

*Los poderes de emergencia en el Reino Unido**

Alfredo De Stefano Pérez**

Abogado

Resumen: *Este trabajo examina los poderes de emergencia que el ordenamiento legal británico otorga al Ejecutivo para hacer frente a un estado de excepción en el Reino Unido. A este fin, se analizarán las principales disposiciones legales contenidas en el Civil Contingencies Act (2004). Este trabajo estudiará la definición de emergencia contenida en la ley; los órganos facultados para ejercer los poderes de emergencia; los requisitos legales para su ejercicio; la amplitud de dichos poderes; los límites impuestos al ejercicio de los mismos; el carácter temporal de las medidas dictadas en ejercicio de estos poderes; el control parlamentario sobre los decretos de emergencia; y la naturaleza de dichos decretos como legislación secundaria y sus efectos en materia de control judicial.*

Abstract: *This paper examines the emergency powers that the British legal system grants to the Executive to deal with a state of exception in the United Kingdom. To this end, the main legal provisions of the Civil Contingencies Act (2004) will be analyzed. This paper will assess the definition of emergency contained in the law; the bodies empowered to exercise emergency powers; legal requirements for their exercise; the scope of those powers; limitations on their exercise; the temporary nature of the measures taken in the exercise of these emergency powers; parliamentary control over emergency regulations; and the nature of such regulations as secondary legislation and its effects on judicial control.*

Palabras Clave: *Emergencia, poderes de emergencia, estados de excepción, decretos de emergencia, derecho constitucional, Reino Unido, Civil Contingencies Act 2004.*

Key words: *Emergency, emergency powers, state of exception, emergency regulations, constitutional law, United Kingdom, Civil Contingencies Act 2004.*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objeto examinar los poderes extraordinarios que el ordenamiento legal británico otorga al Ejecutivo para hacer frente a un estado de emergencia en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, a tal fin se analizará el contenido de las principales disposiciones contenidas en el texto legal que regula dicha materia, el *Civil Contingencies Act* de 2004 (en adelante: CCA 2004).

Los poderes de emergencia constituyen un mecanismo de respuesta de los ordenamientos jurídicos modernos para hacer frente a una grave amenaza al bienestar de la comunidad o

* Dedico este trabajo a la memoria de mi padre, Profesor Juan De Stefano, quien dedicó 54 años de su vida a la actividad académica en el ámbito del derecho público en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

** Master of Laws (LLM), University College London (UCL); Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela (UCV); Abogado, Universidad Central de Venezuela (UCV).

la seguridad pública, que implica de manera temporal ampliar las potestades del gobierno y suspender parcialmente o por completo la legislación ordinaria mientras son superadas dichas circunstancias extraordinarias y se restablece el orden legal.¹ Estos poderes usualmente suponen restricciones a las libertades ciudadanas y una redistribución de potestades entre las ramas del poder público en beneficio del Ejecutivo.² El uso de estos poderes de emergencia se ha pretendido justificar mediante el argumento de la necesidad, *necessitas legem non habet*, conforme al cual una persona podría transgredir legítimamente una norma del sistema legal durante circunstancias excepcionales con el propósito de garantizar el fin último del ordenamiento jurídico que es el bienestar de la comunidad.³

De esta manera, la teoría de los poderes de emergencia se erige sobre una dicotomía artificial entre la norma y la excepción que respalda la necesidad de alcanzar un balance entre los intereses de la sociedad y los derechos individuales. Así, un estado de emergencia otorgaría legitimidad inmediata al ejercicio de poderes extraordinarios por parte del Ejecutivo, permitiéndosele así imponer limitaciones a los derechos de los ciudadanos.⁴

Los orígenes históricos de los poderes de emergencia pueden remontarse a la antigua Roma, donde existía la práctica de designar un “dictador” en circunstancias excepcionales de ataque exterior o rebelión interna.⁵ Sin embargo, no será hasta el siglo XVIII y XIX cuando se comience a introducir la idea de estados de emergencia en las constituciones europeas.⁶ La concepción moderna del régimen legal de dichos estados de emergencia encuentra su origen en la revolución francesa, cuando en la Asamblea Constituyente Francesa de 1789 se efectúa la distinción entre un “estado de paz” y un “estado de sitio”.⁷ En el caso de configurarse el último, las funciones confiadas a la autoridad civil en materia de preservación del orden y policía interna serían transferidas a un comandante militar quien ejercería dichas competencias bajo su responsabilidad.⁸ En los Estados Unidos, durante la guerra civil, el Presidente Lincoln adoptó medidas extraordinarias como la suspensión del mandamiento del habeas corpus y la detención y el arresto de quienes fueran sospechosos de conducta desleal y traición invocando la necesidad pública.⁹ En Alemania, la constitución de Weimar de 1919 preveía en su artículo 48 el otorgamiento de poderes extraordinarios al Presidente para enfrentar graves amenazas al sistema, pudiendo adoptar las medidas necesarias para restablecer la ley y el orden, incluso mediante el uso de las fuerzas armadas y la suspensión de una serie de dere-

