



## Unión Europea frente a la pandemia

**Nelson Cabezas Flores**  
**Coronel de Ejército**

¿Cómo han enfrentado algunos estados de la Comunidad Europea la emergencia de la pandemia del COVID-19?

España optó por decretar el estado de alarma para atacar la situación emergencia en vez de la legislación ordinaria. ¿Qué han hecho algunos de nuestros países vecinos? Se preguntan los políticos españoles, partiendo de que los modelos de estado son diferentes y las normativas también... ¿a cuál se podría asemejar más a España?

El líder del Partido Popular, Pablo Casado, criticaba la prórroga del estado de alarma en España durante el Pleno del Congreso de los Diputados este 6 de mayo y hacía una comparación con el marco legal que han adoptado otros países. «En Francia no han aplicado la excepcionalidad del artículo 16 de su Constitución, sino una Ley Orgánica aprobada por la Asamblea Nacional, por cierto, tumbada por el Senado ayer», comenzaba a enumerar Casado, líder del Partido Popular (PP).

“En Alemania se han limitado a aplicar la ley federal contra infecciones, que ha permitido a los “länder” (Estados Federales) hacer confinamientos solo si lo necesitaban. En Italia han aprobado un decreto sin acudir a la excepción constitucional. Ni Austria, ni Bulgaria, ni Croacia, ni Dinamarca, ni Grecia, ni Noruega, ni Holanda, ni Suecia la han aplicado. Y los que lo han hecho, como Rumanía, Chequia, Portugal, Irlanda o Finlandia, ya la levantan. Toda Europa tiene aversión a las medidas excepcionales.», señaló el líder del PP.

Al día siguiente, en una entrevista a la prensa española, Casado insistía en que “la mayoría de los países europeos ya no están en un supuesto excepcional de la Constitución, sino que van usando otras leyes”. ¿Qué hay de cierto en todo esto?

### **La complejidad de comparar normativas**

A pesar de que el mencionado político español, enumera países como si tuvieran realidades comparables, la cosa es bastante más compleja. Precisamente por



eso desde el Parlamento Europeo han elaborado un completo informe comparativo (States of emergency in response to the coronavirus crisis), sobre la realidad de las medidas de algunos países del viejo continente frente al COVID-19. Aunque se analizan sólo Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Hungría, Polonia y España, habrá más informes de este tipo próximamente.

Según el texto <sup>(1)</sup> estos siete Estados miembros analizados «son muy similares, aunque los marcos constitucionales dentro de los cuales se han tomado esas medidas difieren». «Mientras que las constituciones de algunos incluyen normas detalladas que prevén un estado de emergencia (a veces de varios tipos) en caso de amenazas externas o internas (caso de Francia, Alemania, Polonia y Hungría), otros como Bélgica e Italia abordan sus emergencias haciendo uso de reglas que permiten una cierta modificación del equilibrio normal de poderes entre los poderes ejecutivo y legislativo» continúa. Sin embargo, «incluso cuando existen mecanismos constitucionales de emergencia específicos, los Estados miembros han preferido no activarlos, ya sea por razones históricas (caso de Alemania) o por miedo a desencadenar un mecanismo percibido como demasiado represivo (Francia)», explica el informe que apunta que «con la excepción de España, la preferencia ha sido por medidas legislativas urgentes ordinarias». Sin embargo, los siete Estados miembros considerados ofrecen cierto grado de control parlamentario sobre las medidas adoptadas».

### **Similitudes entre España y Alemania**

Según el catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Sevilla, Pablo Antonio Fernández Sánchez, qué países se asemejarían más España en este sentido.

«España se podría comparar con Alemania fundamentalmente porque nuestra Constitución se hizo a la imagen y semejanza de aquella.

Ellos tienen sus länder, nosotros comunidades autónomas e independientemente de cómo se llamen se parecen mucho puesto que hay competencias que son exclusivas de las CCAA (Comunidades Autónomas) y competencias que son exclusivas del Estado central», relata este experto.

