional catalán, nombrado por el Ejecutivo central, hubiera asumido el control de los Mossos d'Esquadra y, a través de la mencionada colaboración, enviarlos a reprimir a los disturbios. De este modo, en caso de negativa, inacción o incumplimiento parcial de las órdenes, procedería llevar a cabo las adecuadas sanciones disciplinarias contra sus miembros. Y ante esa hipotética sublevación, a través de la omisión, de un sector de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como es la policía autonómica catalana, volvería a estar justificado el uso del estado de excepción. Por tanto, el mecanismo más adecuado para haber hecho frente a las alteraciones de orden público que se produjeron en 2017 durante el fallido proceso independentista catalán

hubiera sido, a todas luces, el estado de excepción, sin perjuicio de que también cupiese aplicar, simultáneamente, el procedimiento del art. 155, lo cual es perfectamente posible (Cruz Villalón, 1984:60-61), ya que es el mecanismo adecuado para ejercer las acciones correspondientes contra un gobierno autonómico que decide mantenerse al margen de la legalidad establecida por el ordenamiento jurídico vigente²⁹. De este modo, debemos considerar como otra inconstitucional formal la suplantación, por los cuerpos nacionales, de las funciones de orden público que corresponden en exclusiva a la policía catalana, tanto antes como después del uso de la coerción estatal (aunque, en éste caso, el Gobierno central sí contó con un título que presume cierta habilitación para la intervención de competencias, pero no esa en concreto, desde nuestro punto de vista), salvo cuando tiene lugar una previa declaración del estado de excepción, la cual nunca se dio.

V. LA GESTIÓN TERRITORIAL DE LAS GRAVES ALTERACIONES DE ORDEN PÚBLICO

Como hemos visto, en circunstancias de normalidad, rigen las leyes ordinarias. Por ello, conforme al art. 10 y ss. de la Ley Orgánica 2/1986, el actual Delegado o Subdelegado de Gobierno (conforme a la reforma ya mencionada, por la que pierden el nombre de Gobernadores Civiles) será el que ejerza el mando de todas aquellas CCAA que no posean cuerpos propios y que no tengan competencia sobre orden público; por tanto, a excepción de País Vasco y Cataluña, en donde el mando de sus cuerpos policiales autonómicos está sometido a su propio Gobierno, el cual posee competencia sobre orden público, serán los Delegados o Subdelegados de las CCAA los que se encargarán de poner en marcha a las Fuerzas y de Cuerpos Seguridad del Estado en caso de que se produzca un desorden público relevante que no tenga una entidad suficientemente grave que requiera solicitar al Gobierno nacional la adopción de medidas especiales a través de la declaración de un estado de excepción. Lo harán, como vimos, a través de las Unidades de Intervención, que es el cuerpo especializado en las acciones de mantenimiento del orden público en situaciones de grave perturbación.

En cambio, cuando dichas alteraciones tengan lugar en las CCAA de Cataluña y País Vasco, serán sus respectivos Gobiernos autonómicos los encargados de poner en marcha a sus cuerpos policiales propios para restaurar la paz social y garantizar la seguridad ciudadana. Un ejemplo de esta intervención se dio con la actuación de los Mossos d'Esquadra durante las protestas que tuvieron lugar en 2011 conocidas como "Asalto al Parlament", en la que fue la propia Generalitat la que ordenó a dicha unidad policial el ejercicio de acciones de orden público, a través de cargas policiales contra aquellos que querían acceder de manera irregular a las instalaciones de la Asamblea autonómica catalana (El Economista, 2014). En el caso de que los efectivos no fuesen suficientes para enfrenar a los manifestantes, el Gobierno autonómico, a través de la Junta de Seguridad de la respectiva Comunidad Autónoma, podría haber coordinado con su

