

W

**WORKING
PAPERS**

368

**Crònica de l'estat d'alarma.
El funcionament de les institucions
i de la seguretat pública en temps
de coronavirus (14 de març a 21 de juny de 2020)**

JAUME BOSCH



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

**Crònica de l'estat d'alarma. El funcionament de les institucions
i de la seguretat pública en temps de coronavirus
(14 de març a 21 de juny de 2020)**

JAUME BOSCH

Advocat. Màster en "La ciutat: polítiques, projectes i gestió" per la UB. Exdiputat del Parlament de Catalunya. Professor del Màster "Direcció estratègica de seguretat i policia" (ISPC/UB).

WP núm. 368

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2020

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) és un consorci creat l'any 1988 per la Diputació de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, institució aquesta última a la qual hi és adscrit a efectes acadèmics.

“Working Papers” és una de les col·leccions que edita l'ICPS, amb un informe previ del corresponent comitè de lectura, especialitzada en la publicació –en la llengua original de l'autor– de treballs en elaboració d'investigacions socials, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica.

La seva inclusió en aquesta col·lecció no en limita la posterior publicació per l'autor, el qual manté en tot moment la integritat dels seus drets.

Aquest treball no pot ésser reproduït sense el permís de l'autor.

Les idees i opinions contingudes en aquest document són responsabilitat de l'autor, sense que reflecteixin, necessàriament, el pensament del consorci Institut de Ciències Polítiques i Socials.



Edició: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (Espanya)
<http://www.icps.cat>

© Jaume Bosch

ISSN: 1133-8962

DL: B-10186-2012

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ.....	6
2. MARC LEGAL: LES COMPETÈNCIES SOBRE SEGURETAT. LA REGULACIÓ DE L'ESTAT D'ALARMA A LA CONSTITUCIÓ I A LA LLEI ORGÀNICA 4/1981.	9
2.1. Les competències en seguretat..	9
2.2. La regulació de l'estat d'alarma a la Constitució i a la Llei Orgànica 4/1981.	10
3. LA DECLARACIÓ DE L'ESTAT D'ALARMA: EL REIAL DECRET 463/2020. TRAMITACIÓ. CONTINGUT. PRÒRROGUES. DEBATS.	11
4. L'IMPACTE DE L'ESTAT D'ALARMA SOBRE LES COMPETÈNCIES DE SEGURETAT.	13
4.1. L'estat d'alarma. Diferències amb l'aplicació de l'article 155 CE	13
4.2. La gestió de la crisi	15
4.3. El paper de la policia judicial.	17
5. QÜESTIONS POLÈMIQUES DERIVADES DE LA DECLARACIÓ DE L'ESTAT D'ALARMA...	18
5.1. Estat d'alarma i drets fonamentals	18
5.2. Estat d'alarma i relacions entre executiu i legislatiu.	22
5.3. Estat d'alarma i governs de coalició.	23
5.4. Estat d'alarma i funcionament de l'estat de les autonomies.	25
6. REPTES DE FUTUR	29
7. BIBLIOGRAFIA.	33

RESUM

La crisi del coronavirus, a més de les repercussions sanitàries, socials i econòmiques que ha provocat, ha afectat al Dret i al funcionament habitual de les institucions. La declaració de l'estat d'alarma ha limitat determinats drets i ha provocat polèmiques jurídiques i polítiques molt intenses. Aquest text pretén recollir els trets fonamentals d'aquest debat, en clau catalana i espanyola, i fins i tot en clau global: el marc jurídic que regula l'estat d'alarma, el seu desplegament, l'impacte sobre les competències en seguretat de les Comunitats Autònomes, i en concret de la Generalitat (assenyalant les diferències en relació a l'aplicació de l'article 155 CE) i les picabaralles polítiques que se'n han derivat, l'afectació sobre el normal funcionament dels Parlaments i els governs, la forma de gestionar la crisi des de les polítiques públiques de seguretat amb especial referència a l'activitat sancionadora, el debat permanent, ara accentuat, sobre els límits entre llibertat i seguretat... Finalment, s'intenta, malgrat l'excessiva proximitat als fets, apuntar alguns dels eixos que poden marcar el futur immediat.

1. INTRODUCCIÓ

El text que ara podeu llegir ha estat elaborat durant els mesos en que l'Estat espanyol i Catalunya han viscut sota una pandèmia terrible que va portar a la declaració de l'estat d'alarma el 14 de març de 2020. D'aquí, el títol de Crònica. Es tracta doncs, d'una reflexió d'urgència, fonamentalment basada en el Dret i la política, que ha de patir, sense cap mena de dubte, les conseqüències de la manca de perspectiva. Però vol ser un relat del que ha passat i un recull prou ampli de les nombroses opinions jurídiques i polítiques que la situació ha generat. Tindrem temps d'analitzar més a fons i amb major precisió i distanciament, uns esdeveniments que han modificat el mateix funcionament de l'Estat i la distribució de competències entre aquest i la Generalitat de Catalunya i la resta de Comunitats Autònomes, en concret, en l'àmbit de la seguretat pública. Però aquí trobareu uns primers resultats.

L'epidèmia provocada per la COVID-19 ha afectat greument la salut de milers de persones i està causant una terrible crisi econòmica i social. Els seus efectes han impactat, i continuaran impactant, en les polítiques de seguretat pública. Els estats s'han vist obligats a fer front a una situació inesperada i han actuat amb els mitjans legals de que disposaven, molts dels quals no estaven dissenyats per a una emergència d'aquest abast. L'Organització Mundial de la Salut va declarar el dia 11 de març que ens trobàvem davant una autèntica pandèmia que afectava o afectaria tot el món. La seva virulència ha variat segons països i zones geogràfiques, i encara resta per veure la seva evolució futura. La resposta de les administracions públiques ha contemplat mesures similars, però aquestes també han canviat en funció de cada sistema polític, més o menys descentralitzat, i de la ideologia de cada govern. S'han registrat diferents graus de permissivitat o d'intrusió en els drets de la ciutadania, amb mesures que han oscil·lat entre les recomanacions i l'obligatorietat. I també hem pogut veure des de les instruccions del president de Filipines de disparar contra els que no respectessin el confinament, fins a imprudents conductes negacionistes en països com Estats Units, o Brasil; alhora, l'extrema dreta, sovint mitjançant *fake news*, ha intentat obtenir rèdit polític de la situació alimentant l'odi cap el diferent, l'acabat d'arribar o l'estranger. Sebastian Roché (2020), professor de l'Escola Nacional Superior de Policia de França, ha publicat un interessant estudi sobre les diferents decisions adoptades pels països de la Unió Europea: ha intentat esbrinar l'origen de les diverses reaccions dels Estats segons la seva percepció del risc per la població, el grau de fortalesa dels seus sistemes sanitaris i, sobre tot, les seves cultures polítiques. Res no ha estat fàcil pels diferents governs; el professor Daniel Innerarity (2020) ha destacat que, en moure's en territori desconegut, les decisions han tingut "un caràcter d'improvisació i experiment", cosa que ha portat a cometre molts errors. En aquest context, les opinions simplistes que pretenen mantenir que un determinat govern ho ha fet tot bé i que un altre ho ha fet tot malament, no resisteixen una reflexió rigorosa.

El cas de l'Estat espanyol i Catalunya presenta característiques específiques prou interessants: una greu afectació de l'epidèmia en la salut (més de 28.000 morts oficialment diagnosticades) i en l'economia de la societat (una possible baixada del 9 per cent del PIB, com a mínim), un model d'Estat basat en les autonomies amb alguns trets federalitzants sempre en tensió amb una tradició

centralista, un conflicte polític no resolt amb Catalunya, el primer govern de coalició des de 1978 acabat d'estrenar, i l'aplicació d'una de les previsions constitucionals per a casos excepcionals, l'estat d'alarma. Fins i tot la mateixa estructura territorial de l'Estat, basada en Comunitats Autònomes, províncies i municipis ha estat objecte de polèmica. Alhora, el cas espanyol s'ha vist afectat pel debat general sobre l'impacte de les mesures adoptades sobre els drets i llibertats de la ciutadania, un autèntic debat global: l'adaptació a la legalitat de les mesures de confinament i limitació de la mobilitat, l'equilibri entre la llibertat d'expressió i la lluita contra la propagació de falsedats, la possibilitat de repartir certificats d'immunitat, el possible control de desplaçaments per dispositius tècnics. A Espanya, el Govern ha hagut de tractar aquestes qüestions enmig de les crítiques d'una oposició de dretes i d'extrema dreta que ha exercit un paper més que bel·ligerant. Totes aquestes circumstàncies ens permeten suposar que l'impacte de la pandèmia sobre les polítiques de seguretat serà més que considerable. El vell debat entre seguretat i llibertat adoptarà noves fórmules però en el fons discutirem sobre el mateix de sempre: justifica aquesta nova por a allò desconegut, al contagi, la renúncia a una part de les nostres llibertats, una pèrdua que alguns ja varen considerar raonable davant l'amenaça del terrorisme global? Em trobo entre els que formularien una resposta negativa; però, podem acceptar els plantejaments dels que defensen que els règims autoritaris estan millor preparats per fer front als perills que ens envolten? No estarem fent el joc a l'adversari si assumim que els països indiscutiblement democràtics i que disposen de governs progressistes no poden construir noves respostes que garanteixin la seguretat i alhora la llibertat? I en sentit contrari, podem romandre impassibles mentre les forces conservadores intenten presentar la legítima actuació d'aquests governs com amenaces a la llibertat?

2. MARC LEGAL: LES COMPETÈNCIES SOBRE SEGURETAT. LA REGULACIÓ DE L'ESTAT D'ALARMA A LA CONSTITUCIÓ I A LA LLEI ORGÀNICA 4/1981

2.1. Les competències en seguretat

Com és prou sabut, la Constitució atribueix en exclusiva a l'Estat les competències sobre seguretat (art. 149.29); però el mateix text legal permet que les Comunitats Autònomes exerceixin determinades funcions, convertint així la seguretat en una competència concurrent. L'article 149 CE preveu que les Comunitats que hagin recollit aquesta possibilitat en el seu Estatut d'Autonomia puguin crear policies pròpies: tres Comunitats així ho han fet, Catalunya, País Basc i Navarra; i podríem afegir-hi el Cos General de la Policia Canària, si bé aquest darrer disposa de ben poques competències. A més, d'acord amb l'article 148.1.22 CE, les Comunitats Autònomes poden coordinar les policies locals.

A Catalunya, l'article 164 de l'Estatut d'Autonomia de 2006 regula el paper de la Policia de la Generalitat-Mossos d'esquadra, a qui atribueix totes les funcions pròpies d'un cos de policia. La Generalitat va començar a exercir les possibilitats que li atorgava l'Estatut de 1979 i, en un llarg procés que va anar de 1994 a 2008, els Mossos d'esquadra es van anar desplegant per tot el territori català com a policia bàsica (Jaume Bosch, 2018). Alhora, la Generalitat també ha assumit la coordinació i ordenació de les policies locals. En aquests moments a Catalunya hi ha uns 17.000 mossos d'esquadra i uns 11.000 policies locals distribuïts en 216 cossos municipals; l'Estat disposa d'uns 6.000 membres de la Guàrdia Civil i el Cos Nacional de Policia, que exerceixen funcions extra i supra comunitàries.

A Espanya, el marc normatiu que regula la seguretat està constituït fonamentalment per la Llei Orgànica 2/1986, de Forces i Cossos de Seguretat i la Llei Orgànica 4/2015, de Protecció de la Seguretat Ciutadana; també caldria esmentar la Llei 36/2015 de Seguretat Nacional. A Catalunya, a més de l'Estatut de 2006, cal destacar la Llei 16/1991, de les Polícies Locals, la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'esquadra, la Llei 4/2003, d'Ordenació de del sistema de seguretat de Catalunya i la Llei 10 /2007, de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya. Pel que fa a la Protecció Civil, la norma estatal fonamental és la Llei 17/2025 del Sistema Nacional de Protecció Civil. L'Estatut atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria d'emergències i protecció civil (art. 132 EAC); la Llei 4/1997, de Protecció Civil de Catalunya, encara regula el paper de la Generalitat en aquesta matèria.