---

<sup>1</sup> García Y.2020 "Que medidas excepcionales han tomado los países de la Comunidad Europea para combatir el Covid 19", 19 de Mayo, Diario El País, Madrid, España.



La sanidad por ejemplo es una competencia descentralizada en ambos países por lo que la ejecución corresponde a las CCAA y a los länder. «A pesar de que el Estado sea el garante y si existe un problema de salud pública, como el COVID-19, puede asumir competencias de coordinación que es lo que en teoría España ha hecho, aunque luego la práctica no haya sido así», en opinión de Fernández Sánchez.

Alemania ha resuelto esta emergencia «acudiendo directamente a la ley ordinaria que tiene expresamente para temas de salud pública y no ha necesitado acudir a una ley de excepción. Esto y una buena coordinación es lo que ha permitido a los "länder" (estados autónomos) asumir mediante decretos muchas competencias en relación con la pandemia mientras que la cancillería alemana ha asumido una labor fundamentalmente de coordinación».

En opinión de Fernández Sánchez, en España, mediante el estado de alarma el gobierno central ha asumido todas las competencias”.

«¿Qué se ha hecho mal en España?», se plantea este experto. «Declarar un estado de alarma, porque o bien no era necesario y por lo tanto teníamos legislación ordinaria, que es lo que se podría hacer ahora, o bien se tenía que haber decretado el estado de excepción que era lo que hubiera permitido que el Gobierno central hubiese asumido competencias incluso de suspensión de derechos fundamentales, y que sería más garantista».

### **Alemania y su legislación sobre infecciones**

Alemania no ha declarado un estado de emergencia a nivel nacional para combatir la pandemia, sino que ha activado la Ley de Protección de Infecciones, aprobada en 2001, en la que los gobiernos de los länder son los principales actores en la gestión de la epidemia en cada territorio. Esto ha hecho que algunos länder declararan un estado de catástrofe a nivel regional, como hizo por ejemplo el ministro del Interior bávaro. Sin embargo, el informe comparativo de la Unión Europea explica que, aunque el estado de emergencia es legalmente posible, los políticos alemanes se han mostrado reacios a utilizar esta herramienta por “motivos históricos, que hacen que la aplicación de estas leyes de emergencia sea algo muy controvertido y la declaración de estado de emergencia se considera una medida de último recurso”.

¿Cómo funciona esta Ley de Protección de Infecciones? La herramienta legislativa usada por Alemania para combatir el coronavirus es “un estatuto federal que describe el alcance de acción de los gobiernos Federal y länder



durante una epidemia y los equipa con varios medios diseñados para prevenir, controlar y combatir la propagación de enfermedades”. Así que, sobre esta base, se han impuesto restricciones, que van desde la prohibición de contactos en todo el país para reuniones de más de dos personas hasta el cierre forzado de centros de atención para menores (párrafo 33) y la prohibición de eventos o reuniones grandes (párrafo 28) tras aumentar las infecciones por COVID-19 en todo el país, por dos semanas de tiempo renovables.

También en marzo el Bundestag declaró el ‘brote epidémico de importancia nacional’, otorgando competencias adicionales al Ministerio Federal de Salud, como el derecho a adquirir equipos médicos para fines de atención, desinfección e investigación, y el derecho a reorganizar el despliegue de personal médico en todo el territorio”.

### **Francia y su ‘emergencia de salud pública’**

La Constitución francesa (1958) sí recoge situaciones de emergencia en virtud de tres opciones: poderes excepcionales presidenciales, estado de sitio y estado de emergencia. Como señala la comparativa del Parlamento Europeo, «de acuerdo con la Ley 55-385 de 1955, se puede declarar un ‘estado de emergencia’ en caso de peligro inminente como resultado de violaciones graves del orden público, o en el caso de eventos que por su naturaleza y gravedad pongan en peligro el orden público».