29. A diferencia de los recurrentes en ambas sentencias (STC 89/2019, FJ. 11 y STC 90/2019, F a), de 2 de julio), coincidimos con el criterio del TC al entender que el art. 155 permite la destitución de autoridades y no el mero envío de instrucciones al órgano autonómico (ejecutivo o legislativo) que se ha separado del cumplimiento del ordenamiento, ya que esas instrucciones que se recogen en el apartado 2 del precepto se dirigen a otras CCAA cuya colaboración se busca y no necesariamente a la infractora. Pero la destitución y posterior nombramiento de autoridades no permite sustituir, entendemos, un cuerpo policial por otro (aunque sí de las autoridades que los dirigen), para la realización de actividades de orden público. Para ello es necesario declarar el estado de excepción que, si bien es el adecuado para gestionar alteraciones de orden público, no lo es, entendemos, a diferencia del criterio de la jurisprudencia constitucional española plasmada en el FJ. 11 de la STC 148/2021, de 14 de julio, para gestionar una crisis sanitaria que implique confinamiento domiciliario. Sobre este particular, Carmona Contreras (2021: 49); Carmona Cuenca (2020: 235) y García Roca (2020), entre otros. También, por comodidad, Cabanas Veiga (2022a, 2022b, 2022c, 2022d, 2021a, 2021b, 2021c, 2020).

Delegados o Subdelegados de Gobierno, de acuerdo con el art. 50 de la Ley Orgánica 2/1986, el envío de agentes de refuerzo para apoyar el efectivo cumplimiento de las medidas de restablecimiento de orden público, pero ello no fue necesario.

Llama la atención, sin embargo, como durante las protestas del “Asalto al Parlament” no se requirió el apoyo de unidades adicionales para contener los descontentos, lo cual es lógico dada la focalización de la protesta en un punto concreto y en un acto donde existía una participación ciudadana que cabía contener a través de las unidades que conforman los Mossos d’Esquadra y, en cambio, sí se realizó dicho “apoyo” tanto durante la celebración del referéndum independentista catalán como tras la puesta en marcha del art. 155 constitucional, sin que ello fuese requerido por la propia Comunidad Autónoma. De este modo, nos apartamos de la posición sostenida por la Abogacía del Estado en ambas Sentencias (Antecedente 8 E d) de la STC 89/2019 y Antecedente 5 E d) de la STC 90/2019, del 2 de julio), y de la del TC, para apoyar la sostenida por los recurrentes (Antecedente 1 D c) de la STC 89/2019 y Antecedente 1 G b) de la STC 90/2019, del 2 de julio), sosteniendo que esa sustitución no es una mera coordinación y apoyo de unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo cual es conforme al art. 48 de la Ley Orgánica 2/1986, como sostienen los primeros, sino una verdadera suplantación de competencias autonómicas, como sostienen los segundos, ya que no ha existido ningún requerimiento por parte de la Comunidad Autónoma catalana. Como ya expusimos, no creemos que el art. 155 CE permita llevar a cabo medidas extraordinarias de orden público, ya que los mecanismos a través de los cuales se puede realizar una afectación extraordinaria de los derechos fundamentales se encuentran exclusivamente en la LOAES, en nuestra opinión que, como expusimos, no es la compartida por la Jurisprudencia Constitucional española.

Sin embargo, como el TC ha abierto la puerta a realizar actuaciones de orden público a través del mecanismo de la coerción estatal establecido en el art. 155 constitucional, será preciso analizar cómo será la participación de las CCAA en dicho mecanismo. Así, como ya se mencionó, la actuación fundamental por parte de la Comunidad Autónoma afectada para que no se ejecute sobre ella dicha acción es responder al requerimiento del Gobierno, dejando clara y expresa constancia de la cesación de sus actuaciones contrarias a Derecho. Cabe la destitución de autoridades autonómicas que mostraran intención de no avenirse a los requerimientos gubernamentales, por lo que el Gobierno central podrá suplantar las funciones ejecutivas que considere necesarias para el cumplimiento de los fines propuestos, que no pueden ser otros que forzar a la Comunidad Autónoma desobediente a cumplir la CE. Pero nunca podrá realizar el Ejecutivo nacional funciones legislativas autonómicas, aunque sí algunas acciones parlamentarias, como disolver la Asamblea afectada por dicho instrumento y convocar elecciones (FFJJ. 12 y 13 de la STC 89/2019 y FJ 7.b) de la STC 90/2019, del 2 de julio).