Cal recordar, però, més enllà del marc normatiu, que l'eclosió del coronavirus es produeix quan el conflicte entre l'Estat espanyol i Catalunya, derivat del procés independentista, continua ben viu. Encara arrosseguem les ferides obertes per l'actuació de la policia de l'Estat l'1 d'octubre de 2017, i per la pseudodeclaració d'independència i l'aplicació de l'article 155 CE el 27 d'octubre del mateix any; no podem oblidar que els condemnats per sedició pel Tribunal Suprem com a conseqüència d'aquells fets, son a la presó i ni tan sols han pogut passar el confinament a casa seva, i que el judici a l'Audiència Nacional contra el major Josep Lluís Traperó, cap del Cos de Mossos d'esquadra, i d'altres alts càrrecs d'Interior, es va reprendre el mes de juny, després de veure's

interromput per les mesures contra la pandèmia. D'altra banda, la crisi té lloc quan a l'Estat espanyol s'acabava de formar un govern de coalició integrat pel PSOE i Unidas Podemos, que havia apostat pel diàleg com a via de sortida del conflicte català i tot just havia començat a funcionar la taula de negociació que ha vist interromput el seu funcionament a causa de l'estat d'alarma. I precisament l'estat d'alarma ha tensat, com veurem, les relacions de l'Estat amb les Comunitats Autònomes, no tan sols amb Catalunya.

Tot i que no és la meua intenció entrar en el tema de les competències en sanitat potser sí que cal recordar amb breuetat el marc jurídic aplicable en aquest àmbit. Són les Comunitats Autònomes les que gestionen aquestes competències en els seus respectius territoris, si bé l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.16 CE, pot dictar la legislació bàsica i exerceix les facultats de coordinació a través del Consell Interministerial del Sistema Nacional de Salut, de manera conjunta amb les Comunitats Autònomes. Com a legislació estatal cal citar la Llei 3/1986 de Mesures Especials en Matèria de Salut Pública, la Llei 14/1986, General de Sanitat, la Llei 16/2003, de Cohesió i Qualitat del Sistema Nacional de Salut, i la Llei 33/2011, General de Salut Pública, que modifica alguns aspectes de les anteriors. A Catalunya, a més de l'article 162.1 EAC, la norma de referència és la Llei 18/2009, de Salut Pública. En aquest context cal ubicar la consolidada imatge del Ministeri de Sanitat com un organisme amb escassa incidència, un ministeri de segona divisió, amb molt poques competències i estructura, ja que la gestió sanitària recau en els departaments de Salut de les Comunitats Autònomes. Aquest Ministeri tan poc valorat fou, paradoxalment, el que va haver d'assumir un paper protagonista davant la pandèmia en ser designat el ministre català Salvador Illa, acabat d'arribar, com autoritat delegada competent pel Decret de declaració de l'estat d'alarma.

2.2. La regulació de l'estat d'alarma a la Constitució i a la Llei Orgànica 4/1981

L'article 116 CE regula tres situacions fora de la normalitat: els estats d'alarma, excepció i setge. Segons aquest article, l'estat d'alarma pot ser declarat pel Consell de Ministres mitjançant un Reial Decret del que s'ha de donar compte al Congrés de Diputats; tindrà una durada màxima de quinze dies i no podrà ser prorrogat sense l'autorització de la mateixa cambra. El Decret ha d'especificar l'àmbit territorial sobre el que s'aplica la declaració. L'article 55.1 CE preveu que determinats drets pugin ser suspesos en cas de declaració dels estats d'excepció o setge, previsió que no és aplicable a l'estat d'alarma, factor aquest que està en la base d'algunes de les polèmiques que analitzarem.

Una Llei Orgànica, la 4/1981, d'1 de juny, regula els estats d'alarma, excepció i setge. La Llei preveu que el Govern pugui declarar l'estat d'alarma en tot o en part del territori espanyol. La declaració ha de respondre a uns supòsits entre els que es troben els casos de "crisi sanitària, como epidèmies i situacions de contaminació greus". Un cop declarat, es designa una Autoritat competent que serà el Govern central, tot i que si la declaració afecta exclusivament a una Comunitat Autònoma podrà ser designat el president d'aquesta Comunitat.

L'article 9 de la Llei estableix que els Cossos de Policia de les Comunitats Autònomes i de les Corporacions locals quedaran a les ordres de l'autoritat competent.

La discussió de la Llei Orgànica a les Corts, realitzada pocs mesos després de l'intent de cop d'estat militar del 23-F, no va generar grans polèmiques. Els partits d'esquerres varen insistir en que es preservessin en tot moment els drets dels treballadors, i els partits nacionalistes, en especial el PNB, varen exposar la necessitat de que la norma s'adaptés a l'estat de les autonomies, desig que es va concretar en la possibilitat de designar com autoritat competent el president d'una Comunitat Autònoma, quan la situació excepcional tingués lloc exclusivament en el territori d'aquesta Comunitat. Finalment, la Llei fou aprovada per 266 vots a favor, inclosos els de CIU, set vots en contra del PNB i vint-i-una abstencions del Grup comunista, per desacords que no afectaven a l'estat d'alarma sinó a la garantia de drets durant els estats d'excepció i setge.

Després de l'aprovació de la llei, els estats d'excepció i de setge no s'han declarat mai. El d'alarma es va aplicar en una sola ocasió, l'any 2010, quan el govern socialista de Rodríguez Zapatero, el va decretar per fer front a la situació creada per una vaga de controladors aeris que podia comportar el tancament de l'espai aeri espanyol. Els efectes percebuts per la majoria de la població, a diferència del que passaria deu anys després, foren mínims. Aquella aplicació va provocar, però, el pronunciament del Tribunal Constitucional, desestimant un recurs d'emparament, a través de la Sentència 83/2016, de 28 d'abril. L'Alt Tribunal va establir que l'estat d'alarma no permet la suspensió de cap dret, però "sí l'adopció de mesures que poden suposar limitacions o restriccions al seu exercici". Una doctrina que haurem de tenir molt present davant la situació que a continuació analitzarem.

3. LA DECLARACIÓ DE L'ESTAT D'ALARMA: EL REIAL DECRET 463/2020. TRAMITACIÓ. CONTINGUTS. PRÒRROQUES. DEBATS

El 14 de març el Govern va aprovar el Reial Decret 463/2020 declarant l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària causada per la COVID-19 per un termini de quinze dies. Es va donar compte al Congrés dels Diputats; no era necessari que el Parlament ratifiqués la declaració.

D'acord amb les previsions de la Llei Orgànica, es va designar una Autoritat competent, el president del Govern central, i quatre autoritats competents delegades : els ministres de Sanitat, d'Interior i el de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i la ministra de Defensa. Semblava més que evident que la declaració havia d'afectar a tot el territori espanyol i no a alguna Comunitat en concret, raó per la qual ni tan sols es va plantejar que l'autoritat competent pogués ser un president autonòmic.

A partir de la declaració de l'estat d'alarma es justifica la regulació del confinament de la població als seus domicilis, al principi de forma homogènia, a tot l'Estat espanyol. Cada quinze dies el Govern va sol·licitar al Congrés de Diputats l'autorització d'una nova pròrroga. Cap text legal obligava a que les pròrroques tinguessin aquesta durada. Tot i així es va plantejar alguna interpretació restrictiva com la defensada per l'exvicepresident del Tribunal Constitucional, Ramón Rodríguez Arribas (2020): segons la seva opinió, el fet de que la Constitució estableixi que el primer termini és per quinze dies hauria de marcar per equivalència la durada dels terminis subsegüents, que podrien ser iguals o inferiors, però mai superiors. El president del Govern, Pedro Sánchez, va

exposar dues interessants raons entrelligades per a justificar les sol·licituds per terminis tan curts: va afirmar ser conscient de que, en unes circumstàncies noves, la seva actuació marcaria un precedent i que, en conseqüència, considerava necessari de cara el futur deixar clara la supeditació del Govern al Parlament, i, en segon lloc, que la sol·licitud de l'autorització per períodes limitats permetia el control parlamentari del Govern, malgrat aquest s'estigués produint en condicions tan anormals. El Govern va sol·licitar (i va obtenir) la prolongació de l'estat d'alarma en sis ocasions, cada vegada amb més dificultats per aconseguir la majoria parlamentària necessària, fins el punt de que la idea de que la cinquena pròrroga tingués una durada superior a les anteriors va haver de ser abandonada per l'Executiu per manca de suports polítics. Finalment, l'estat d'alarma es va perllongar fins el 21 de juny.

La declaració de l'estat d'alarma va provocar un debat acadèmic i, sobre tot, polític: per a uns, es tractava d'un estat d'excepció encobert; per altres, l'estat d'alarma era insuficient i hauria estat necessari declarar l'estat d'excepció; finalment, un altre sector considerava que el Govern havia actuat dins els paràmetres constitucionals. El tema essencial era fins a quin punt s'havien afectat uns drets que la Constitució no autoritza a suspendre durant l'estat d'alarma. La fiscal del Tribunal Suprem, Consuelo Madrigal, que fou Fiscal General de l'Estat durant el govern del PP i que va actuar com a fiscal en el judici del procés independentista, va mostrar una actitud molt bel·ligerant contra el Govern en un article publicat sota un títol prou explícit: "La sociedad cautiva" (Consuelo Madrigal, 2020). L'article qualificava d'antidemocràtica la "imposició encoberta d'un veritable estat d'excepció en el que es restringeixen severament els drets, sota la cobertura de la pròrroga de l'estat d'alarma". La polèmica generada va provocar que un col·lectiu de lletrats sol·licités que la Fiscalia General de l'Estat li obrís un expedient disciplinari. En canvi, segons Francisco Velasco Caballero (2020), catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Madrid, a Espanya no es va declarar un estat d'excepció encobert ni era possible posar en marxa aquesta previsió perquè els problemes que permeten declarar l'estat d'excepció són exclusivament d'ordre públic; en relació a que s'hagessin pogut afectar drets recorda que la Llei 4/1981 faculta al Govern a adoptar totes les mesures "establertes en les normes per a la lluita contra les malalties infeccioses" i que la Llei Orgànica 3/1986 de Mesures Especials en Matèria de Salut Pública enumera com a possibles: "control dels malalts, de les persones que estiguin o hagin estat en contacte amb ells i del medi ambient immediat, així com les que es considerin necessàries en cas de risc de caràcter transmissible". Alguns experts han reconegut que la legislació no preveia una situació com la viscuda: Pedro Cruz Villalón (2020), catedràtic emèrit de Dret Constitucional i expresident del Tribunal Constitucional, opina que "l'emergència és tan gran que difícilment es trobaria reflectida en cap dels estats previstos". Xavier Arbós (2020), catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, recorda la diferència entre "limitar la circulació o permanència de persones en hores i llocs determinats", que preveu la Llei 4/1981, i el "confinament" que equival a recloure a la ciutadania en els seus domicilis; en aquest sentit, conclou que "la crisi sanitària també ha enxampat desprevingut al Dret i, cal admetre-ho. Quan hagi passat, també caldrà ajustar les seves disposicions per millorar la capacitat de reacció. I les propostes seran més útils que els retrets". També s'ha plantejat que el dret a la llibertat religiosa podria haver quedat limitat per les restriccions en l'accés als centres de culte, i sectors educatius

han alertat de que el dret a l'educació ha quedat greument afectat en el cas d'alumnes que no disposaven dels mitjans per a seguir les classes impartides telemàticament. Joan Queralt (2020), catedràtic de Dret penal de la Universitat de Barcelona, considera que l'afectació de determinats drets com el de manifestació, avalada per alguns tribunals, hagués justificat recórrer *“a l'estat d'excepció, light, molt moderat, per no fer passar bou com a bèstia grossa: estat d'excepció amb vestit d'estat d'alarma”*. Tornarem més endavant al tema del dret de manifestació.