Bajo el estado de emergencia, las autoridades pueden limitar el movimiento de personas, establecer zonas de seguridad y cerrar espacios públicos. El estado de emergencia se ha declarado en el pasado en Francia en varias ocasiones, siendo la más reciente en 2015 después de los ataques terroristas en París. Sin embargo, y a pesar de tener la posibilidad de aplicar ese ‘estado de emergencia’ a la crisis de salud, Francia ha optado por atajar de otro modo el COVID-19. “El 23 de marzo, el Parlamento francés adoptó una ‘ley sobre medidas urgentes’ (Ley No 2020-290) en respuesta a la pandemia de coronavirus y declaró por primera vez una ‘emergencia de salud pública’. Además de las medidas sanitarias, la ley prevé medidas financieras y electorales de emergencia”, como detalla el informe.

Según el artículo L3131-12 del Código de Salud Pública, creado por la ley anterior, una emergencia de salud pública requiere la existencia de una ‘catástrofe sanitaria que ponga en peligro, por su naturaleza y gravedad, la salud de la población’. Es declarado por un decreto del Consejo de Ministros sobre la base de un informe del Ministro de Salud, debe incluir justificaciones de jure y



de facto, en particular los datos científicos en los que se basa la decisión. A este respecto, 'la emergencia de salud pública' difiere ligeramente del estado general de emergencia, que, según la Ley 55-385, no requiere justificaciones específicas.

En Francia, el Senado aprobó el proyecto de ley sobre la prórroga del 'estado de emergencia de salud pública' extendiéndolo hasta el 10 de Julio 2020.

Sobre el control parlamentario de estas medidas de emergencia, "tanto la Asamblea Nacional de Francia como el Senado deben ser informados de las medidas tomadas por el gobierno y pueden solicitar más información en cualquier momento (Código de Salud Pública L3131-13)", como relata el informe comparado de la UE.

Además, debido a que la emergencia de salud pública introduce la posibilidad de limitar los derechos y libertades fundamentales que los ciudadanos disfrutaban plenamente en circunstancias normales, existe la posibilidad de apelar contra ellos ante el tribunal administrativo (Código de Salud Pública L3131-18).

### **El caso de Italia y su estado de emergencia**

Tras la declaración de "emergencia internacional de salud pública" por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero, el Consejo de Ministros de Italia decretó el 'estado de emergencia en el país'. Fue sólo un día después, el pasado 31 de enero y "por un período de seis meses como exige la legislación vigente a fin de permitir la emisión de las órdenes de Protección civil necesarias". Este período puede extenderse a 12 meses y renovarse solo una vez (Código de Protección Civil, Artículo 24 (3). Se puede ver en la web del Ejecutivo que incluye la cronología y las decisiones que se han ido tomando en el país.

Además, en la Gaceta Oficial de la República Italiana se pueden consultar todos los documentos que contienen medidas urgentes con respecto a la contención y el manejo de la emergencia epidemiológica del COVID-19.

"La respuesta italiana al coronavirus fue liderada por el uso prominente de instrumentos legales gubernamentales en forma de decretos-leyes, decretos del primer ministro y órdenes ministeriales", según el informe comparativo del Parlamento Europeo.



## **Bélgica otorga 'poderes especiales' a su Gobierno**

La Constitución belga (1831) no tiene disposiciones específicas dedicadas al «estado de emergencia» en sentido estricto. Sin embargo, según el Artículo 105, un mecanismo de «poderes especiales» permite al parlamento belga delegar poderes legislativos al gobierno siempre que existan razones convincentes que justifican el uso de poderes especiales que deberían estar limitados en el tiempo.

¿Qué ha hecho Bélgica para abordar esta emergencia sanitaria? “El 27 de marzo se adoptaron dos leyes habilitantes para permitir que el gobierno belga tomase medidas para controlar la propagación de COVID-19 durante un período máximo de tres meses a partir del 30 de marzo. Y las dos leyes tratan los asuntos cubiertos por los artículos 74 (COVID-19 II) y 78 (COVID-19 I) de la Constitución”, según la comparativa elaborada por la UE.