¹ Brian McGiverin. “In the face of danger: a comparative analysis of the use of emergency powers in the United States and the United Kingdom in the 21 century”. *Indiana International & Comparative Law Review*. Vol. 18:1. Indianápolis. 2008. pp. 233-234. <http://heinonline.org> [30-11-2015].

² *Ídem*, p. 234.

³ *Ibidem*.

⁴ Scott P. Sheeran. “Reconceptualizing states of emergency under international human rights law: theory, legal doctrine, and politics”. *Michigan Journal of International Law*. Vol. 34, Issue 3. Ann Arbor. 2013. p 496. <http://heinonline.org> [01-12-2015].

⁵ Ferejohn, John y Pasquale Pasquino. “The law of the exception: A typology of emergency powers”. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 2, N° 2. Oxford. 2004. p. 211, <http://heinonline.org> [27-11-2015]. Sheeran, Scott P. p. 496.

⁶ Sheeran, Scott P. p. 496.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ídem*, p. 497.

chos individuales.¹⁰ En los Estados Unidos, estos poderes de emergencia fueron una vez más utilizados durante la segunda guerra mundial y la guerra de Corea.¹¹ Ello así, cabe observar que el uso de los poderes de emergencia en los países occidentales progresivamente ha adquirido una mayor importancia como mecanismo de respuesta a situaciones excepcionales como conflictos armados, inestabilidad política interna o rebeliones, e, incluso, a crisis económicas y financieras.¹²

Como consecuencia de esta evolución histórica-política, las constituciones modernas frecuentemente contienen normas que otorgan poderes de emergencia en favor del Ejecutivo en el caso de una urgente amenaza al Estado o la sociedad.¹³ Estos poderes tienen un propósito específico que es la preservación del orden legal existente al momento de la emergencia, lo que se evidenciaría del hecho de que el uso de los mismos no permite introducir ningún cambio permanente en el sistema jurídico.¹⁴ Entre los países que han incorporado normas en sus constituciones relativas al ejercicio de poderes de emergencia pueden mencionarse, entre otros, Francia, Alemania, España, Hungría, Portugal y Grecia.¹⁵ Por el contrario, otros textos constitucionales se limitan a remitir a una ley especial la regulación de la materia de estados de emergencia, como por ejemplo, el caso de Austria y Holanda.¹⁶

La evolución de los poderes de emergencia en el Reino Unido tiene particulares características que la diferencia de otros ordenamientos jurídicos, influenciado por el hecho de la ausencia de una constitución escrita en dicho país, lo que ha conducido a que su evolución haya sido determinada principalmente por siglos de práctica y tradición.¹⁷ La regulación de estos poderes hoy se encuentra consagrada en el CCA 2004. Esta ley incorpora en un sólo texto el marco normativo en materia de protección civil a nivel local y los poderes de emergencia. Ello así, la ley está dividida en dos partes: la primera se centra en la preparación y planificación de respuestas ante una emergencia por parte de las autoridades locales y los servicios de emergencia; y, la segunda establece el marco general de los poderes extraordinarios que dispone el Ejecutivo para hacer frente a situaciones de emergencia.

¹⁰ Esta norma constitucional sería utilizada por Hitler en 1933, tras su ascensión al poder, para dictar el “decreto para la protección del pueblo y el Estado”, conforme al cual se suspendieron los artículos de la constitución referidos a las libertades personales, facilitándose así la instauración del régimen nazi en Alemania. Scott P. Sheeran, p. 497.

¹¹ Scott P. Sheeran, p. 498.