La polèmica va arribar als tribunals. El Tribunal Suprem va desestimar els recursos contra l'estat d'alarma per considerar que és el Tribunal Constitucional qui ha de controlar la seva constitucionalitat. VOX va interposar un recurs d'inconstitucionalitat que fou admès a tràmit i es troba pendent de resolució. El Tribunal Constitucional acabarà, finalment, precisant els límits de l'estat d'alarma.

El 28 d'abril el Ministeri de Sanitat va aprovar el *“Pla per a la transició fins una nova normalitat”*, que preveia diferents fases de progressiu relaxament de les mesures adoptades i un increment de les possibilitats de mobilitat i de trobada en grups.

El Govern va aconseguir que el Congrés de Diputats aprovés una sisena pròrroga de l'estat d'alarma fins el 21 de juny. Davant les dificultats per articular les majories parlamentaris necessàries s'havien plantejat altres escenaris com el de la reforma per lectura única de determinades lleis sectorials. La cinquena i sisena pròrrogues varen incloure noves mesures de relació amb les Comunitats Autònomes que analitzarem en l'apartat 5.4. Finalment, el Reial Decret Llei 21/2020, de 9 de juny, de mesures urgents de prevenció, contenció i coordinació per fer front a la crisi sanitària ocasionada pel COVID-19, va regular les actuacions previstes de cara al període anomenat de *“nova normalitat”*, una vegada acabada la vigència de l'estat d'alarma. Va ser convalidat al Congrés de Diputats el 25 de juny, amb una àmplia majoria.

4. L'IMPACTE DE L'ESTAT D'ALARMA EN LES COMPETÈNCIES DE SEGURETAT

4.1. L'estat d'alarma. Diferències amb l'aplicació de l'article 155 CE

El Reial Decret de declaració de l'estat d'alarma modificava el funcionament de les competències de la Generalitat en dos àmbits: el de la sanitat, en el que no entrarem, i el de la seguretat. D'acord amb el que preveu la Llei 4/1981, l'article 5.1 del Reial Decret 263/2020, establia que les Polícies Autònòmiques, és a dir els Mossos d'esquadra, però també les policies del País Basc i Navarra, i les policies locals de tota Espanya quedaven sota les ordres del Ministre de l'Interior, designat pel president de Govern central com Autoritat competent delegada. El mateix va passar amb els serveis de Protecció Civil. El Reial Decret no proposa substituir el Cap del Cos de Mossos d'esquadra ni els dels més de dos-cents cossos de Policia local de Catalunya. Segons l'Ordre del Ministeri de l'Interior del mateix 14 de març, les directrius del Ministre es farien arribar directament als cossos de policia. En cap cas es posaven els Mossos a les ordres de la Guàrdia Civil o del Cos Nacional de Policia; és cert que l'Ordre esmentada fa referència al polèmic article 46.2 de la Llei Orgànica de Forces i Cossos de Seguretat de 1986 que estableix que en cas de concurrència en

una actuació concreta siguin les policies estatals les que la dirigeixin; el Tribunal Constitucional va precisar com calia entendre aquest article quan el va declarar d'acord amb la Constitució. Es va mantenir l'activitat prioritària dels Mossos en la vigilància dels espais públics i en la missió de garantir el funcionament dels serveis públics essencials. La Comissió de Seguiment i Coordinació, derivada de la Junta de Seguretat, havia de garantir l'execució de les ordres i els serveis imposats. També es creaven Centres de Coordinació sota l'autoritat de la Delegació i els subdelegats del Govern a Catalunya, que havien d'actuar sota les directrius del Secretari d'Estat de Seguretat. Serà interessant avaluar d'aquí un temps el funcionament i efectivitat d'aquests mecanismes.

El Reial Decret 463/2020 no cita cap altra norma que la Llei Orgànica 4/1981 per sustentar el paper de l'Estat en relació a les policies de les Comunitats Autònomes i de les Corporacions locals; considera suficient, doncs, el que disposa la Llei Orgànica. En canvi, sí que cita l'article 17 de la Llei 17/2015, del Servei Nacional de Protecció Civil que inclou els serveis de Protecció Civil de totes les administracions públiques dins els serveis d'intervenció i assistència en emergències. Aquesta norma estatal havia estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat, ja que l'article 132.1 de l'Estatut de 2006, defineix aquesta competència com exclusiva de la Generalitat, però el Tribunal Constitucional la va considerar d'acord amb la Carta Magna. En relació als serveis de Seguretat privada, un sector que ha assolit un alt grau de desenvolupament els darrers anys, es cita la Llei 5/2014, de Seguretat privada; en aquesta matèria, la Generalitat, d'acord amb l'article 163 de l'Estatut d'Autonomia de 2006, disposa tan sols de competències executives.

Les reaccions dels Governos autonòmics afectats per les mesures foren molt crítiques, en especial en el cas català. Alguns dirigents polítics i periodistes afins al Govern de la Generalitat plantejaren de bon principi que l'estat d'alarma suposava tornar a aplicar l'article 155 de la Constitució que l'Estat havia utilitzat l'octubre de 2017. Més enllà de la legítima crítica al moviment centralitzador que l'estat d'alarma podia comportar, la idea d'equiparar ambdues situacions no s'aguantava, i alguns dels que l'havien exterioritzat, aviat la varen abandonar per exagerada.

L'aplicació de l'article 155 CE havia suposat la suspensió de l'autogovern de Catalunya, la més que discutible dissolució del seu Parlament i la convocatòria de noves eleccions. El Govern del PP va assumir la direcció de tots els Departaments de la Generalitat. A Interior, totes les competències varen quedar en mans del Ministeri de l'Interior i foren destituïts molts alts càrrecs, entre ells el Cap del Cos de Mossos d'esquadra, el major Josep Lluís Trapero. Comparar aquella situació injusta motivada per interessos polítics amb les mesures adoptades per fer front a una crisi sanitària, era totalment desproporcionat i acabava banalitzant els fets de 2017.

Sembla obvi que les repercussions de l'estat d'alarma foren molt diferents (Jaume Bosch, 2020): en el cas del Departament d'Interior, el Cos de Mossos d'esquadra i els serveis de Protecció Civil varen quedar a les ordres del Ministeri de l'Interior "als efectes del decret". El funcionament del Departament no es va veure afectat en res més: el conseller va continuar actuant com a tal, no es va modificar l'estructura de comandament del Cos de Mossos, i la resta d'organismes del Departament varen funcionar amb normalitat. El professor Joan Queralt (2020), molt crític amb que "*l'accent es posi en la centralització del comandament i no en la cooperació institucional*" advertia, però, que "*els Mossos i la resta de personal de la Generalitat (...) segueixen dependent de les seves respectives*

administracions, a excepció, i per un limitadíssim període, de les ordres rebudes exclusivament en matèria de protecció de persones i bens afectats per l'estat d'alarma". Per si quedava algun dubte, el Comissari Cap dels Mossos d'Esquadra, Eduard Sallent, aclaria, en una entrevista a TV3 el 10 de juny, que la línia jeràrquica d'Interior en tot el que no afectava directament a l'estat d'alarma, no s'havia vist alterada. En realitat no va passar res que no estigués previst a la Llei que regula els estats d'alarma, excepció i setge, aprovada gairebé sense oposició l'any 1981, amb el vot favorable de Convergència i Unió.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 ja preveia, en el seu article 14.2, que, en cas de declaració dels estats d'alarma, excepció o setge, la Policia de la Generalitat quedaria a les ordres directes del Govern central. Es va incloure aquesta disposició a l'Estatut perquè la llei que havia de regular aquells supòsits encara no existia: tal com hem indicat, es va aprovar l'any 1981. En canvi, no es va incorporar aquesta previsió a l'Estatut de 2006, no perquè s'hagués alterat la situació, sinó perquè en bona tècnica jurídica no tenia sentit incloure en un text legal una previsió que ja figura en un altre.

Malgrat tot això, i que cal suposar que el Govern català coneixia els extrems ara comentats i la corresponsabilitat de CIU en el marc legal establert, el conseller d'Interior, Miquel Buch, va viure amb incomoditat aquells moments i va exterioritzar el seu desacord de forma constant en les seves compareixences davant els mitjans de comunicació, en alguna ocasió de forma prou discutible des d'un punt de vista institucional.

4.2. La gestió de la crisi

L'estat d'alarma va alterar les prioritats en l'actuació policial. Una de les funcions principals va passar a ser la destinada a vigilar el compliment del confinament i de les mesures de distanciament social: vehicles que pretenien circular cap a destinacions prohibides, persones que no complien les franges horàries o les causes autoritzades de sortida o desplaçament, etc. Després de més de dos mesos d'estat d'alarma, el ministeri de l'Interior informava, el 19 de maig, de que s'havien produït a Espanya 8.418 detencions (545 d'elles efectuades pels Mossos) i 1. 013. 747 propostes de sanció; 69.168 havien estat tramitades pels Mossos i 369.597 per les policies locals de tot l'Estat. A Catalunya la proporció havia estat d'un 60 per cent tramitades pels Mossos i un 40 per cent per les policies locals. A mitjans del mes de juny, les actes aixecades a casa nostra arribaven a les 143.000; el Govern va delegar en el Conseller d'Interior la capacitat de resoldre els expedients administratius, la tramitació dels quals ha de suposar una ingent quantitat de feina. A tota Espanya s'havien bloquejat també més de 45.000 dominis d'internet per activitats il·legals. Aquestes xifres, incrementades encara fins al 21 de juny, convertien l'Estat espanyol en un dels estats amb major activitat sancionadora durant la crisi del coronavirus: caldrà analitzar a fons les causes; alguna la citarem en l'apartat 5.1.

Una funció policial a destacar és la de la lluita contra la violència masclista: el confinament en un mateix domicili de persones potencialment agressores amb les seves víctimes introduïa una dificultat evident per a que la dona afectada pogués interposar la corresponent denúncia. La Policia

de la Generalitat va habilitar números telefònics i una adreça de correu electrònic que funcionava les 24 hores per a que es pogués sol·licitar ajuda sense necessitat de desplaçar-se a una Comissaria. Caldrà analitzar amb perspectiva el que ha passat: les dades fetes públiques pel Cos de Mossos d'esquadra reflectien, a finals d'abril, una reducció del 50 per cent en el número de denúncies per aquest concepte. Però serà necessari contrastar aquesta primera impressió amb les denúncies produïdes després del confinament perquè tot sembla indicar que la disminució pot respondre a la impossibilitat física de moltes dones de cursar-les. La situació era igualment greu pel que fa als maltractaments i abusos a menors, més indefensos que mai. El Síndic de Greuges (2020) va publicar una resolució el 8 de maig analitzant el confinament com a factor de risc per a les víctimes de violència de gènere i plantejant la necessitat de reforçar els equips de professionals que treballen en els diversos serveis d'atenció a les víctimes, tant pel que fa a les dones com als nens i nenes.

Una de les principals funcions de la Policia de la Generalitat i de les policies locals és el control del trànsit i la seguretat viària. El confinament va comportar un descens molt elevat del trànsit rodat: com a conseqüència, durant el mes d'abril, el número de persones mortes en accident es va reduir un 53 per cent. A mesura que la circulació va tornar a augmentar el descens en el número de víctimes es va anar limitant. Durant l'estat d'alarma els dos cossos policials varen haver d'implantar controls a les principals vies urbanes i interurbanes per tal d'evitar desplaçaments no autoritzats.