Pero, además, conforme al apartado 2 del art. 155 CE, “para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”, con lo que, en este punto concreto, gana protagonismo el factor territorial. Ello implica que el Gobierno nacional no podrá suspender ningún extremo de la autonomía de las CCAA colaboradoras, ya que no han realizado, a priori, ningún incumplimiento constitucional, pero sí que implica una actividad de coordinación³⁰ por parte del Ejecutivo central, con relación a centralizar el mando territorial únicamente con el fin de compeler a la Comunidad Autónoma

30. Según Solozábal Echevarría (2021: 73), “La coordinación es una variedad de la colaboración que implica la dirección y preeminencia del Estado”.

incumplidora a atenerse a Derecho. Ello puede realizarse a través de instrucciones que adquieren muy diversas formas: alterando una cuenca hidráulica por parte de una Comunidad Autónoma colaboradora (si la incumplidora no respeta dichas competencias de otra); obligando a incumplir un convenio entre una Comunidad Autónoma y la incumplidora, etc... Sin embargo, por lo que al objeto de este estudio se refiere, la única instrucción que el Gobierno nacional puede emitir a la Comunidad Autónoma colaboradora es solicitando refuerzos de su cuerpo de policía autonómico, equipo de bomberos (si hubiera incendios causados por los tumultos), agentes de protección civil, etc... En cualquier caso, debe quedar claro que las instrucciones han de dirigirse exclusivamente al órgano ejecutivo autonómico, el cual sólo estará compelido a realizar aquellas tareas que se incardinan al sometimiento de la Comunidad Autónoma incumplidora, no estando el ejecutivo autonómico colaborador obligado a obedecer ninguna otra instrucción que, sin un debido título habilitante, suponga una intromisión indebida en su autonomía política.

En cualquier caso, el mecanismo constitucional adecuado para hacer frente a las graves alteraciones de orden público, cuando los demás mecanismos ordinarios no son suficientes para reducir los tumultos es, sin duda, el estado de excepción. A través de dicho instrumento se produce la concentración horizontal de poderes, por lo que el Gobierno asumirá toda la regulación normativa relativa a la ejecución de las medidas para el restablecimiento del orden público, sin perjuicio de que el Parlamento siga desarrollando sus funciones para el resto de cuestiones que no entorpezcan la gestión de la emergencia (art. 1.4 LOAES); pero también vertical, ya que, a través de esta acción, al igual que con la declaración de cualquier otra del art. 116 CE, el Gobierno puede centralizar todas aquellas materias necesarias para la superación de la emergencia. Y, por lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, también puede someter a un mando único a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a todas las autoridades civiles, de acuerdo con el art. 9 LOAES y el FJ 8 de la STC 83/2016. En todo caso, debe quedar claro que las medidas aprobadas en el estado de excepción sólo pueden aplicarse sobre el territorio que ha declarado dicho instrumento.

De este modo, nos encontramos con dos supuestos. Así, en primer lugar, cuando el estado de excepción se declare sobre el territorio de una sola provincia o sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, el Gobierno autonómico deberá quedar sometido automáticamente a las órdenes del poder central en todas aquellas cuestiones que tengan que ver, en exclusiva, con el mantenimiento del orden público en el territorio en el que se declaró, por lo que no se puede realizar una descentralización de la gestión de la emergencia de orden público, como sí permite el art. 7 LOAES, cuando la crisis tenga lugar en todo o parte del territorio autonómico, y mucho menos cuando dicha emergencia tenga una extensión nacional (FJ. 10 de la STC 183/2021, de 27 de octubre). No obstante, ello tampoco es deseable, en la medida en que este mecanismo puede suspender derechos, lo cual tienen completamente vedado las CCAA, las cuales carecen de la capacidad de emitir Leyes Orgánicas, únicas capaces de regular los elementos básicos de los derechos (FJ. 6 y 7 de la STC 182/1997 y el FJ. 8 de la STC 111/1983). De hecho, a lo largo de toda nuestra historia constitucional, incluso durante el franquismo, el estado de excepción fue declarado por provincias, especialmente en las vascas y las catalanas (Fernández Segado, 1977: 65-282), por lo que es posible que la forma más habitual de usar este mecanismo sea de una forma localizada, aunque su gestión dependa, exclusivamente, del poder central.