Las leyes de habilitación enumeran las medidas que el Gobierno puede tomar, incluidas, entre otras, las medidas para proteger la salud pública, apoyar las actividades económicas y garantizar el buen funcionamiento del poder judicial y el Gobierno también puede determinar las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables en caso de incumplimiento de las medidas adoptadas. Y “se tomaron medidas adicionales a nivel comunitario y regional, ya que Bélgica es un estado federal en el que los poderes se distribuyen entre los niveles federal, regional y comunitario y la gestión de la pandemia no puede limitarse a la competencia exclusiva de un solo nivel”, apunta este informe.

## **Hungría y su 'estado de peligro'**

El 11 de marzo de 2020, con el Decreto del Gobierno 40/2020, el gobierno húngaro declaró 'estado de peligro' para todo el país. Las medidas gubernamentales extraordinarias relacionadas con la situación epidémica se establecieron en un decreto gubernamental separado.

Posteriormente, se emitieron varios decretos gubernamentales sobre medidas extraordinarias y, en el marco del control de la epidemia.

El gobierno organizó la defensa contra el coronavirus a lo largo de los ejes militar, policial, sanitario y económico. Introdujo un paquete inicial de medidas para proteger la economía que más tarde se ha extendido con medidas económicas adicionales. Introdujo también restricciones a la circulación en Hungría a partir del 28 de marzo que se prorrogaron por un período de tiempo ilimitado a partir del 9 de abril de 2020.



Tras la entrada en vigor de esta ley hubo críticas nacionales y extranjeras por los amplios poderes que otorgaba al Gobierno sin límite de tiempo y las reglas relacionadas con el alarmismo, que, por ejemplo, podrían usarse para limitar la libertad de expresión. De hecho, el presidente del Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea que examinara si cumplía con el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

En cuanto al control parlamentario de estas medidas de emergencia en Hungría, "antes del final del período de 'estado de peligro', la Asamblea Nacional puede revocar la autorización dada al Gobierno para extender la aplicación de sus decretos y, de acuerdo con la sección de justificación detallada del proyecto de ley, la Asamblea Nacional también tiene la opción de revocar la autorización de cualquier medida gubernamental adoptada", como señala el informe europeo.

### **Polonia y su 'estado de epidemia'**

Polonia no ha declarado ningún estado constitucional de emergencia de los que establece su Constitución, sino que ha basado su respuesta en la legislación ordinaria y decretos ejecutivos sobre ésta. Y eso que según el informe del Parlamento Europeo que estudia las medidas de algunos países como respuesta al COVID-19, "la Constitución polaca (1997) establece tres estados de emergencia: la ley marcial, el estado de excepción y un estado de desastre natural (donde se menciona explícitamente la 'ocurrencia masiva de (...) enfermedades infecciosas de los seres humanos')". El marco legislativo usado por Polonia para esta crisis es la Ley de 5 de diciembre de 2008 sobre la 'Prevención y el combate de contagios y enfermedades contagiosas en humanos' ('Ley de Enfermedades Contagiosas'), que es una ley ordinaria, y la Ley de 2 de marzo de 2020 sobre 'Soluciones especiales relacionadas con la prevención, la lucha y la lucha contra COVID-19', que entró en vigor el 8 de marzo de 2020 (la Ley COVID-19, que también es una ley ordinaria, pero fue adoptada específicamente para la pandemia).

Como detalla la comparativa europea "sobre la base de la Ley de Enfermedades Contagiosas, se declaró el 'estado de riesgo epidémico' el 13 de marzo y el 'estado de epidemia' el 20 de marzo. Estados que no deben confundirse con los estados constitucionales de emergencia" descritos anteriormente.

### **España y su cuarta prórroga del estado de alarma**

El artículo 116 de la Constitución española (1978), junto con la Ley Orgánica 4/1981, prevén la posible declaración de tres estados especiales diferentes en



España: el estado de alarma, el estado de emergencia y el estado de sitio, en tres escenarios diferentes. El Gobierno puede declarar el estado de alarma bajo circunstancias muy específicas entre las que se encuentran las “crisis de salud” y por un período máximo de 15 días, informando inmediatamente al Congreso de los Diputados que será quien autorice las extensiones temporales de ese estado de alarma en caso de considerarlo conveniente.