Uns equips de protecció que s'han popularitzat durant la pandèmia han estat les mascaretes: la seva utilització generalitzada (i obligatòria a partir del 20 de maig) a la via pública per un període de temps que pot ser llarg complica les coses a la policia per a procedir a identificacions en directe o a través de càmeres de vigilància. No deixa de ser una paradoxa que en països com Espanya o França s'haguessin produït intensos debats sobre l'ús de peces que ocultaven la cara per raons religioses (a Catalunya, fa pocs anys, diversos consellers d'Interior havien plantejat la possibilitat de prohibir-les) o sobre l'aparició de persones encaputxades en alteracions de l'ordre públic (recordem els greus incidents a Barcelona l'octubre de l'any 2019) com a factors que dificultaven les identificacions: ara els cossos policials s'hauran d'adaptar a aquest nou escenari.

Entre les repercussions provocades per la pandèmia podem citar el tancament obligat de l'activitat dels centres d'ensenyament. Aquesta situació va afectar també a l'Institut de Seguretat Pública que va veure alterat el seu normal funcionament i va haver d'adoptar fórmules de formació a distància.

La gestió del Departament d'Interior, més enllà de la seva confrontació amb el Govern central, no ha estat exempta de polèmica. L'exposició dels mossos d'esquadra al possible contagi (en especial en detencions o en controls) va provocar que més de mil mossos haguessin de quedar en quarantena. Malgrat es disposava des de principis d'abril d'un denominat Pla Oris, que incloïa pautes per evitar riscos d'infecció, el fet de que no es sotmetés als possibles afectats a un test de coronavirus de forma immediata (com, en canvi, sí que feien els Ajuntaments amb els policies locals) va provocar una reunió de comissaris i un contundent comunicat de protesta el 4 de maig, signat per la Prefectura del Cos, exigint la realització de proves PCR als mossos d'esquadra. Una altra queixa fou el retard en la mobilització del Cos de Bombers (denunciat pels mateixos professionals) per a la realització de tasques que podien ser de gran utilitat: va fer la sensació que el Departament va pensar en els bombers només quan va aparèixer la Unitat Militar d'Emergències, de la que més endavant parlarem.

En darrer lloc, en aquest apartat, caldria fer esment, des de la perspectiva de les polítiques de seguretat, de la utilització de la por generada pel coronavirus per part de l'extrema dreta. El temor davant la propagació de la epidèmia ha estat manipulat per culpabilitzar als migrants, un dels elements definidors del populisme europeu de dretes, des de Salvini a Itàlia o Le Pen a França fins a la AFD a Alemanya o VOX a Espanya. Julia DeCook (2020), professora assistent a l'Escola de Comunicació de la Universitat Loyola de Chicago i especialista en moviments extremistes de dretes, adverteix sobre el sorgiment de "les teories de la conspiració, la desinformació i la propaganda" que han acompanyat sempre a les pandèmies. Afirmar DeCook que *"desesperats per entendre i donar sentit al caos que sembla que s'està generant al seu voltant, la gent sempre ha tractat de trobar la causa o algú o alguna cosa a qui culpar pels brots de malalties"*. Així s'han generalitzat les *fake news* que intenten culpabilitzar a un enemic exterior del que ha passat i avivar la xenofòbia cap els migrants: un bon exemple d'aquesta actitud el podem trobar en l'ús repetit de forma conscient i intencionada de l'expressió "coronavirus xinès" per a referir-se a la COVID-19. El Síndic de Greuges (2020) va dictar una Resolució advertint de la xenofòbia contra els infants i adolescents migrants durant la pandèmia. Les autoritats i els cossos policials hauran de continuar seguint atentament els comportaments racistes per evitar l'increment de les discriminacions en un futur proper.

4.3. El paper de la policia judicial

A finals del mes de maig va esclatar una polèmica rellevant pel que fa a les polítiques de seguretat. L'ofensiva de la dreta política i mediàtica contra l'estat d'alarma, que hem apuntat en l'apartat 3 i que tornarem a analitzar en el 5.1, s'havia concretat en duríssimes intervencions del PP i VOX en el Congrés de Diputats. Però a part de les denúncies contra el decret que declarava l'estat d'alarma a les que hem fet referència, se'n varen presentar també contra la gestió mateixa del Govern central. La intenció era demostrar que el Govern va amagar la gravetat de la situació i no va voler prohibir la manifestació feminista del 8 de març, una de les bèsties negres de la dreta espanyola. Una d'aquestes denúncies, dirigida contra el Delegat del Govern a Madrid, però curiosament no contra la resta de delegats del Govern a les altres Comunitats Autònomes, acceptada a tràmit de forma més que dubtosa pel jutjat d'instrucció número 51 de Madrid, va acabar obrint una polèmica política i jurídica de grans dimensions. La Guàrdia Civil, per encàrrec de la jutgessa d'instrucció, va elaborar dos informes, immediatament filtrats a la premsa, amb una elevada dosi de subjectivisme, apriorismes ideològics, errades, mitges veritats, i informacions no contrastades basades tan sols en retalls de determinats mitjans d'orientació molt concreta. El catedràtic de Dret processal de la Universitat de Barcelona, Jordi Nieva (2020), escrivia, en relació a aquests informes, que revelen *"un profund mal funcionament del procés penal espanyol"* i recordava que han d'incloure *"l'enumeració de indicis, incriminatoris i exculpatoris"*. Més contundent, l'advocada María Jesús Díaz-Vega (2020) critica que en l'informe de la Guàrdia Civil no consti el criteri de selecció de les fonts d'informació o les raons per les que s'acorda extreure una documentació i no una altra. La pretensió acusatòria contra el director del Centre de Coordinació d'Alertes i Emergències Sanitàries del Ministeri de Sanitat, Fernando Simón, o la inclusió d'una conversa irrellevant de la ministra Irene Montero, publicada pel diari ABC, varen generar un gran escàndol. Curiosament, la metodologia utilitzada recordava

molt a la dels atestats de la Guàrdia Civil que varen servir de base a les acusacions pels fets de 2017 contra els líders independentistes, condemnats per sedició pel Tribunal Suprem, o contra el major dels mossos d'esquadra, Josep Lluís Trapero i altres alts càrrecs del Departament d'Interior, jutjats a l'Audiència Nacional. Un protagonista destacat apareixia en tots els casos: el coronel de la Guàrdia Civil Diego Pérez de los Cobos, coordinador de l'operatiu policial de l'any 2017 i que era el màxim cap del Cos a la Comandància de Madrid. El seu cessament, decidit pel Ministre de l'Interior Grande-Marlaska va provocar una tempesta política: segons la dreta, el coronel hauria estat cessat per no voler passar al Ministre els continguts d'una actuació de la policia judicial sobre la que tan sols podia informar al jutge instructor; però la sospitosa filtració a la premsa del dos informes sembla que podria ser la clau del seu cessament, a causa de la pèrdua de la confiança per part del Ministeri. Finalment, la magistrada va decidir arxivar les diligències; però hi ha d'altres denúncies presentades.

Tots aquests fets han provocat molta polèmica: el paper de la jutgessa que va acceptar a tràmit la denúncia ha estat molt discutit, que el Govern hagi estat investigat en ple estat d'alarma i enmig de la lluita contra la pandèmia, també. Els informes de la Guàrdia Civil posen de relleu els problemes que arrossega el model policial espanyol i la mateixa concepció de la policia judicial definida a l'article 126 CE. Des del punt de vista més polític, no deixa de ser paradoxal que alts càrrecs del PSOE, que no van qüestionar l'actuació de la Guàrdia Civil a partir dels fets del 2017 a Catalunya, s'hagin acabat veient afectats per un tipus d'actuació similar. El magistrat emèrit del Tribunal Suprem, Martín Pallín (2020), que va qualificar els informes de la Guàrdia Civil com a propis de Mortadelo i Filemón, advertia, més seriosament, que aquestes actuacions es podrien ubicar dins el concepte de "guerra judicial" que va acabar comportant l'empresonament del president del Brasil, Lula da Silva.

5. QÜESTIONS POLÈMIQUES DERIVADES DE L'ESTAT D'ALARMA

5.1. *Estat d'alarma i drets fonamentals*

Ja hem comentat a l'apartat 3 la polèmica sorgida en relació a l'estat d'alarma. Podem reflexionar ara sobre dos aspectes més: l'estat d'alarma ha suposat una afectació de drets fonamentals? I en cas de que hagi estat així, amb quina empara legal s'hauria actuat? Una segona qüestió ens portaria més lluny: la pandèmia tindrà conseqüències en les futures polítiques de seguretat que puguin afectar als drets i llibertats de la ciutadania?

Hem analitzat el debat polític i acadèmic sobre si l'estat d'alarma era un estat d'excepció encobert o si, d'acord amb la Constitució, hagués estat necessari declarar l'estat d'excepció per a limitar, determinats drets. També hem examinat si el confinament en un domicili és una mesura que l'Estat pugui adoptar dins l'estat d'alarma, encara que sigui utilitzant allò previst a la Llei Orgànica 3/ 1986 de Mesures Especials en Matèria de Salut Pública. El Reial Decret 463/2020, que declarava l'estat d'alarma, establia, al seu article 7, limitacions al dret a la lliure circulació de la població reconegut a l'article 19 CE: aquesta quedava restringida a determinades activitats laborals o de cura de persones vulnerables. El catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat

de A Coruña, Carlos-Alberto Amoedo-Souto (2020), advertia de les conseqüències de la renúncia del Reial Decret 463/2020 a establir un règim sancionador propi: “ *En habilitar als agents de l'autoritat per a escollir quina infracció utilitzar per a subsumir els incompliments de les obligacions substantives previstes a l'article 7, el panorama no pot ser més desolador des d'un punt de vista garantista*”. Així doncs, les detencions i sancions que hem mencionat a l'apartat 4 es varen imposar a partir d'una llei controvertida, la Llei Orgànica 4/2015 de Protecció de la Seguretat ciutadana, elaborada pel Govern del PP i coneguda com a “Llei mordassa”, que l'actual Govern s'havia compromès a derogar per considerar que vulnerava diversos drets civils. En el moment de la seva aprovació, Amnistia Internacional i *Human Rights Watch* varen criticar la limitació de llibertats que suposava, i mitjans de comunicació internacionals, com el *New York Times* o *The Guardian*, varen advertir sobre l'amenaça que representava per al lliure dret a la informació. La llei es troba pendent de la sentència que haurà de dictar el Tribunal Constitucional després d'haver admès a tràmit els recursos d'inconstitucionalitat presentats per diversos grups parlamentaris i pel Parlament català. Una bona prova de la complexitat de la situació és que a finals de juny transcendia que el Tribunal Constitucional endarreria la seva decisió per la disparitat de posicions entre els magistrats.