Ello supone que, si el estado de excepción afecta a una Comunidad Autónoma, en todo o parte de su territorio, la autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de esa Comunidad Autónoma (Cruz Villalón, 1984: 93), quedando su gobierno jerárquicamente sometido en todo lo que tenga que ver con la gestión de la emergencia de orden público. Las demás CCAA podrán colaborar,

por iniciativa propia o porque atendiesen la petición (que, en cualquier caso, no es vinculante) del Gobierno nacional, pero no lo harán por una razón de jerarquía, sino que podrá ser por el ánimo de hacer valer el interés nacional, evitar que se extiendan los altercados o, sencillamente, por cuestiones partidistas. En cuanto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en aquellas CCAA donde tengan cuerpos de policía propios, las Juntas de Seguridad reforzarán la coordinación entre los cuerpos, que, en este caso, actuarán de forma jerárquica, obedeciendo a un mando único, lo cual es coherente con la naturaleza de este instrumento. En relación con los demás casos, dicha organización mantendrá los esquemas ordinarios. Y, en cualquier caso, los demás cuerpos (protección civil, policía local...) también quedarán sometidos al poder central.

En cuanto a todas las medidas que este estado puede utilizar, nos interesa destacar, por la relevancia de su aplicación territorial, las relacionadas con restricciones de movimientos, fijación de residencia y censura posterior de determinadas publicaciones. Así, por lo que se refiere a las primeras, éstas solo pueden ejecutarse sobre el territorio en el que se declara la vigencia del estado de excepción, lo que puede imponerse tanto a la ciudadanía que se encuentra dentro del perímetro confinado como fuera (no pudiendo entrar en dicho territorio) e, incluso, dentro del mismo, a través de los famosos toques de queda. En cuanto a la fijación de residencia, no cabe duda de que el Gobierno podrá fijarla, dentro de las cauciones que está obligado a seguir según la LOAES, dentro del territorio declarado en excepción. Lo que no queda tan claro es si el Gobierno puede fijar dicho domicilio fuera del mismo. En nuestra opinión, siempre sometida a mejor criterio, entendemos que sí, siempre que ello no afecte al derecho de residencia de la ciudadanía que se encuentra fuera del territorio confinado, ya que supone una medida gubernativa ajena a la afectación de los derechos políticos de la ciudadanía receptora. Lo que no creemos, sin embargo, es que sea conveniente, ya que ello podría facilitar, en función de las circunstancias, los tumultos. También se aplicaría la suspensión de la libre entrada y salida de España que todos los españoles poseemos, especialmente en las zonas fronterizas, para impedir que los que causasen desórdenes puedan continuarlos.

Por último, más interés nos despierta la censura posterior, ya que queda claro que la misma puede ejecutarse sobre todos aquellos divulgadores que se encuentren en el territorio afectado, pero no sobre los que se encuentran fuera de éste. Sin embargo, es posible que éstos emitan publicaciones (cinematográficas, periodísticas...) que alienten o contribuyan a la alteración del orden público, tanto a nivel nacional como en ese territorio, sin que sea posible ejecutar sobre él ninguna coerción, ya que forma parte de su derecho democrático a la libertad de expresión. En este caso, entendemos que sólo podrá sancionarse a aquellos divulgadores que reproduzcan o divulguen esas proclamas, consideradas temporalmente sediciosas por el Gobierno, en el territorio afectado. Pero esto es más difícil de precisar cuándo las mismas se realizan a través de Internet, ya que un divulgador puede hacerlo desde fuera del territorio sometido a excepción y llegar a los seguidores que se encuentren dentro del mismo, por lo que el Gobierno sólo podrá frenar esto a través de bloquear determinados contenidos de internet en esa zona, como se hizo con la televisión rusa³¹ tras la guerra de Ucrania (La Vanguardia, 2022), lo cual es inconstitucional porque implica censura previa, prohibida por el art. 20.1 CE. Por tanto, este aspecto supone un verdadero reto legislativo para un hipotético Gobierno central que quiera establecer medidas efectivas de censura posterior sobre los divulgadores de cualquier clase.