¹² Durante los peores años de la depresión económica en los Estados Unidos, el Presidente Franklin D. Roosevelt dispuso de amplios poderes para enfrentar la emergencia económica. El Presidente Richard Nixon declaró un estado de emergencia para finalizar una huelga de correos en 1970. En los años noventa, países como Argentina y Rusia introdujeron profundas reformas económicas mediante el ejercicio de poderes de emergencia conferidos al Ejecutivo por el Parlamento. William E. Scheuerman, “The economic state of emergency”. *Cardozo Law Review*. Vol. 21, Number 5-6. New York. 2000. pp. 1871-1872. <http://heinonline.org> [03-12-2015].

¹³ John Ferejohn, y Pasquale Pasquino. p. 210.

¹⁴ *Ídem*, pp. 210-211.

¹⁵ Valentina Faggiani. “Los estados de excepción. Perspectivas desde el Derecho Constitucional Europeo”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Año 9. N° 17. Granada, España. Enero-junio 2012. pp. 186-192. http://www.ugr.es/~redce/REDCE17pdf/05_faggiani.pdf [20-12-2015].

¹⁶ *Ibidem*, p. 197.

¹⁷ Brian McGiverin, p. 298.

El presente trabajo se enfoca en el estudio de la segunda parte del CCA 2004. En un primer lugar, hemos considerado apropiado incluir un breve recuento de los antecedentes históricos de los poderes de emergencia en el Reino Unido. De seguidas, se examina la definición de emergencia en el texto legal, que constituye un elemento clave para la habilitación del Ejecutivo para el ejercicio de estos poderes. La revisión de los órganos facultados para ejercer dichos poderes y los requisitos legales para ello será el objeto de estudio de los siguientes dos puntos del trabajo. La amplitud de estos poderes extraordinarios queda plasmada en la diversidad de medidas que puede el Ejecutivo dictar conforme a la ley, en tal sentido, nos detendremos a analizar algunas de estas medidas y los objetivos que pueden perseguirse en ejercicio de dichos poderes. El otorgamiento de tan amplios y diversos poderes al Ejecutivo requiere la imposición de ciertos límites que puedan servir de garantías jurídicas mínimas al ciudadano en tales circunstancias excepcionales; ello así, se examinarán las restricciones al ejercicio de dichos poderes. Como bien se señaló anteriormente, las medidas dictadas por el Ejecutivo bajo un estado de emergencia tienen un carácter temporal, lo que será considerado en el siguiente punto de este estudio. A parte de las garantías jurídicas incorporadas a lo largo de la ley (requisitos legales y limitaciones al ejercicio de dichos poderes), también se consagra un control político a las actuaciones del Ejecutivo por parte del Parlamento, un particular que también examinaremos. Finalmente, este trabajo concluye con el examen de dos puntos muy específicos como es la coordinación regional en casos de emergencia y el reconocimiento expreso de los decretos dictados por el Ejecutivo en ejercicio de estos poderes de emergencia como legislación secundaria.

En el desarrollo de este trabajo, vale acotar, no nos detendremos a examinar la materia del terrorismo, que aunque puede llegar a configurar una situación de emergencia capaz de desencadenar el ejercicio de los poderes extraordinarios previstos en el CCA, es un tema que requeriría un estudio que excedería el alcance de este trabajo. Al respecto, conviene recordar que el Reino Unido posee una extensa tradición de legislación anti-terrorista como resultado de su lucha contra el *Irish Republic Army* (IRA) que se prolongó por más de medio siglo.¹⁸ A partir del año 2000, el concepto de terrorismo adquirió una nueva dimensión, trasladando su foco de un terrorismo doméstico a un terrorismo internacional.¹⁹ Asimismo, la nueva legislación en la materia, por primera vez, extendió su ámbito de aplicación geográfica (en el pasado restringido a Irlanda del Norte) a todo el Reino Unido.²⁰ Como consecuencia de los ataques terroristas en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y los atentados con explosivos en Londres el 7 julio 2005, el Reino Unido ha promulgado un conjunto de leyes en la lucha contra el terrorismo que conjuntamente con el CCA 2004 conforman el fundamento legal de respuesta de las instituciones en esta materia.

En el curso de nuestra investigación fueron consultados diversos estudios académicos sobre la materia, así como documentos relacionados con el proceso de consulta pública del borrador de proyecto de ley presentado por el gobierno británico en junio de 2003 y los debates parlamentarios que tuvieron lugar a lo largo del año 2004.

Vale destacar el importante aporte brindado a nuestro estudio por estos materiales resultantes de las discusiones en el seno del Parlamento. Sin duda que la relevancia de la materia

¹⁸ La primera ley anti-terrorista fue el *Prevention of Violence (Temporary Provisions) Act* de 1939, que fue promulgada en respuesta a una campaña de atentados explosivos en Inglaterra por parte del IRA. Brian McGiverin, p. 266.