El Ministeri de l'Interior va dictar una comunicació a les delegacions del Govern a les Comunitats Autònomes sobre la incoació de procediments sancionadors per presumpta infracció de l'article 36.6 de la Llei Orgànica 4/2015, amb criteris per a les propostes de sanció. La comunicació semblava ser una resposta a un informe de l'Advocacia de l'Estat de 2 d'abril que qüestionava que les esmentades sancions poguessin basar-se únicament en la “Llei mordassa” i que mencionava altres alternatives com la Llei del Sistema de Protecció Civil de 2015 o la Llei General de Salut Pública de 2011. El Defensor del Poble va obrir, el 17 d'abril, una investigació sobre la correcció i la proporcionalitat de les sancions imposades. La investigació havia estat demanada per un grup d'advocats. L'article 36.6 citat tipifica com a infracció greu “la desobediència o la resistència a l'autoritat o als seus agents en l'exercici de les seves funcions, quan no siguin constitutes de delictes” i preveu que aquestes conductes es puguin sancionar amb multes entre 601 i 30.000 euros, si bé els supòsits previstos pel Ministeri de l'Interior arribaven a una sanció màxima de 10.400 euros. La majoria de les sancions imposades a Catalunya per la Policia de la Generalitat i per les Polícies Locals també es basaren en la Llei Orgànica de Protecció de la Seguretat ciutadana. Segons el Ministeri de l'Interior i el Govern de la Generalitat, incomplir les mesures de confinament era desobeir a l'autoritat. I a efectes del Decret 463/2020, que declara l'estat d'alarma, són agents de l'autoritat els membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, els integrants dels cossos policials autonòmics i locals, i també els membres de les Forces Armades que durant l'estat d'alarma “fossin requerits”. L'Advocacia de l'Estat opinava que “el simple incompliment de les limitacions o restriccions imposades durant l'estat d'alarma no pot ser qualificat automàticament com la infracció de desobediència de l'article 36.6 de la Llei Orgànica 4/2015. Aquesta infracció concorrerà quan, havent incomplert el particular les limitacions de l'estat d'alarma, sigui requerit per al seu compliment per un agent de l'autoritat i el particular desatengui aquest requeriment”. La polèmica estava servida i no té fàcil solució: bona part de l'opinió pública es mostra indignada amb qui, de forma incívica, incompleix les mesures de confinament posant en perill a la resta de la població. S'han conegut

casos de desplaçaments de ciutadans d'àrees metropolitanes a les seves segones residències en zones rurals a través de carreteres secundàries per tal d'evitar els controls policials, amb la possibilitat de portar el contagi a territoris amb escassos recursos sanitaris; els policies, per la seva banda, exigien disposar d'instruments eficaços per fer complir les normes. Potser una hipotètica sortida equilibrada podia passar per la recomanació feta pública pel Síndic de Greuges (2020), l'1 d'abril, abans que el Ministeri publicés la seva comunicació: "En el context de la crisi del coronavirus, la funció dels cossos i forces de seguretat ha de ser principalment pedagògica i d'advertiment, més que sancionadora. Quan sigui necessari sancionar ha de ser en forma proporcionada, motivada i plenament justificada". Jaume Saura (2020), Adjunt General del Síndic de Greuges, recordava la possibilitat de que "si les Corts Generals consideren que fa falta establir sancions específiques per comportaments contraris a l'estat d'alarma seria necessari adoptar una nova legislació sobre aquest tema que establís en el seu cas un règim sancionador adequat i proporcionat". Saura, en la línia del manifestat per l'Advocacia de l'Estat, es mostrava partidari, entretant, d'una actuació pedagògica per part dels cossos policials que "tan sols haurien d'utilitzar la Llei de Protecció de la Seguretat ciutadana com a fonament per a dictar propostes de sanció quan es produeixin infraccions al seu articulat en el sentit més estricte possible i, en conseqüència, quan es desobeeixin de manera manifesta les instruccions dels agents actuants".

Des del punt de vista polític és fàcil imaginar la complexitat de la situació produïda per l'aplicació d'una llei per part d'un Govern que s'ha compromès públicament a derogar-la, per considerar que limita drets i llibertats. El coronavirus sembla haver posat el món cap per avall: el catedràtic de Dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra, Marc Carrillo (2020), afirma que aplicar el règim sancionador de la denominada llei mordassa "és perfectament raonable i aconsellable, al marge dels greus problemes de constitucionalitat que en alguns dels seus preceptes planteja. Però ara el problema no és aquest, sinó el que susciten *alguns insolidaris i irresponsables ciutadans de determinades localitats*"; partint de la convicció de que el principal valor a protegir en aquells moments era la salut, el professor Carrillo defensa la legitimitat d'una actitud sancionadora enfront de les conductes que vulneren el confinament. En l'altre extrem s'ubica el pensament de la dreta, que considera més preocupant "la impossibilitat de treballar i produir". L'escriptor Mario Vargas Llosa va impulsar a finals d'abril, un manifest de la Fundació Internacional per a la Llibertat titulat "Que la pandèmia no sigui un pretext per a l'autoritarisme". El text denuncia "les mesures que restringeixen indefinidament les llibertats i drets bàsics" i exposa que "a Espanya i a l'Argentina dirigents d'un marcat biaix ideològic pretenen utilitzar les dures circumstàncies per acaparar prerrogatives polítiques i econòmiques que en un altre context la ciutadania rebutjaria clarament". Entre els signants apareixen ex alts mandataris com José María Aznar (Espanya), Mauricio Macri (Argentina) o Vicente Fox (Mèxic). Vist des de casa nostra, el Manifest resulta sorprenent: alguns dels signants, que representen la dreta espanyola més dura, com el mateix expresident Aznar, la portaveu del PP, Cayetana Álvarez de Toledo, o la expresidenta de la Comunitat de Madrid, Esperanza Aguirre, foren impulsors o defensors aferrissats de la tantes vegades esmentada llei mordassa, d'una constitucionalitat més que dubtosa i que la majoria actual del Congrés de Diputats vol derogar per considerar que suposa precisament un atac als drets i les llibertats fonamentals que els signants del Manifest diuen defensar. El debat va saltar als carrers: el barri de Salamanca, un dels més acomodats de Madrid, va viure manifestacions en les que sectors

vinculats a l'extrema dreta cridaven "llibertat" denunciant la limitació de drets a la que, segons la seva opinió, el Govern els sotmetia. La ja coneguda tendència a judicialitzar la política va desembocar en les denúncies presentades contra el Govern i les posteriors actuacions judicials i policials a les que hem fet esment en l'apartat 4.3. En aquesta línia de pensament, el PP va enviar durant el mes de juny al Comissari europeu de Justícia, un informe anomenat "Evolució de les mesures aplicades a Espanya durant l'estat d'alarma", que arriba a posar en qüestió que el país sigui un estat de dret.

Una perspectiva poc analitzada en els debats oberts, i que hauria d'estar sempre més present, és la de la Unió Europea, molt criticada al principi per la seva lentitud de reacció i per la seva tímidesa en definir mesures econòmiques per ajudar a combatre la crisi social i econòmica derivada del coronavirus; aquesta actitud va variar en positiu amb totes les mesures presentades a finals de maig i principis de juny. El professor Carrillo (2020) ens recorda que l'article 168.5 del Tractat de Lisboa, sobre el funcionament de la Unió Europea, atribueix al Parlament europeu i al Consell de Ministres de Sanitat competències per adoptar mesures dirigides a protegir i a millorar la sanitat humana i, en particular, per lluitar contra les pandèmies.

També va resultar polèmica la interpretació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que en sentència de 24 d'abril, avalava la decisió del Govern de la Generalitat de prohibir una manifestació convocada per un partit polític emparant-se en l'estat d'alarma i la Llei Orgànica 4/2015. Una resolució del Tribunal Constitucional de 30 d'abril va validar la prohibició de manifestacions convocades en motiu del Primer de Maig per considerar "obvi" que "cal evitar la propagació d'una malaltia greu". Una decisió limitadora del dret de reunió que contrasta amb la sentència en sentit contrari emesa pel Tribunal Constitucional alemany (1 BvQ 37/20). Conscient de la controvèrsia, el Tribunal Constitucional espanyol adverteix que "ens trobem en circumstàncies desconegudes i, evidentment impensables, quan el legislador va articular la declaració dels estats excepcionals l'any 1981". Quan la situació sanitària va evolucionar positivament les coses varen començar a canviar. El conseller d'Interior de la Generalitat va presentar durant el mes de maig una proposta de requisits exigibles (basada en el distanciament entre persones) per tal que una manifestació es pogués celebrar. El 15 de maig el ministre de l'Interior havia dictat una resolució prohibint una manifestació de VOX a Barcelona prevista pel 23 d'aquell mateix mes. Finalment es van permetre les manifestacions, però amb determinades condicions: la Sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (i va passar el mateix en altres Comunitats) va autoritzar, mitjançant sentència de 22 de maig, les mobilitzacions sol·licitades i va declarar nul·la la resolució del Ministeri al·legant que l'estat d'alarma no permet la suspensió de cap dret fonamental tot i que l'obligació d'evitar contagis facultava a introduir restriccions horàries i de forma: el TSJC va argumentar en relació a la decisió del TC abans mencionada que es va dictar quan la situació era molt més complicada per l'elevat nombre de casos existents llavors. Els formats de les mobilitzacions han variat des de concentracions estàtiques fins a marxes en vehicles,

Si aquests són debats de present, el futur immediat planteja nous interrogants que ens limitarem a enumerar. El catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, Xavier Arbós (2020), destaca dues possibilitats "potencialment inquietants": la "aplicació que permet la geolocalització de l'usuari del telèfon en que estigui descarregada" i "l'obtenció de les companyies

operadores de dades agregades i anonimitzades relatives a la mobilitat dels titulars dels telèfons". El professor Arbós es centra, de moment, en constatar el debat suscitat entre juristes. El professor Marc Carrillo(2020) defensa que la legitimitat constitucional d'aquestes mesures haurà de fonamentar-se en que el control de dades de la ciutadania es relacioni amb la protecció de la seva salut i de la salut col·lectiva. Els riscos per les llibertats existeixen: a finals d'abril, més de tres-cents investigadors i acadèmics de vint-i-set països varen publicar una carta oberta (*Diario Público*,2020) als Governos advertint-los sobre el perill d'adoptar tecnologies en la lluita contra el coronavirus que "permetin una vigilància sense precedents de la societat". Malgrat tot, no podem descartar que el rastreig de contagis per telèfon pugui mostrar-se respectuós dels drets de ciutadania. El catedràtic d'arquitectura de computadors de la Universitat Politècnica de Barcelona, Jorge García Vidal, investigador del Barcelona *Supercomputing Center* (BSC) que assessora al Govern espanyol, explica (*La Vanguardia*,2020) que el projecte europeu d'app "*funciona sense guardar la ubicació, de forma completament anònima, sense la possibilitat de saber qui és el contagi i de manera voluntària. Si avises als altres del teu contagi, això és ser solidari amb ells, però sense comprometre en res la qüestió de l'anonimitat*". Serà més necessari que mai un treball transversal i multidisciplinari que combini les visions de la tècnica i la salut amb el dret i l'ètica. També ha suscitat preocupació un altre tema: els anuncis de la possible emissió per part de les autoritats de certificats d'immunitat, que podrien provocar determinades discriminacions; el comitè científic que assessora al Govern espanyol ha advertit que els passaports d'immunitat no garanteixen una protecció eficaç i afavoreixen noves formes de discriminació. El Departament de Justícia del Govern català va decidir el mes de juny crear un Grup d'experts per estudiar les mesures a adoptar per protegir els drets fonamentals en situació d'emergència despertant, segons els mitjans de comunicació, els recels del Departament d'Interior. Si el debat entre llibertat i seguretat era un clàssic tot sembla indicar que a partir d'ara s'accentuarà i adoptarà noves formes.

5.2. Estat d'alarma i relacions entre l'executiu i el legislatiu

L'article 116.6 CE parteix de la base de que una situació excepcional no pot modificar el funcionament de les institucions ; per això estableix que "la declaració dels estats d'alarma, excepció o setge no modifica el principi de responsabilitat del Govern ni dels seus agents reconegut en la Constitució i a les lleis". La pandèmia no ha modificat aquest principi, però sí les formes d'exercir el control sobre els Governos central i autonòmics.

L'estat d'alarma, tal com hem explicat, pot ser declarat pel Govern durant quinze dies donant compte al Congrés de Diputats. Després d'aquests quinze dies s'exigeix que les possibles pròrrogues siguin ratificades pel Congrés per majoria relativa. Ja hem vist que el president Sánchez va fonamentar la seva decisió de sol·licitar pròrrogues successives cada quinze dies en la voluntat d'establir un precedent de cara el futur. Aquesta opció va implicar la petició de fins a sis pròrrogues per allargar l'estat d'alarma fins el 21 de juny, fet que va permetre un control parlamentari de l'activitat governamental cada dues setmanes. Cal tenir present que la pandèmia, especialment en els moments més durs, va provocar que les Corts actuessin sota mínims. A manca d'activitat legislativa,

aquestes sessions es varen convertir en la principal actuació parlamentària, complementada per les compareixences governamentals al mateix Congrés i al Senat, com la setmanal del Ministre de Sanitat. La negociació de les successives pròrrogues i els canvis de posicionament d'alguns grups parlamentaris acabaren centrant l'activitat política durant pràcticament tres mesos. Les sessions plenàries es varen desenvolupar amb la presència de pocs diputats i diputades; es va utilitzar el vot telemàtic permès per a casos molt determinats pel Reglament del Congrés, però estès de forma excepcional a tots els parlamentaris per la Mesa de la Cambra mentre continués l'estat d'alarma.