31. Lo cual se hizo además sin la declaración de ningún estado de emergencia.

Otro supuesto que puede darse es que la alteración del orden público afecte a provincias de diferentes CCAA o a toda la extensión de las mismas. En este caso, se aplica exactamente lo mismo que en el anterior, con algunas salvedades. En primer lugar, la colaboración de las CCAA afectadas implicará que sus efectivos podrán moverse fuera de su Comunidad Autónoma para ejercer acciones de orden público sobre aquellos individuos que lo estén alterando. En cuanto a la fijación de residencia, como dijimos, no cabe duda de que la misma se podrá fijar tanto dentro como fuera del territorio afectado, con las salvedades antes expuestas, por lo que es indiferente que la declaración tenga lugar entre provincias o CCAA limítrofes o no. Sin embargo, no sucede lo mismo con las restricciones de movimientos, ya que, si son limítrofes, cabe establecer como territorio confinado al área que abarque a las provincias o CCAA afectadas, pero si no lo son, las mismas solo pueden establecerse en los territorios donde se declaró la excepción, por separado.

Sin embargo, no debe usarse el estado excepcional territorialmente delimitado si puede extenderse a otras provincias, aunque tal sospecha debe ser clara y fundada. Como cualquier otro estado de emergencia, no se puede usar este mecanismo ante meros indicios o para prevenir posibles crisis de orden público que puedan darse en el futuro, sino que deben existir ya acciones de algunos individuos que fueron previas a las que dieron lugar a los tumultos en otras partes del territorio y que, además, puedan suponer un sobrecargo para los agentes disponibles en todo el país si no se controlan a tiempo. De este modo, en caso de que la grave alteración de orden público tenga alcance nacional, el estado de excepción deberá aplicarse en todo el territorio del Estado, siendo obligatoria la colaboración de todos los gobiernos autonómicos, al quedar sometidos a relaciones de jerarquía en todo lo relacionado con la superación de la crisis. Por ello, es posible que puedan desplazarse temporalmente efectivos autonómicos, asignados regularmente a una determinada Comunidad Autónoma, para llevar a cabo acciones de orden público en otras partes del territorio. En cuanto a la fijación de residencia, ya no cabe duda de que pueda darse en cualquier parte del territorio, pero no es tan claro si es posible enviar a esas personas al extranjero, lo cual supondría un destierro material, aunque también sería muy cuestionable que un Estado extranjero quisiera acoger personas acusadas de causar disturbios. Sí queda claro, sin embargo, la posibilidad de establecer los confinamientos y restricciones territoriales que se estimen, determinando rutas y horarios, en cualquier parte del territorio nacional, ya que fuera del mismo se aplicaría la política migratoria y de control de fronteras, por lo que, en este caso, sí tendría plena vigencia la suspensión de la libre entrada y salida de España. Más difícil se muestra, como dijimos, controlar las publicaciones y representaciones de los divulgadores que se lleven a cabo desde el extranjero, del tipo que sean, ya que mientras dure la vigencia del estado de excepción, no se les podrá sancionar por falta de competencia territorial del Gobierno y, cuando ésta finalice, tampoco se podrá llevar a cabo por falta de competencia material, ya que las normas sancionadoras de excepcionalidad cesan al terminar la crisis. Y, como dijimos, esto se complica, todavía más, a través del uso de internet.

