



No todo vale: la intervención de Madrid desde la perspectiva constitucional



La tensa y cada vez más preocupante situación de la Comunidad de Madrid en la llamada “segunda ola” de la COVID-19 ha llevado al Gobierno regional a tomar medidas más restrictivas en 45 zonas sanitarias. Sin embargo, parecen no ser suficientes y desde el Gobierno central se pide a la presidenta Isabel Díaz Ayuso que amplíe y endurezca las nuevas reglas. De no hacerlo, el ejecutivo “tendría que intervenir”, escuchamos en los últimos días. Pero, ¿cómo? ¿Avala la Constitución esa intervención? ¿Se puede aplicar el famoso artículo 155? Ignacio Álvarez, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid tiene las respuestas.



Pedro Sánchez e Isabel Díaz Ayuso tras la reunión el pasado 21 de septiembre en la sede de la Comunidad de Madrid. / [Pool Moncloa/Borja Puiq de la Bellacasa](#).

A los habitantes de la Comunidad Autónoma de Madrid nos huele la cabeza a pólvora, que se dice coloquialmente. Según hemos podido saber, la intervención de la autonomía se antojaría inevitable en aras de impedir la propagación de la segunda ola de la COVID-19. Las negociaciones entre el Gobierno regional y el nacional decantarán la balanza en un sentido u otro.

Si consiguen llegar a un acuerdo, siquiera de mínimos, probablemente veremos la administración conjunta de una situación que se agrava por momentos y que amenaza con volver a colapsar el sistema de salud autonómico. Si no lo consiguen, el rumor instalado en los mentideros aboga por una “intervención” de Madrid (¿de toda la Comunidad o de algunos de los municipios que la integran? ¿Por cuánto tiempo? ¿Con qué efectos?) por parte del Gobierno central.



¿Existe cobertura constitucional para la intervención?

La cuestión reside en saber si el Gobierno tiene cobertura constitucional para, persiguiendo ese fin, disponer de cualesquiera medios que estime oportunos. La respuesta es negativa desde el Estado de Derecho que la Constitución mantiene con pulso. Veamos los principales paraguas legales y que el lector saque las conclusiones pertinentes.

En primer término figura el artículo 65.1 de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que reza así:

“La declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad, en cuyo caso se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas”.

No en vano, el precepto fue modificado por el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, que ofrece una cobertura muy similar en sus artículos 3 y 5.

El artículo 3.1 establece:

“Con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado promoverá, coordinará o adoptará de acuerdo con sus competencias cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en este real decreto-ley, con la colaboración de las comunidades autónomas”.

Y el artículo 3.2. señala:

“Corresponderá a los órganos competentes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de vigilancia, inspección y control del correcto cumplimiento de las medidas establecidas en este real decreto-ley”.

Por su parte, el artículo 5 cierra el círculo al decir que:

“Con arreglo a lo previsto por el artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, se procederá a la adopción de planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias, mediante actuaciones coordinadas en salud pública, atendiendo a los distintos niveles de riesgo de exposición y de transmisión comunitaria de la enfermedad COVID-19 para el desarrollo de las distintas actividades contempladas en este real decreto-ley”.

Medidas más gravosas: estado de alarma y 155

Es muy posible que las medidas que se tomen –y que se están tomando desde hace días– respondan a la filosofía que imbuje a las dos normas extractadas. La cuestión es qué sucede si no son suficientes o si se muestran ineficaces. Quizá en tal tesitura –y sólo en tal tesitura– se podrían adoptar medidas más



gravosas. En ese sentido destacan dos que, dentro de la gravedad en la que ya estamos instalados, presentan problemas de diversa índole.

Conforme a la legislación vigente se puede dictar un estado de alarma parcial, siempre que se cumpla los requisitos constitucionales y siempre que se atienda al principio de proporcionalidad que exige dicha legislación (artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981: “Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias”).

Lamentablemente este principio cayó en el olvido en el primer confinamiento masivo, más de dos meses y medio de reclusión domiciliaria que hizo tabula rasa conforme a la tan española ley del péndulo (pasamos de nada a todo en cuestión de horas).