A Catalunya, el Parlament va haver de fer front a una absència de previsió d'eventuals sessions no presencials. Es va descartar suspendre el període de sessions però, al principi, la cambra va registrar altes quotes d'inactivitat, tan sols compensada per algunes compareixences de membres del Govern, i, després, per algunes sessions de control. La Mesa i la Junta de Portaveus varen celebrar sessions no presencials. Es van habilitar sessions del Ple amb presència de vint-i-un diputats i diputades. Paradoxalment es va aprovar, en canvi, el 24 d'abril, la Llei anual més important: la dels Pressupostos pel 2020 i, després, la Llei 5/2020, de 29 d'abril, coneguda com d'acompanyament, després que el Consell de Garanties Estatutàries emetés el seu dictamen, a petició del grup de Ciutadans; la urgència s'explica pel fet que la Generalitat funcionava des del 2017 amb els mateixos pressupostos prorrogats. Per a la seva aprovació es va fer servir el vot presencial delegat telemàtic, exercit pels portaveus dels diferents grups parlamentaris (tan sols el grup de Junts per Catalunya va fer servir el vot telemàtic), segons el procediment acordat per la Mesa de la Cambra, després d'una polèmica sobre la possibilitat o no d'utilitzar el vot telemàtic. La discussió ha continuat després en els treballs sobre la reforma del Reglament del Parlament: al darrera, hi ha la baralla entre Junts per Catalunya i ERC sobre una possible investidura de president/a de la Generalitat a distància.

Cal fer esment també d'una altra situació inèdita. En el moment d'escampar-se la pandèmia de forma preocupant, dues Comunitats Autònomes, el País Basc i Galícia, tenien convocades eleccions pel 5 d'abril. L'estat d'alarma va permetre el seu ajornament, evitant així una situació tan complexa com la viscuda a França, on la primera volta de les eleccions municipals va tenir lloc el 15 de març en condicions anormals que varen provocar un elevat increment de l'abstenció; la segona volta, prevista pel 22 de març, es va ajornar fins el 28 de juny. A l'inici del procés anomenat de desescalada, el País Basc i Galícia varen plantejar la necessitat de recuperar la facultat de tornar a convocar les eleccions. L'aprovació de la quarta pròrroga de l'estat d'alarma (de l'11 al 24 de maig), fruit de la negociació entre el Govern i el PNB, va permetre incloure una disposició autoritzant la seva celebració quan els respectius governs autonòmics ho decidissin. Les eleccions basques i gallegues foren finalment convocades pel 12 de juliol.

5.3. Estat d'alarma i governs de coalició

Un aspecte destacat d'una situació tan inèdita com la viscuda, és que es va produir quan feia poques setmanes que Espanya disposava d'un Govern de coalició entre el PSOE i Unidas Podemos. Era la primera fórmula de govern d'aquestes característiques des de que es va restablir la democràcia l'any 1978. I, en conseqüència, era també la primera vegada que el PSOE acceptava

compartir el Govern de l'Estat amb una força ubicada a la seva esquerra. La investidura de Pedro Sánchez com a president va tenir lloc el 7 de gener de 2020; el nou executiu va “celebrar”, doncs, els seus primers cent dies en plena pandèmia. Als complicats equilibris de tota coalició s’ha de sumar que la declaració de l'estat d'alarma va suposar centralitzar la capacitat de direcció en el president del Govern, en tant que “autoritat competent”, en els termes de la Llei 4/1981, i en quatre ministeris (Sanitat, Interior, Defensa, i Transports, Mobilitat i Agenda Urbana), tots dirigits pel PSOE, com “autoritats competents delegades”. És discutible que aquesta fos la millor opció si es volia preservar la pluralitat del Govern. De fet, Unidas Podemos, a través de la Vicepresidència segona i el ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 i del Ministeri de Treball i Economia Social jugava un important paper davant la crisi que, encara que no reconegut al principi, va anar adquirint protagonisme a mesura que es feien sentir les conseqüències econòmiques i socials de la pandèmia. Malgrat tot, les tensions per haver nomenat una autoritat competent monocolor, cas d’existir, gairebé no varen transcendir; sí que es varen evidenciar, en canvi, més endavant, algunes discrepàncies en relació a les mesures de protecció social.

A Catalunya, la crisi va impactar en un Govern, també de coalició entre dues forces independentistes, Junts per Catalunya i ERC, i, com en el cas espanyol, sense una majoria sòlida al Parlament. Però, en aquest cas, les dificultats de la gestió de la pandèmia varen afectar l'estabilitat d'un Govern que ja arrossegava discrepàncies, fins i tot sobre la seva mateixa continuïtat, des de feia temps. La mala gestió de les residències geriàtriques, que varen registrar una altíssima taxa de mortalitat, va obligar a passar la responsabilitat sobre les mateixes des del Departament de Treball, Afers Socials i Família al de Salut, si bé els efectes polítics varen quedar atenuats per tractar-se de dos departaments dirigits per ERC; el Parlament, malgrat la incomoditat d'ERC, va decidir crear una Comissió d'investigació sobre el seu funcionament. Les relacions del Govern de la Generalitat amb el Govern central encara es varen deteriorar més, però no fou igual la reacció de Junts per Catalunya i la d'ERC. Mentre el president Torra, la portaveu Meritxell Budó i el conseller d'Interior, Miquel Buch, mostraven una bel·ligerància que arribava a extrems gairebé inexplicables, el vicepresident Aragonés es mostrava més moderat i dirigia la negociació d'ERC amb el Govern de Pedro Sánchez. Això va complicar molt més les relacions entre Junts i ERC dins i fora del Govern. El moment més tens arribà precisament quan ja es veia el final de l'estat d'alarma: l'abstenció d'ERC a la darrera pròrroga fins el 21 de juny, abandonant el vot negatiu de les dues últimes ocasions, va contrastar de forma evident amb el vot contrari constant de Junts, al costat de PP, VOX i CUP. La confrontació es feu evident en les dures intervencions dels portaveus al Congrés, Laura Borràs i Gabriel Rufián, que molts varen considerar impròpies d'uns socis de govern. S'hi barrejaven la lluita evident per l'hegemonia de l'espai independentista i les poques ganes del president Torra de convocar unes eleccions que ERC veia necessàries.

En definitiva, el coronavirus es va convertir també en una prova de foc per a uns governs de coalició sotmesos a tensions que eren inimaginables a principis de l'any 2020.

5.4. Estat d'alarma i funcionament de l'estat de les autonomies

Com compaginar, en el marc d'un Estat descentralitzat, la necessitat d'una coordinació central efectiva amb el respecte a l'autogovern de les Comunitats Autònomes? El debat també s'ha suscitat a gairebé tots els països, sigui quina sigui la forma de la seva estructura territorial, sobre tot, en iniciar-se la fase de desescalada que ha implicat començar a rebaixar les mesures de confinament a partir de les diferents realitats territorials. A Alemanya, la seva llarga tradició de federalisme cooperatiu ha estat decisiva per a salvaguardar el paper dels *länder*, però això no ha estalviat polèmiques: podem citar, com exemple, les declaracions, a finals d'abril, de Christian Drosten, director de Virologia de l'Hospital Charité de Berlín, i expert de referència del govern alemany, al diari *The Guardian* (2020): "El pla federal és aixecar una mica el bloqueig de forma gradual lentament, però degut a que els estats o *länder* estableixen les seves pròpies regles, em temo que veurem molta creativitat en la interpretació d'aquest pla". Drosten advertia sobre el perill d'una segona onada de contagis. Uns dies després, la premsa (*El Mundo*, 2020) informava de la renúncia d'Àngela Merkel a coordinar la desescalada davant la negativa d'alguns *länder* a seguir un protocol únic. A finals de maig, varen esclatar polèmiques entre estats veïns per discrepàncies per la suspensió de les mesures de distanciament social en algun d'ells. També al Regne Unit s'han registrat conflictes entre la gestió de l'executiu encapçalat per Boris Johnson i els governs d'Escòcia, Irlanda del Nord i Gal·les. Als Estats Units la política permissiva de Donald Trump ha xocat amb la voluntat més restrictiva dels governadors de diversos estats. Estats centralitzats però amb regions reconegudes institucionalment com França i Itàlia també han impulsat la desescalada a través d'unitats territorials menors.

El catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla, Javier Pérez Royo (2020,) defensava l'opinió de que tots els Estats han hagut de buscar respostes a situacions no previstes. Segons Pérez Royo "COVID 19 ha estat un repte formidable" tant per la Constitució espanyola com per la d'Alemanya: "els problemes de naturalesa constitucional han estat els mateixos" tot i que, segons la seva visió, la resposta alemanya ha estat "més creativa, és a dir, que s'ha apartat del que preveu la Llei Fonamental més que no ha fet la resposta espanyola".

L'Estat espanyol no podia escapar a la polèmica. El seu sistema institucional basat en Comunitats Autònomes que han anat assumint competències al llarg dels anys feia preveure tensions. Amb més raó quan el Govern central va decidir, mitjançant l'estat d'alarma, assumir dues competències especialment sensibles, les de sanitat i les de seguretat. Si hi afegim la complicada relació amb Catalunya, la situació passa a ser potencialment explosiva. No podem oblidar que la Taula de Diàleg entre els dos governs, dissenyada per intentar buscar una sortida política al conflicte, va veure suspesa la seva activitat per causa del coronavirus tot just acabada de constituir. I tot, en el marc d'un inèdit govern de coalició que per tal d'obtenir majoria al Congrés de Diputats necessitava la col·laboració de partits nacionalistes bascos i catalans.

La tensió entre centralització i autogovern ha estat ben present a Catalunya en el debat sobre l'estat d'alarma. Jordi Juan (2020), director de *La Vanguardia*, constata que "hi ha hagut governs autonòmics que no han actuat amb lleialtat institucional" però ressaltava que "el Govern

ha perdut una bona oportunitat quan ha impedit que les autonomies actuessin amb major llibertat de decisió, tenint present a més que en aquest cas la sanitat és una competència transferida". Joan Ridao (2020), lletrat major del Parlament, defensava l'estat d'alarma advertint que semblaria *"increïble que tot el món desitgés una caiguda abrupta de l'estat d'alarma, un 'que es salvi qui pugui' a la desesperada"*, però es lamentava de que l'Ordre del Ministeri de Sanitat de 3 de maig reduís en aquell moment *"la tan esmentada cogovernança"*, de la que parlarem més endavant, al simple dret de les Comunitats Autònomes a proposar mesures, tot considerant que segons l'ordre *"les Comunitats proposen i el Govern disposa"*.

En contra del que era previsible, després d'unes setmanes de polèmica constant entre el Govern espanyol i el Govern de la Generalitat, la tensió va acabar esclatant amb la Comunitat de Madrid, governada pel PP i Ciutadans; la seva presidenta, Isabel Diaz Ayuso, va voler assumir el paper de principal oposició al Govern central en el delicat moment en que s'iniciava la desescalada. Les acusacions contra el Govern de Pedro Sánchez de voler discriminar Madrid i la denúncia de l'estat d'alarma com a limitador il·legítim de les llibertats va saltar, tal com ja hem comentat, de les institucions als carrers del barri de Salamanca de Madrid i després a nombroses ciutats a través de les manifestacions convocades per VOX. Tot i així, va ser el Govern de Diaz Ayuso el que finalment es va veure afectat per fortes convulsions internes. La coincidència de colors polítics entre el Govern central i alguna comunitat com la valenciana, tampoc no va impedir l'aparició de crítiques quan el Ministeri de Sanitat no atenia les peticions territorials per avançar de fase. Molts interessos econòmics, entre ells els de sectors com el turisme o la restauració, estaven en joc; i algunes comunitats es convertien en portaveus de les pressions nascudes als seus territoris, mentre el Govern central intentava frenar les presses que podien provocar un rebrot de l'epidèmia. Durant tot el procés es varen celebrar de forma telemàtica reunions setmanals del president del Govern amb els presidents autonòmics, així com contactes continuats entre el Ministeri de Sanitat i els departaments de Salut de les Comunitats Autònomes. Mentre el Govern central posava en valor aquestes trobades com a mostra de voluntat de diàleg, des d'alguns territoris es criticava que fossin sessions exclusivament consultives.