VI. CONCLUSIONES

Llegados hasta este punto, no debería haber duda, al menos desde nuestro punto de vista, de que el mecanismo constitucional adecuado para gestionar una grave alteración del orden público es, sin duda, el estado de excepción. El estado de alarma se presenta como un instrumento ineficaz frente a este tipo de crisis, ya no sólo porque no es posible suspender la garantía de algunos derechos a través del mismo, sino porque, además, las medidas que concede la LOAES a dicho estado son ineficaces para hacer frente ya no sólo a un tumulto de cierta relevancia, sino a una huelga salvaje. Otra cosa es que los administradores públicos hayan hecho una mala gestión de esta

acción en el pasado, censurada por la jurisprudencia constitucional. Tampoco consideramos adecuado la coerción estatal recogida en el art. 155 CE para hacer frente a estas situaciones ya que, como vimos, es un mecanismo interno de la Administración del Estado por la que el poder central obliga, por la fuerza, a la Administración de una determinada Comunidad Autónoma a volver a someterse a la legalidad constitucional, sin que puedan establecerse ningún tipo de medidas contra los derechos de los ciudadanos que, una vez más, requieren del estado de excepción para ello. Así, este último mecanismo va a permitir no sólo centralizar en el poder central todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, sino también adoptar medidas que restringen los derechos políticos, ya que éstas no sólo son las únicas acciones adecuadas para enfrentar un desorden público, sino que tampoco es posible llevar a cabo su restricción en otras situaciones diferentes. No obstante, la suspensión de estos derechos también puede realizarse en el estado de sitio, pero éste sólo puede usarse cuando la insurrección se encuentre organizada, posea capacidad armamentística suficiente para enfrentar a los agentes y busquen lograr imponerse en el poder a través de medios no democráticos. Sin el primer requisito, son una mera turba; sin el segundo, son una manifestación violenta y, sin el tercero, son meramente terroristas. Pero si confluyen los tres, será preciso declarar el estado de sitio y hacer uso de la fuerza militar.

Sin embargo, es a la hora de aplicar estos mecanismos territorialmente cuando la problemática en torno a los mismos se enriquece. Así, comprobamos que el mantenimiento del orden público en circunstancias ordinarias se encuentra dividido entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nacionales y autonómicas, lo que supone diferenciar dos supuestos concretos, en función de la posesión o no de cuerpos policiales propios por una Comunidad Autónoma. Por tanto, cuando el orden público sea competencia autonómica, sólo el Gobierno regional podrá, en circunstancias ordinarias, poner en marcha las acciones de orden público contra sus ciudadanos, pero no el Gobierno central, aunque sea por inacción del primero, ya que ello supone una actuación que arrastra un claro vicio de incompetencia. No cabe tampoco, como vimos, adoptar medidas extraordinarias de orden público a través de la coerción estatal del art. 155 CE, pero tampoco sustituir, según nuestro criterio, a los cuerpos autonómicos por los nacionales en sus funciones de orden público, ya que ello sólo puede llevarse a cabo a través del estado de excepción. Sin embargo, el TC considera que tal sustitución es posible, ya que, en su opinión, este mecanismo permite suspender cualquier extremo de la autonomía. Sólo puede sustituirse la inacción autonómica contra las alteraciones graves de orden público, por tanto, a través del estado de excepción.

Así, a la hora de gestionar territorialmente estos estados de emergencia, nos encontramos con que los mismos presentan particularidades. En situaciones ordinarias, las facultades de orden público dependerán de si dicha competencia la ejerce la Comunidad Autónoma (Cataluña y País vasco) o si lo ejerce el Estado (resto de CCAA), ya que, según el caso, será el Ejecutivo autonómico o nacional, respectivamente, quien ponga en marcha a los agentes para hacer frente a los tumultos. Si la alteración del orden público se agrava, será preciso entonces declarar el estado de excepción, a través del cual se otorgará al poder central un título habilitante para coordinar, desde un mando único, a todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (nacionales y autonómicos), aplicándose medidas que son eficaces para hacer frente a estas crisis. Sin embargo, las limitaciones de movimientos, la fijación de residencia y la censura de las publicaciones y representaciones públicas sí se verán afectadas por el nivel territorial en el que se aplique, especialmente esta última, al menos formalmente, aunque no tanto materialmente, como consecuencia de las nuevas tecnologías. En cambio, el art. 155 CE se muestra ineficaz para estos casos y la única relevancia territorial que supone la aplicación de este mecanismo es la contestación al requerimiento que el Ejecutivo central le haga al gobierno de la Comunidad Autónoma incumplidora y

la facultad del poder central para obligar a las demás CCAA en el empeño de que la incumplidora abandone su situación de inconstitucionalidad.