¹⁹ *Ídem*, p. 270.

²⁰ *Ibidem*.

captó el interés de los legisladores y el gobierno laborista (impulsor de esta ley), quienes entablaron un enriquecedor debate acerca de los aspectos más relevantes de este texto legal y que nos ofrece una interesante perspectiva acerca de la intención del legislador con la aprobación del CCA 2004.

I. ANTECEDENTES

En el Reino Unido, hasta mediado del siglo XIX fue una práctica en tiempos de emergencia nacional la aprobación de una ley que impedía el uso del *habeas corpus* y otras garantías procesales a los fines de garantizar la celeridad en los juicios, así como en ocasiones confería amplios poderes para arrestar y detener a los ciudadanos.²¹ Una vez la emergencia era superada, se acostumbraba a promulgar una ley (*Indemnity Act*) que protegía retroactivamente a los servidores públicos por cualquier responsabilidad por actos ilegales que hubieran cometido durante el estado de excepción.²²

En el período de las dos guerras mundiales, no se optó por la suspensión del *habeas corpus*, pero se confirió amplios poderes al Ejecutivo.²³ Con ocasión de la primera guerra mundial, el Parlamento aprobó los *Defence of the Realm Acts* de 1914-15 que facultó a la Corona para dictar decretos a los fines de garantizar la seguridad pública o la defensa del territorio.²⁴ Estos poderes generales fueron interpretados, por una sentencia de la Cámara de los Lores en 1917 (caso *R. v Halliday, ex p Zadig*), de forma suficientemente amplia como para ser considerado legal un decreto que autorizaba al Secretario de Estado para detener personas sin previo juicio en razón de su origen hostil o asociación.²⁵ Una vez iniciada la segunda guerra mundial, el Parlamento promulgó el *Emergency Powers (Defence) Act* de 1939. Esta ley confirió amplios poderes al Ejecutivo para dictar las medidas que considerara necesarias para la seguridad nacional, la defensa del territorio, la preservación del orden público, la prosecución de la guerra y garantizar los suministros y servicios esenciales para la comunidad.²⁶ Esta ley expresamente permitía la detención de personas en el interés de la seguridad nacional y la defensa del territorio.²⁷ Igualmente, la ley incorporó un mecanismo de control parlamentario de dichos decretos conforme al cual el Ejecutivo estaba obligado a presentarlos para su consideración por el Parlamento, que detentaba la potestad de anularlos dentro de los veintiocho días siguientes.²⁸ Cabe destacar que estas dos leyes dictadas para afrontar las circunstancias extraordinarias creadas por las dos conflagraciones mundiales fueron instrumentos *ad hoc* que fueron abrogados una vez superada la situación excepcional que los originó.²⁹

²¹ A. W. Bradley, y K. D. Ewing. *Constitutional & Administrative Law*, 15^{ta} edición, Longman, London, 2011, p. 581-582.

²² *Ídem*, p. 582.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*. Hilaire Barnett. *Constitutional & Administrative Law*. 9^{na} edición. Routledge. London. 2011. p. 526.

²⁶ A. W. Bradley, y K. D. Ewing, p. 582.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ídem*, p. 583.

Al finalizar la primera guerra mundial, el gobierno británico debió enfrentar un gran número de huelgas que afectaron diversos sectores de la economía y servicios públicos, lo que sumado a las crecientes preocupaciones de las autoridades respecto a las posibles repercusiones en el país del triunfo de la revolución comunista en Rusia en el año 1917,³⁰ condujeron a la aprobación del *Emergency Powers Act* de 1920 (en adelante EPA 1920).³¹ Esta ley reguló la declaración de un estado de emergencia y el otorgamiento de poderes especiales al Ejecutivo para dictar las medidas necesarias para hacer frente a eventos o situaciones que pudieran privar a la comunidad o a parte substancial de la comunidad de los medios esenciales para vivir.³² La concepción de la ley como un mecanismo para hacer frente a la convulsión social de la época, que quedó reflejado en la definición de emergencia consagrada en su articulado, restringió su ámbito de aplicación y su capacidad para adaptarse a los cambios sociales y económicos experimentados por la sociedad británica. Cabe destacar que durante los ochenta y cuatro años de su vigencia, estos poderes de emergencia fueron utilizados en doce oportunidades, todas ellas en casos de huelgas.³³