El gobierno español abordó la situación causada por la pandemia del COVID-19 declarando un estado de alarma el 14 de marzo de 2020 mediante el Real Decreto 463/2020 que se prolongó por primera vez el 27 de marzo (hasta el 12 de abril), por segunda vez el 10 de abril (hasta el 26 de abril), por tercera vez el 24 de abril (hasta el 9 de mayo) y por cuarta vez el 6 de mayo (hasta el 24 de mayo).

Previamente el estado de alarma sólo se había declarado una vez en España y fue el 4 de diciembre de 2010, cuando los controladores civiles de tránsito aéreo abandonaron sus funciones provocando el cierre del espacio aéreo español. “Bajo el estado de alarma se pueden limitar los derechos fundamentales (Artículo 11 Orgánico Ley 4/1981).

El estado de emergencia y el estado de sitio, que nunca han sido declarados por el momento, permiten la suspensión de varios de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución (Artículo 55 (1))”, según detalla el informe comparativo del Parlamento Europeo.

Antes de la declaración del estado de alarma, la mayoría de las comunidades autónomas ya habían adoptado medidas para abordar la emergencia sanitaria (cerrar escuelas, cancelar actividades culturales o deportivas, etc.). Sin embargo, la declaración del estado de alarma extendió las medidas a toda España, impuso restricciones importantes a la libertad de circulación pública y la libertad de ejercer actividades económicas o comerciales y tuvo un impacto considerable en la distribución de competencias entre las autoridades nacionales y regionales.

“La mayoría de las medidas adoptadas a nivel nacional para abordar el impacto económico y social de la pandemia se han adoptado mediante decretos-leyes, un tipo específico de acto legal, con la misma posición legal que las leyes ordinarias, que pueden ser adoptadas por el ejecutivo en situaciones urgentes (artículo 86 de la Constitución)”, dice el documento de la UE.



En cuanto al control parlamentario, el Congreso de los Diputados aprueba la prórroga del estado de alarma y controla cómo el gobierno ejerce su competencia para adoptar decretos-leyes (decide si los valida y los convierte en ley dentro de los 30 días de su adopción). La cámara ya ha decidido validar siete de los decretos-leyes adoptados durante la pandemia y ha decidido transformar algunos de ellos en ley.

### **Empleo de medios de las Fuerzas Armadas y Policiales.**

Con respecto a esta información, he querido agregar algunos antecedentes obtenidos del Informe (2<sup>2</sup>) y que en particular se refieren a España y Francia.

El Gobierno Central español ,dispuso la Operación Balmis 2020 ,a cargo de las FFAA que son instrumentos del Estado utilizados en situación de alarma con el objetivo principal de apoyo a la población en la lucha contra la pandemia del Covid-19, en estrecha colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado ,organismos institucionales y de la administración pública. Por ello las FAS pusieron en marcha la Operación "Balmis" en la que participaron los Ejércitos de Tierra y del Aire, la Armada y la UME(Unidad Móvil de Emergencia, dirigidos por el Mando de Operaciones(MOPS) del Estado Mayor de la Defensa bajo el Mando de la Ministra de Defensa.

La mencionada UME, creada hace algunos años, ya había actuado en la emergencia, provocada por el SARS-Cov-2, actuó conforme a esta experiencia anterior, ya que tiene una alta disponibilidad y especialización para actuar en emergencias biológicas y cuenta con un Grupo especializado para actuar en ambientes con gran carga vírica y realizar la desinfección de instalaciones críticas vulnerables ,tales como aeropuertos, estaciones de ferrocarril y puertos, cárceles, hospitales, centros de atención de salud, hogares de Adultos Mayores y contribuir con asesoramiento a las Comunidades en dictar medidas de prevención de contagios, estableciendo zonas rojas, verdes o de tránsito. Según la publicación esta Unidad UME, dependiente del Ministerio de la Defensa, ha compartido su experiencia de haber enfrentado 540 emergencias en todo el territorio español, dando su asesoría a otros servicios, tales como Bomberos, Cruz Roja, Protección Civil y a través de la Escuela Nacional de Protección Civil.