Por ello, consideramos que toda la normativa sobre la gestión de las alteraciones de orden público requiere una reforma sistematizada. Así, en primer lugar, el estado de alarma debe eliminar la paralización de servicios públicos esenciales como supuesto habilitante del estado de alarma, pasando a serlo del estado de excepción. Para ello será preciso diferenciar conceptualmente entre “servicios esenciales” y “servicios mínimos” (Martínez Cuevas, 2021: 415), lo que es una tarea bastante compleja, especialmente para algunos sectores, como el sanitario, donde las plantillas de personal coinciden, muchas veces, en la práctica, con el equivalente a sus servicios mínimos. También debe aclararse que el estado de excepción debe quedar circunscripto a todos aquellos supuestos que tengan que ver con acciones atinentes al orden público, por lo que es preciso volver su noición tradicional, pues ello permite restringir este mecanismo a los supuestos para los que ha sido naturalmente creado. Y, de este modo, lejos de condenar la libertad de los ciudadanos, la salvaremos de caer, por conceptos modernos de orden público, en situaciones que remitan a épocas de nuestra historia en las que se producían continuas suspensiones de derechos. Y, de este modo, nuestra Democracia se mantendrá en pie frente a las hipotéticas tempestades que le deparen.

BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, Ana (2011): El Estado de alarma en España, en Revista Teoría y Realidad Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 28.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2021): Los fundamentos del derecho de necesidad en tiempos de la Covid-19, en Revista Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente (2020): Respuestas Jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. en Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas, Iustel, 86-87.
- AMOEDO-SOUTO, Carlos Alberto (2020): Vigilar y castigar el confinamiento forzoso: Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitario, en Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas, Iustel, 86-87.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2021a): ¿Alarma o excepción? La función del Tribunal Constitucional., El País, jul. 06, 2021, España <https://elpais.com/opinion/2021-07-06/alarma-o-excepcion-la-funcion-del-tribunal-constitucional.html#:~:text=Nuestro%20ordenamiento%20constitucional%20permite%2C%20perfectamente,la%20limitaci%C3%B3n%20de%20los%20mismos>
- ARAGÓN REYES, Manuel (2021b): Encuesta sobre el Derecho de excepción, Encuesta sobre el Derecho de excepción, en Revista Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48.
- ARAGÓN REYES, Manuel; CANOSA USERA, Raúl; CARMONA CONTRERAS, Ana; CRUZ VILLALÓN, Pedro; DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás; GARRIDO LÓPEZ, Carlos Y PRESNO LINERA, Miguel Ángel, (2021): Encuesta sobre el Derecho de excepción, en Revista Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2022a): La gestión de las crisis sanitarias en España a la vista de la jurisprudencia constitucional. Editorial: Reus.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2022b): El federalismo social en tiempos de pandemia en España y México, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional (SJR Q2) 26 (2), pp. 455-478.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2022c): El papel fiscalizador de la oposición política parlamentaria en los estados de excepcionalidad mexicanos, en Revista Iuris Tantum, 36, 36, pp. 16-40. Universidad Anahuac Norte.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2022d): El Coronavirus a las puertas del Capitolio: Un análisis comparativo de la gestión en Ciudad de México y Madrid en la primera ola de la pandemia, en Revista de Investigación Académica Sin Frontera, 38, pp. 1-25. Universidad de Sinaloa.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2021a): El Derecho de excepcionalidad mexicano ante una crisis sanitaria en perspectiva federal, en Revista de la Facultad de Derecho de México. 281, pp. 647-671. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2021b): El Derecho de excepcionalidad español ante futuras pandemias, en La constitución en tiempos de pandemia, pp. 35-62. Dykinson.
- CABANAS VEIGA, Manuel (2020): El Estado Social español ante las crisis sanitarias, en Derechos Humanos ante los nuevos desafíos de la globalización. pp. 925-952. Dykinson.