En el procés de desescalada va sorgir una polèmica inesperada. El Govern central va valorar la conveniència d'utilitzar zones territorials de menor extensió que la Comunitat Autònoma i va proposar basar les decisions en la província. Aquesta opció era innòcua a moltes comunitats que viuen amb normalitat l'existència de les províncies. Al País Basc, les tres províncies coincideixen amb els territoris històrics, per la qual cosa no es suscitava cap problema. Altres Comunitats, com Navarra o Madrid, són uniprovincials. Però a Catalunya, la província és una realitat controvertida (Jaume Bosch, 2020); i altres comunitats, encara que no sigui per les motivacions històriques i polítiques del cas català, tenen les seves regions sanitàries organitzades a partir de realitats territorials diferents. A Catalunya, la Conselleria de Salut estructura els seus serveis en regions sanitàries que no es corresponen amb les províncies. Li va faltar temps al Govern català per sortir a oposar-se a la proposta del Govern central (malgrat les seves pròpies contradiccions: TV3 organitzada en delegacions provincials o la província com a circumscripció eternament provisional en les eleccions del Parlament de Catalunya). Finalment, el Govern central va acceptar les regions sanitàries com a

àmbit de desescalada no tan sols a Catalunya sinó també a d'altres comunitats. El pas a les diferents fases es va fer a partir d'aquests àmbits territorials no sense generar a Catalunya incomprendiments en la ciutadania, sobre tot pel fet que les regions sanitàries esdevenien també espais limitadors de la mobilitat.

Una altre qüestió polèmica va ser el paper de les Forces Armades, vistes per alguns sectors de la població de determinats territoris, en especial Catalunya i el País Basc, com a quelcom aliè. També alguns grups d'extrema esquerra varen denunciar la "militarització" a la que era sotmesa la ciutadania. En realitat, el debat va estar més centrat en l'aparició, que molts vàrem considerar exagerada i, fins i tot, innecessària, de militars d'alta graduació d'uniforme a les rodes de premsa del Govern central destinades a informar sobre l'evolució de la pandèmia. Una de les autoritats competents delegades era la Ministra de Defensa però qui apareixia era el Cap de l'Estat Major de Defensa (JEMAD); la presència militar s'incrementava per l'afegit que suposava el portaveu de la Guàrdia Civil, atès el seu caràcter militar.

En canvi, les primeres protestes ideològiques molt airades del Govern català, protagonitzades insòlitàment pel Conseller d'Interior, davant l'actuació de les Forces Armades, a través de la Unitat Militar d'Emergències (UME), es varen anar diluint a mesura que la pandèmia es va anar agreujant i es va fer evident que eren necessaris tots els esforços possibles per fer front a la situació. Així, es va passar de la protesta inicial a que la mateixa Generalitat sol·licités l'ajut de la UME per a desinfectar instal·lacions, i Ajuntaments governats per forces independentistes acabaren seguint les passes de l'Ajuntament de Barcelona que havia demanat la col·laboració de l'exèrcit per instal·lar un centre d'atenció a persones sense sostre. El Govern central ha informat de 420 intervencions de la UME a Catalunya, de les que 179 es varen produir a residències geriàtriques. No era cap novetat: el Departament d'Interior ha sol·licitat al llarg dels anys la intervenció de la UME en diferents incendis forestals de gravetat i ajuntaments amb majoria independentista com el de Montblanc havien fet el mateix després de les inundacions de finals de l'any 2019.

És probable que aquesta polèmica respongui a un cert acomplexament no superat d'alguns càrrecs públics davant les Forces Armades: mentre als més puristes d'esquerres els hi fan urticària els uniformes, alguns regidors de partits espanyolistes feien el ridícul buscant una fotografia al costat de la UME. Aquest peculiar debat demostra que, malgrat el temps transcorregut, una part de la ciutadania encara conserva la imatge de les Forces Armades com a suport de la dictadura franquista, però la superació d'aquest clixé és més responsabilitat del Govern central i les mateixes Forces Armades que no pas de la població. També es va demostrar que davant una emergència l'obligació de les Administracions és buscar tot el suport possible: la salut de la ciutadania ha d'estar per damunt d'apriorismes ideològics.

Dins els diversos nivells d'administració, ens queda per citar el paper dels Ajuntaments: en uns moments tan greus, l'administració local va saber estar, en general, a l'altura de les circumstàncies. La proximitat dels Ajuntaments a la població és utilitzada massa sovint com un tòpic, però és una realitat incontrovertible. Sense l'administració local, diputacions i consells comarcals inclosos, moltes de les mesures adoptades pel Govern central o el de la Generalitat no s'haguessin pogut materialitzar. Malgrat el confinament, els càrrecs públics locals varen continuar al peu del

canó. Les Polícies Locals varen jugar un paper essencial: ja hem assenyalat que a Catalunya varen imposar el quaranta per cent de les denúncies a qui es saltava el confinament, però a més varen prestar funcions assistencials de tot tipus. D'altres serveis, com el de neteja o el de recollida de residus, continuaren treballant en unes tasques molt importants per a la salut pública. Els serveis d'atenció domiciliària varen multiplicar els seus esforços per atendre a les persones vulnerables. Molts ajuntaments es coordinaren amb el voluntariat desinteressat de part dels seus veïns i veïnes creant xarxes ciutadanes de suport. Les institucions supralocals mobilitzaren els seus recursos econòmics per tal d'ajudar als municipis. A Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona es va convertir en punt de referència. De fet, les enquestes el destaquen com la institució més valorada per la seva actuació, per davant del Govern de la Generalitat i del Govern central. Algunes de les reivindicacions generalitzades de les administracions locals han consistit en reclamar que el Govern central autoritzi als ajuntaments a disposar del seu superàvit pressupostari en mesures per fer front a les conseqüències socials de l'epidèmia i que s'arbitri un fons extraordinari per a les corporacions locals. L'alcalde de Barcelona, Ada Colau (2020), reivindicava el paper de les administracions locals de cara al futur immediat: " L'Estat i la Generalitat han d'entendre que les grans ciutats com Barcelona som part de la solució, però per això necessitem que ens donin confiança. Al segle XXI, les ciutats també fem política, no som tan sols una administració de serveis generals".

La cinquena pròrroga de l'estat d'alarma, fins el 7 de juny, va incorporar un concepte, el de cogovernança entre el govern central i els autonòmics en la desescalada que, si bé havia ja aparegut en disposicions anteriors, ara semblava adquirir un contingut més d'acord amb la denominació. El Govern central platejava a les Comunitats Autònomes un període de codecisió per tal de regular la progressiva relaxació de les mesures de confinament. La diferència amb els períodes anteriors es basava en que els ministeris de l'Interior, Defensa, i Transports, Mobilitat i Agenda Urbana, perdien el seu caràcter d'autoritats competents delegades: tan sols el Ministeri de Sanitat la conservava per tal d'assegurar la coordinació de les mesures sanitàries. La darrera pròrroga, fins el 21 de juny, ja implicava un pas gairebé definitiu cap a la normalitat institucional: els presidents de les Comunitats Autònomes en fase 3 passaven a ser Autoritats competents (una de les possibilitats recollida a la Llei 4/1981) per dirigir la desescalada en els seus respectius territoris. Les Comunitats en fase 3 podien sortir de l'estat d'alarma fins i tot abans del 21 de juny. De fet, Galícia, el País Basc, Cantàbria i Catalunya varen utilitzar aquesta possibilitat. El Govern de la Generalitat va decidir que Catalunya, que va entrar en fase 3 el dijous 18 de juny, deixés d'estar en estat d'alarma a les 00 hores del divendres dia 19, vint-i-quatre hores abans del que estava previst per a tota Espanya. Tal com ja hem esmentat, la finalització de l'estat d'alarma obria una nova etapa en la que va entrar en vigor el Reial Decret Llei 21/2020; el Govern va pactar el seu contingut amb diversos grups. Es va convalidar al Congrés de Diputats el 25 de juny amb els vots de PNB i Cs, i també, finalment, del PP. El PNB va declarar que havia aconseguit eliminar qualsevol sospita d'ingerència en les competències de les Comunitats autònomes. ERC hi va votar en contra però les raons caldria anar-les a trobar en qüestions alienes a les competències. Sembla doncs, que el final d'aquest episodi portarà a una situació semblant a l'anterior a la declaració de l'estat d'alarma: unes Comunitats Autònomes que veuran respectades les seves competències però, això sí, amb un Ministeri de Sanitat reforçat.

6. REPTES DE FUTUR

- a) La pandèmia ha provocat en les legislacions de tot el món una pressió inesperada. Els marcs constitucionals han grinyolat i han hagut de ser sotmesos a interpretacions flexibles per tal d'adaptar-se a la situació. A Espanya, una Llei Orgànica de 1981, la que regula els estats d'alarma, excepció i setge, ha hagut de ser utilitzada per fer front a una crisi sanitària, tan sols intuïda en un text legal de quasi quaranta anys d'antiguitat. Tot i així, soc dels que pensen que la decisió de declarar l'estat d'alarma fou encertada. El Govern sembla haver assumit que, a partir d'ara, serà necessari impulsar modificacions legals, potser a la mateixa Llei (definint la qüestió de les pròrrogues, per exemple), i en diverses normes sectorials com les que regulen la sanitat o la seguretat. I caldrà abordar supòsits no previstos com el cas de processos electorals ja convocats quan es declara l'estat d'alarma. El mateix Tribunal Constitucional, que els darrers anys no ha destacat per la seva flexibilitat ni per saber adaptar-se als nous temps, ha reconegut la complexitat de la situació: serà aquesta institució la que acabarà fixant els nous límits legals de l'estat d'alarma. I seran les Corts les que hauran de decidir sobre els continguts de les propostes de reforma que el Govern les vagi enviant.
- b) S'ha constatat el fràgil equilibri entre l'estat d'alarma i els drets de la ciutadania. Per definició constitucional, aquest drets no poden ser anul·lats per l'estat d'alarma, però sí que s'han vist limitats, en especial el de la mobilitat. A l'Estat espanyol el debat ha estat més intens perquè el mecanisme legal utilitzat per aplicar sancions als infractors ha estat la Llei Orgànica de Protecció de la Seguretat ciutadana de 2015, controvertida i discutida. Sembla evident que la Llei Mordassa, sobre la que penegen les amenaces d'una sentència del Tribunal Constitucional i de l'anunci del Govern de la seva derogació, haurà de ser superada per donar pas a una nova regulació de la seguretat ciutadana i de la capacitat sancionadora del Govern plenament respectuosa dels drets de la ciutadania.
- c) Una de les qüestions que la nova situació ha posat de manifest ha estat la necessitat de revisar les relacions entre el poder executiu i el poder legislatiu i el mateix funcionament parlamentari. Les Corts i els Parlaments autonòmics, així com els ajuntaments i la resta d'administracions locals, han vist alterades les seves formes habituals d'actuació. En general, s'ha observat una inadequació dels reglaments de les diferents institucions a les necessitats derivades d'una situació de pandèmia que ha comportat el confinament dels càrrecs públics. Realitats tan sols apuntades fins ara, com els debats i el vot telemàtics, hauran de ser regulades en previsió de que es puguin repetir situacions com l'actual, o potser més greus encara, que poguessin impedir tota presència física dels representants de la ciutadania a les seues institucionals; una regulació imprescindible, fins i tot al marge de la pandèmia, atesos els avenços tecnològics dels darrers anys mal assumits per la majoria d'institucions. El lletrat major del Parlament de Catalunya, Joan Ridaó (2020), ha exposat les línies mestres de la reforma del Reglament empresa pel Parlament per tal de començar a regular aquestes noves realitats. .