---

<sup>2</sup> RESDAL: La labor de las fuerzas militares en contexto de crisis COVID-19, Informe N°2, julio de 2020, Red de Seguridad y Defensa de América Latina.



Los otros medios de las FAS españolas, que emplearon 171.487 militares realizaron tareas muy variadas: desinfectar, reparto de alimentos, presencia, seguridad traslado de pacientes en distintos medios, montaje de puentes, hospitales de campaña, centros de personas sin hogar, vigilancia de fronteras, instalación de grupos electrógenos, contenedores, plantas de tratamiento de aguas, tripular puntos y puestos de control sanitarios, cordones sanitarios, toques de queda etc.

Con respecto a las FFAA francesas, de gendarmería y policiales, también ellas participaron desde el primer momento en que se decretó la "Ley sobre medidas urgentes 2020/290", con gran cantidad de efectivos (260.000 profesionales y 400.000 reservistas, más 101.000 Gendarmes Nacionales) en todo su territorio en Europa y los de Ultramar, también tenían un alto grado de alistamiento para entrar en acción, ya que su planificación y ejecución de medidas ante la amenaza terrorista del "Ejército Islámico" por casi cinco años no los sorprendió totalmente, por lo tanto contaban con gran cantidad de efectivos desplegados y con Unidades preparadas para la amenaza químico-bacteriológica.

Sus tareas principales, según el texto mencionado se materializó en cuatro grandes rubros:

- Asistencia al Sistema de Salud: desinfección de lugares de alta concentración de personas, difusión de medidas de prevención del Covid-19, armado de carpas de emergencia, hospitales de emergencia y centros de cuarentena, transporte y distribución de medicamentos, equipos médicos y de bioseguridad, elaboración equipos de protección, entre otros.
- Distribución de alimentos y/o agua potable: Trabajos de apoyo humanitario a las poblaciones más necesitadas a través de kits alimenticios, raciones y bolsones de alimentos, potabilización, empaquetado y distribución de agua potable.
- Orden Público/fronteras: implementación, patrullajes marítimos, terrestres y aéreos, controles fijos y móviles y control de fronteras, barreras y cordones sanitarios, protección de infraestructura estratégica.
- Repatriación de nacionales, desinfección de instalaciones de las FFAA, transporte de tropas propias, entre otras.



## UE: CUADRO RESUMEN PAISES Y CARACTERÍSTICAS ESPECIALES

Países	Poderes	Temporales	Bajo vigilancia parlamentaria	Usado previamente
España	Estado de alarma (art. 116 de la Constitución y art. 4-12 de la Ley orgánica 4/1981), decretos leyes (art. 86 de la Constitución)	Sí	Sí	Sí
Bélgica	Poderes especiales (art. 105 de la Constitución)	Sí	Sí	Sí
Francia	Estado de emergencia sanitaria (Código de Salud Pública)	Sí	Sí	No
Alemania	Caracterización de la crisis del Covid-19 como un 'brote epidémico de importancia nacional' (párrafo 5 del Ley de Protección de Infecciones)	Sí	Sí	No
Hungría	Ley XII de 2020 sobre el control del coronavirus, Decreto 40/2020 (11 de marzo)	No*	Sí	Sí
Italia	Decreto leyes (art. 77 de la Constitución), Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, Ley 833/1978, Código de protección civil (artículo 24)	Sí	Sí	Sí
Polonia	Estado de epidemia (Ley sobre la prevención y el combate de contagios y enfermedades contagiosas en humanos del 5 de diciembre de 2008); decretos ejecutivos del Ministro de Salud y del Consejo de Ministros	Sí	Sí	No