En caso de que se opte por esta vía, lo declara el Gobierno por 15 días y su eventual prórroga exige la autorización del Congreso de los Diputados. Buena parte de los expertos que se pronunciaron en su día manifestaron serias dudas no sólo acerca de la licitud de la declaración en sí, sino de las prórrogas por tiempo superior a los quince días, así como de la suspensión de facto de derechos fundamentales, extremo prohibido en los estados de alarma.

En cuanto a la segunda medida, el 155, el precepto dice así:

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

Aplicarlo a la situación que vivimos en la Comunidad Autónoma de Madrid sería harto complicado por desproporcionado. En primer lugar, ¿dónde reside exactamente el incumplimiento de las obligaciones de un Gobierno regional que ha tomado medidas, mejores o peores, para intentar atajar el mal que nos aqueja y que ha anunciado otra batería adicional de refuerzo?

En segundo término, ¿cómo constatar que se ha causado ya –no que sea cause pro futuro, lo cual es una probatio diabólica de todo punto imposible– un grave perjuicio al interés general de España?

En tercer lugar, ¿se podría entender válido como requerimiento la reunión mantenida por el Presidente del Gobierno con la Presidenta de la Comunidad? ¿Lo atendió esta al tomar las medidas referidas o se puede entender que,



antes al contrario, su posterior negativa a endurecerlas deja la vía expedita para continuar la tramitación del 155?

Muchas dudas y demasiados cabos sueltos en una decisión tan delicada como esta. A lo que se suma que la norma no fue pensada para combatir casos como el de una pandemia sino que este mecanismo de coerción federal se importa de



Pedro Sánchez e Isabel Díaz Ayuso en la sede de la Comunidad de Madrid. / [Comunidad de Madrid](https://www.comunidad.madrid/).

otras latitudes para luchar contra eventuales tentaciones secesionistas o rupturas graves del orden constitucional de cualquier especie.

Por si ello fuera poco, el único precedente de aplicación del precepto tuvo lugar (precisamente) en 2017, cuando las instituciones gubernamentales catalanas declararon unilateralmente la independencia de Cataluña del resto de España.

Es curioso que no se comente apenas que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el particular en las Sentencias [89/2019](#) y [90/2019](#) y allí expuso negro sobre blanco que el artículo 155 contempla un mecanismo absolutamente excepcional para afrontar “incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados”, una medida de último recurso ante una situación de “incumplimiento manifiesto y contumaz” o de “incumplimiento flagrante” de las obligaciones constitucionalmente impuestas (¿qué obligaciones impone la Constitución al Gobierno regional que este haya incumplido de modo flagrante a la hora de gestionar la pandemia?).

No hay requerimiento previo del presidente Sánchez

Además, no existe –y si existe no se conoce– el requerimiento previo del presidente del Gobierno central, Pedro Sánchez, a la presidenta del Gobierno regional, Isabel Díaz Ayuso, salvo que, como decíamos antes, se quiera entender implícito en la “reunión de las banderas”, lo cual tampoco se compadecería con la forma en que actuó el Gobierno de la Nación en dicho precedente (acordado previamente en Consejo de Ministros).

Por lo demás, el Tribunal Constitucional deja claro que el artículo 155 no puede entenderse exento de límites y que en ningún caso dará lugar a la suspensión indefinida de la autonomía o a la supresión institucional de la misma comunidad autónoma.

Y un dato capital: según el propio Tribunal Constitucional la aplicación de este artículo no tolera limitar o excepcionar derechos fundamentales, cosa que



mucho nos tememos volvería a suceder si se decretase un nuevo confinamiento de la población madrileña.

Urge un acuerdo entre ambas administraciones que vele por la salud de todos los habitantes de Madrid. Un acuerdo proporcionado y firme. Un acuerdo constitucional en el sentido más noble del término, si es que tiene alguna acepción innoble.

Ignacio Álvarez Rodríguez es profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

Artículo publicado en The Conversation en el que ha colaborado la Unidad de Cultura Científica UCM.