- d) Les tensions sempre presents entre l'Estat, sigui o no federal, i els governs subestats s'han aguditzat. Espanya ha viscut aquesta radicalització en el marc d'una tensió política que ve de lluny i sense haver resolt si es vol optar o no per avançar cap a la forma federalitzant, que la Constitució de 1978 feia possible, i el reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat espanyol. El debat es centrarà previsiblement en com es pot compatibilitzar l'establiment d'una direcció eficaç en casos d'emergències com la viscuda amb la possibilitat de que les Comunitats Autònomes puguin continuar exercint les seves competències, sense tenir la sensació permanent de que el Govern central pretén recentralitzar-les. El Reial Decret Llei 21/2020, que ha de regular l'etapa anomenada de "nova normalitat" fins que es disposi d'un remei eficaç o d'una vacuna contra el COVID-19, sembla que vol transitar per aquest camí; però no estan descartades noves polèmiques entre Govern central i Comunitats Autònomes. El funcionament de la cooperació federal d'estats com l'alemany, malgrat no haver estat exempt de tensions, podria indicar una via a seguir. En tot cas, caldrà que tothom sigui conscient de que serà impossible avançar en una "nova normalitat institucional" si no es troba una solució al conflicte català, que hauria de passar forçosament per la represa de l'activitat de la Taula de Diàleg i la llibertat del presos independentistes condemnats pel Tribunal Suprem. A més d'aquesta qüestió, serà imprescindible reconèixer el paper destacat que juguen els ajuntaments en el context institucional: ho han demostrat durant la gestió de la pandèmia, tot i que era evident des de fa molt temps. Hauria de sonar, per fi, l'hora del municipalisme.
- e) Les polítiques de seguretat pública patiran intenses modificacions. El debat històric entre seguretat i llibertat ja va comportar fa uns anys que alguns sectors de la societat es mostressin disposats a renunciar a part dels seus drets davant l'amenaça del terrorisme global. Però una altra part de la població es va mostrar contrària a aquestes renunciacions: Michel Benichou (2017), president del Consell de l'Advocacia Europea, ja havia senyalat que *"si es sacrifica la llibertat per la seguretat, no es tindrà ni llibertat ni seguretat"*. El filòsof Josep Ramoneda(2020) ha advertit sobre el perill que l'actual crisi *"acabi portant a formes d'autoritarisme postdemocràtic"* Hem comentat en aquest text perills que s'han començat a intuir: geolocalitzacions, utilització de dades personals o certificats d'immunitat; també hem pogut observar les primeres modificacions de situacions que semblaven consolidades: dificultats per presentar denúncies en temps de confinament o complicacions per efectuar identificacions a la via pública. No podem oblidar l'increment de les accions de l'extrema dreta xenòfoba i racista, generadora de delictes d'odi, que utilitza amb facilitat els rumors desestabilitzadors a la xarxa, una activitat que exigeix una resposta de l'Estat que, alhora, haurà de mantenir un delicat equilibri amb la llibertat d'expressió. És possible que es registri un increment de delictes informàtics o de noves formes d'explotació laboral. La revista digital Notes de seguretat (2020) s'ha fet ressò d'un informe, publicat per l'Europol el mes de juny, que analitza com s'han adaptat les activitats criminals a la pandèmia, traslladant-se sovint a delictes comesos a casa o en

línia, advertint del perill de que s'incrementin “*esquemes de frau per explotar els beneficis de la situació post pandèmia*” que poden afectar especialment a les persones grans. La seguretat pública no s'escapa tampoc de les tensions ja exposades entre centralització i autogovern de les Comunitats Autònomes, en especial les que disposen de Cossos de policia propis; la Policia de la Generalitat-Mossos d'esquadra, ha demostrat, una vegada més, la seva professionalitat, desmentint les antigues visions centralistes que la volien considerar una policia de segona. I caldrà reivindicar el paper exercit per les Polícies Locals, que més enllà de les seves funcions sancionadores, han actuat moltes vegades com la connexió més propera entre Administració i ciutadania. Serà també obligat sotmetre a examen una sovint poc valorada Protecció Civil, encara atrapada en el debat entre actuar com un servei més o exercir una activitat coordinadora, que segurament hauria pogut jugar un paper més destacat en aquesta crisi, tant a nivell estatal com a Catalunya.

A partir d'ara, serà necessari que l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya sàpiga proporcionar als professionals els instruments necessaris per adaptar-se a les noves realitats. En situacions d'epidèmia serà imprescindible també que les administracions vetllin per a que els professionals dels cossos policials i dels serveis d'emergències estiguin proveïts de tots els equipaments de protecció personal imprescindibles per poder actuar sense veure's exposats a un índex molt elevat de contagis; sense oblidar les garanties sanitàries a comissaries i instal·lacions policials. Finalment serà aconsellable analitzar si l'Administració pública ha sabut utilitzar les potencialitats dels nombrosos efectius de la seguretat privada en el cas d'una emergència tan greu com la viscuda.

- f) Un altre repte, ja plantejat i que ara haurà de ser reformulat amb major intensitat, és el de la mateixa definició del concepte de seguretat. Ignacio Ramonet (2020) opina que “el concepte de seguretat nacional hauria d'incloure, a partir d'ara, la redistribució de la riquesa, una fiscalitat més justa per disminuir les obscenes desigualtats, i la consolidació de l'estat de benestar”. És evident que les retallades en sanitat i serveis socials aplicades els darrers anys en molts països, i amb especial intensitat a Catalunya, han incidit negativament en la salut i la seguretat de la ciutadania. La mateixa Unió Europea, que va encapçalar la creuada de foment de les retallades, sembla assumir ara la seva equivocació. I els reptes derivats de la pandèmia no ens han de fer oblidar altres perills que, com el canvi climàtic, exigeixen una actuació decidida i solidària de tots els Estats; segurament tot està lligat. El professor Daniel Innerarity (2020) exposa en el seu llibre de recent aparició, *Pandemocràcia*, la idea de que la crisi del COVID 19 posa al descobert les deficiències estructurals del sistema. La idea de la seguretat entesa com a simple manteniment de l'ordre públic, que ja estava superada, hauria de donar pas a una nova definició molt més ampla i global. Una obvietat: l'actuació dels cossos de seguretat, sense que ningú pugui negar el seu important paper, ha estat lluny de ser la única decisiva davant un risc invisible.

En definitiva, l'episodi que hem viscut marcarà les nostres vides durant els propers anys; i les funcions i l'estructura territorial dels estats, la seva activitat legislativa i les polítiques de seguretat seran sotmeses a una profunda revisió.

7. BIBLIOGRAFIA

- AMOEDO-SOUTO, Carlos-Alberto (2020), Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. A Coronavirus y otros problemas, *El Cronista*, Núm. 86/87. Març/abril de 2020.
- ARBÓS, Xavier(2020), Drets fonamentals i crisi sanitària. *El Periódico*, 31/03/2020.
- (2020) El Congrés i l'estat d'alarma. *El Periódico*, 02/05/2020.
- BENICHOU, Michel (2017), Entrevista a *El Món Jurídic*. Núm. 309. Desembre 2016/gener 2017.
- BOSCH, Jaume (2018), La nostra policia. El model de seguretat de Catalunya des de 1978 fins als atemptats de 2017 i l'1 d'octubre. *EUMO Editorial*. Vic.
- (2020), Seguridad: el estado de alarma no es el 155. *La Vanguardia*, 17/03/2020.
- (2020), El debate no resuelto sobre las provincias. *La Vanguardia*, 1/05/2020.
- (2020), Pandemia, seguridad y libertades. *Diario Público*, 17/05/2020.
- CARRILLO, Marc (2020), Considérations à propos de l'impact constitutionnel sur l'état de droit des mesures adoptées en Espagne contre la pandémie du Covid-19. *Université d'Aix-Marseille/ Université de Toulon*.
- (2020), Los derechos en tiempo de pandemia. *Alrevesyalderecho. Blogs Infolibre*. 17/05/2020.
- COLAU, Ada (2020), Entrevista a *La Vanguardia*. 24/05/2020.
- CRUZ, Pedro (2020), La Constitución bajo el estado de alarma. *El País*, 17/04/2020.
- DECOOK, Julia (2020). Coronavirus y derecha radical: conspiración, desinformación y xenofobia. *Democraciaabierta*, 17/03/2020.
- Diario Público* (2020). Más de 300 expertos alertan del peligro de usar tecnologías contra el coronavirus que permitan "una vigilancia sin precedentes de la sociedad". 24/04/2020.
- DROSTEN, Christian (2020). Entrevista a *The Guardian*, 26/04/2020.
- El Mundo* (2020). Angela Merkel renuncia a coordinar la desescalada ante la negativa de algunos länder a seguir un protocolo único. 06/05/2020.
- INNERARITY, Daniel (2020). Reflexions de la nova era. Entrevista a Catalunya Plural. 21/04/2020.
- (2020). Pandemocràcia. Una filosofia de la crisi del coronavirus. *Galàxia Gutenberg*. Barcelona.
- JUAN, Jordi (2020). ¿Estado autonómico?. *La Vanguardia*. 26/04/2020.
- La Vanguardia* (2020). España explora una app para rastrear contagios por móvil. 22/05/2020.
- MADRIGAL, Consuelo (2020). La sociedad cautiva. *El Mundo*, 03/05/2020.
- Notes de Seguretat (2020). Com els delinqüents aprofiten la crisi de la pandèmia del COVID-19. Generalitat de Catalunya. 17/06/2020.
- PÉREZ ROYO, Javier (2020). El espejo alemán: similitudes y diferencias. *Eldiario.es*. 28/04/2020.
- QUERALT, Joan (2020). Estat d'alarma o bou com a bèstia grossa. *El Nacional*. 26/04/2020.
- (2020). Estat d'alarma: "orden y mando". *El Nacional*. 15/04/2020.
- RAMONEDA, Josep (2020). Entrevista a *El Crític*. 27/08/2020.
- RAMONET, Ignacio (2020). La pandemia y el sistema mundo. *Le Monde Diplomatique*. 25/04/2020.

- RIDAO, Joan (2020). Estado de alarma y cogobernanza. *La Vanguardia*. 06/05/2020.
- (2020). Virtualizando el Parlamento (hasta dónde se puede). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Número 8, Juny 2020.
- ROCHÉ, Sebastian (2020). Le coronavirus, l'exception et la culture politique des élites. *Esprit*. Maig 2020.
- RODRIGUEZ ARRIBAS, Ramón (2020). Declaracions a Confilegal. 16/05/2020.
- SAURA, Jaume (2020). Restriccions a la llibertat de circulació i abús sancionador durant l'estat d'alarma. *Revista de Dret Públic de Catalunya*. Maig de 2020.
- Síndic de Greuges de Catalunya (2020). El Síndic analitza el confinament com a factor de risc per a les víctimes de violència de gènere. 08/05/2020.
- (2020). El Síndic demana una atenció especial als infants i adolescents migrants durant la crisi de la COVID-19 i alerta sobre la xenofòbia. 08/06/2020.
 - (2020). El Síndic proposa una actuació proporcionada, necessària i no discriminatòria de les Forces i Cossos de Seguretat durant l'estat d'alarma. 1/04/2020.
- VELASCO, Francisco (2020). Por qué no hay en España un estado de excepción encubierto. *Diario Público*, 21/04/2020.



www.icps.cat