- CARMONA CUENCA, Encarnación (2020): Los derechos fundamentales en el estado de alarma. La crisis sanitaria de la COVID-19 en España., en AA.VV., COVID-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena, Daniel Barceló Rojas, Sergio Díaz Ricci, Javier García Roca y María Elizabeth Guimarás Teixeira Rocha (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- COTINO HUESO, Lorenzo (2020): Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria, en Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas, Iustel, 86-87.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1984), Estados excepcionales y suspensión de garantías, Editorial Técnos.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981a): El nuevo Derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en Revista española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1, 2.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981b): El estado de sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado: 1789-1878. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- CUENCA MIRANDA, Alfonso (2021): Análisis crítico de un estado excepcional: La Covid-19 y el derecho de excepción, en Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- DÍAZ REVOIRO, Francisco (2021): Desactivando conceptos constitucionales: la suspensión de derechos y los estados excepcionales, en Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- EL ECONOMISTA (2014): Mossos: El asedio al Parlament obligó a Mas y a otros diputados a huir y usar el helicóptero”, Enlace: <https://www.economista.es/legislacion/noticias/5671836/04/14/Mossos-El-asedio-al-Parlament-obligo-a-Mas-y-a-otros-diputados-a-huir-y-usar-el-helicoptero.html>
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo (2021a): Las emergencias constitucionales no regladas o insuficientemente regladas: una aproximación teórico-práctica, en Revista Teoría y Realidad Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48, España.
- FERNANDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, Pablo (2021b): Las crisis de los controladores aéreos y la Covid-19 como emergencias constitucionales insuficientemente reguladas. Propuestas de “lege ferenda” para el estado de alarma, en Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (1977): El estado de excepción en el derecho constitucional español. Editoriales de Derecho reunidas.
- GARCÍA ROCA, Javier (2021): Constitucionalidad de la alarma, El País, jul. 12, 2021, España. <https://elpais.com/opinion/2021-07-12/constitucionalidad-de-la-alarma.html>
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2021): Las limitaciones como derecho del Derecho constitucional de excepción, en Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- LA VANGUARDIA (2022): El bloqueo a la televisión rusa abre el debate de la libertad de expresión”, <https://www.lavanguardia.com/television/20220304/8099036/bloqueo-television-rusa-abre-debate-libertad-expresion.html>

- MARTÍNEZ CUEVAS, María Dolores (2021): Estados de alarma de 2010 y 2020 y las limitaciones sobre el derecho de huelga, en *Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- MUÑOZ-MACHADO CAÑAS, J., (2020): Noticias falsas. Confianza y configuración de la opinión pública en los tiempos de internet, en *Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas*, Iustel, 86-87, España.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2020): Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción, en *Revista EL CRONISTA del Estado democrático y social: CORONAVIRUS... y otros problemas*, Iustel, 86-87, España.
- RTVE (2023): Interior asume la coordinación de las fuerzas de seguridad de Cataluña”, <https://www.rtve.es/noticias/20170923/interior-asume-coordinacion-todas-fuerzas-seguridad-cataluna-pero-no-retira-competencias-a-mossos/1622060.shtml>
- SIEIRA MUCIENTES, Sara (2021): Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente ¿mutación o reforma constitucional?, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 48, España.
- SIEIRA MUCIENTES, Sara (2020): Estado de alarma, en *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*. Universidad Carlos III de Madrid, 19, Madrid.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José (2021): La crisis del Coronavirus tras el primer estado de alarma, *Estado autonómico y Covid-19: Un ensayo de valoración general*, Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza.
- TUDELA ARANDA, José (2021): Parlamento y estado de alarma, en *Excepcionalidad y Derecho: El estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- VIDAL PRADO, Carlos y DELGADO RAMOS, David (2011): Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga., en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 92, Madrid.
- VILLAVERDE, Ignacio (2022): Releer el artículo 155, en Urías Martínez, Joaquín y Álvarez-Osorio Micheo, Fernando, *Cultura Constitucional en Europa. Encuentro hispalense en torno a la obra del Profesor Pedro Cruz Villalón*, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla. ■