Por otra parte, el inicio de la “guerra fría” entre los dos bloques ideológicos emergentes tras el final de la segunda guerra mundial sirvió de marco histórico-político para la promulgación del *Civil Defence Act* de 1948. Esta ley facultó a las autoridades locales y servicios de emergencia a tomar las medidas necesarias a los fines de proteger a los ciudadanos frente a la amenaza de un ataque de una potencia extranjera, lo que para esa época hacía referencia a la eventualidad de un ataque con armas nucleares.³⁴ Una vez más, la concepción política que inspiró la elaboración de dicha ley llevó a que ésta se convirtiera en un anacronismo tras finalizar la guerra fría.³⁵ Para ese entonces, los esfuerzos de las autoridades locales en sus planes de respuesta ante una emergencia civil estaban centrados en hacer frente a inundaciones y accidentes de envergadura en los medios de transporte.³⁶

El gobierno británico, finalmente, procedió a la revisión del marco normativo en materia de emergencias como consecuencia de la crisis del combustible y las graves inundaciones acaecidas en el invierno del año 2000 y el brote de fiebre aftosa en 2001.³⁷ Así, tras un proceso de consulta a diversos sectores, se concluyó que la legislación existente era inadecuada para las necesidades actuales de la sociedad.³⁸ En junio de 2003, el gobierno presentó el bo-

³⁰ *Ibidem*. Brian McGiverin, p. 265.

³¹ A los efectos de Irlanda del Norte, se promulgó el *Emergency Powers Act (Northern Ireland)* de 1926.

³² Art. 1 del EPA 1920.

³³ A. W. Bradley, y K. D. Ewing, p. 583.

³⁴ Cabinet Office. “Civil Contingencies Act 2004: A short guide”. <https://www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/CCA-Short%20-Guide.pdf> [26.11.2015], p. 1. Carroll, Alex. **Constitutional and Administrative Law**. 6th edición Longman. London. 2011. p. 621. Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill. “Draft Civil Contingencies Bill. Report and Evidence”. Session 2002-03. HL Paper 184, HC 1074. 28-11-2003. p. 103. <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtdcc/184/184.pdf> [26-11-2015].

³⁵ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill. *Ibidem*.

³⁶ Cabinet Office. “Civil Contingencies Act 2004: A short guide”. p. 1.

³⁷ Cabinet Office. “The Draft Civil Contingencies Bill, Explanatory Notes, Regulatory Impact Assessment (Local Responders) and Regulatory Impact Assessment (Emergency Powers)”. Junio 2003. p. 32. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050523205851/http://ukresilience.info/ccbill/draftbill/ccbill.pdf> [26-11-2015]. Carroll, Alex. p. 621.

³⁸ Cabinet Office. “Civil Contingencies Act 2004: A short guide”. p. 1.

rador del proyecto de ley en materia de emergencias ante una Comisión Conjunta de ambas Cámaras del Parlamento, a los fines de que adelantar un proceso de consulta previo a la presentación del proyecto de ley.³⁹ El 28 noviembre de ese mismo año, dicha Comisión presentó un informe final sobre dicho borrador, formulando varias recomendaciones.⁴⁰ En enero de 2004, el gobierno presentó el correspondiente proyecto de ley al Parlamento, conforme al cual se establecía el marco normativo general en materia de emergencias, en contraposición a la normativa sectorial de rango legal y sub-legal que en los años precedentes se había focalizado en específicos supuestos de emergencia que pudieran tener su origen en actos terroristas,⁴¹ desastres industriales⁴² o agrícolas⁴³ o que pudieran afectar servicios esenciales.⁴⁴⁻⁴⁵ Finalmente, el CCA 2004 fue promulgado en noviembre de 2004.⁴⁶

II. DEFINICIÓN DE EMERGENCIA

Un elemento clave en la ley es la definición de lo que constituye una emergencia. El CCA 2004 contiene dos definiciones de emergencia, una referida a la primera parte (art. 1) y otra aplicable a la segunda parte (art. 19). No obstante, ambas definiciones presentan una gran similitud. En términos generales, una emergencia debe ser entendida a los efectos de esta ley como un evento o situación⁴⁷ que amenaza seriamente el bienestar humano, el medio ambiente o la seguridad del Reino Unido.

La diferencia entre ambas definiciones está referida al ámbito geográfico de esa emergencia. El art. 1⁴⁸ destaca que esa amenaza debe representar una amenaza al bienestar humano o al medio ambiente en “un lugar” en el Reino Unido. Por el contrario, el art. 19 establece que esta amenaza debe afectar el Reino Unido o una de las partes que constituyen el Reino (Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales)⁴⁹ o una de sus regiones.⁵⁰ Por consiguiente, puede apreciarse que la definición de emergencia contenida en la primera parte de la ley refleja el hecho de que sus regulaciones están referidas a la preparación por parte de las autoridades locales de su respuesta frente a emergencias circunscritas a un específico lugar o localidad. En cambio, la definición de emergencia establecida en la segunda parte está relacionada al uso de esos poderes excepcionales para enfrentar situaciones de emergencia de mayor gravedad que puedan afectar una mayor porción del territorio del Reino Unido.

³⁹ Cabinet Office. “The Government’s Response to the Report of the Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill”. Enero 2004. p. 3. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20050523205851/http://ukresilience.info/ccbill/govtresp.pdf> [26-11-2015].

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Terrorism Act de 2000 y Anti-Terrorism, Crime and Security Act de 2001.

⁴² *Control of Major Accident Hazards Regulations 1999/743* (sustituída recientemente por *Regulations 2015/483*).

⁴³ *Food and Environment Protection Act de 1985. Animal Health Act de 2002.*

⁴⁴ *Energy Act de 1976, Water Industry Act de 1991.*

⁴⁵ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, pp. 103-104.

⁴⁶ Cabinet Office. “Civil Contingencies Act 2004: A short guide”, p. 2.

⁴⁷ Este evento o situación podría ocurrir dentro o fuera del Reino Unido (Artículos 1(5) y 19(6)).

⁴⁸ Aquellas normas que se citen sin especificar la ley, deben entenderse referidas al CCA 2004.

⁴⁹ Art. 31(2).

⁵⁰ Art. 31(3) remite a la organización territorial contenida en el *Regional Development Agencies Act* de 1998.

Esta diferencia entre ambas definiciones resulta bastante sutil y, por ende, confusa. La necesidad de introducir tal distinción fue cuestionada en el debate parlamentario de la ley. El término “un lugar” se consideró algo vago y llevó a preguntar cuál era su alcance, así como la diferencia entre “un lugar” y una parte o región del Reino Unido.⁵¹

La justificación de prever dos definiciones distintas de emergencia en la ley obedece a que ambas partes responden a distintos propósitos.⁵² La primera parte consagra el marco regulatorio de un sistema de protección civil, estableciendo un conjunto de funciones y responsabilidades⁵³ entre los distintos órganos y entes llamados a dar respuesta a una emergencia local que puede ser enfrentada por medio de los sistemas y los planes existentes. La segunda parte consagra unos poderes excepcionales que pueden ser ejercidos por el Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia de tal magnitud que impone la adopción de medidas extraordinarias. En esa línea argumental, un ejemplo de una emergencia en el contexto de la primera parte de la ley sería un accidente en una central de energía nuclear, que supondría la aplicación de un conjunto preexistente de planes de contingencia que determinan las tareas y responsabilidades a asumir por los diversos actores involucrados en dar respuesta a tal emergencia local.⁵⁴ Sin embargo, cabe observar que un incidente local puede evolucionar y expandirse hasta convertirse en una amenaza de diferente naturaleza que pueda requerir el ejercicio de los poderes de excepción contemplados en la segunda parte de la ley.⁵⁵

Ahondando en la definición de emergencia, el legislador define ampliamente qué supuestos podrían constituir una amenaza grave al bienestar humano, una amenaza grave de daño al medio ambiente y una amenaza grave a la seguridad nacional.⁵⁶ Ello así, un evento o situación podría configurar una amenaza grave al bienestar humano sólo si involucra o causa o pudiera causar la pérdida de vidas humanas; enfermedad o lesiones al ser humano; falta de vivienda; daños a la propiedad, interrupción del suministro de dinero, alimentos, agua, energía o combustible; la perturbación de sistemas de comunicación; la perturbación de los servicios de transporte, o la interrupción de los servicios de salud.⁵⁷ Un evento o situación podría constituir una amenaza grave de daño al medio ambiente sólo si involucra o causa o pudiera causar la contaminación del suelo, agua o aire con armas biológicas, químicas o materias radiacti-

⁵¹ *House of Lords. Debate 15 Septiembre 2004. Vol. 664. pp. 1209, 1212. Baroness Buscombe, Lord Waddington y Lord Bassam of Brighton.* <http://hansard.millbanksystems.com/lords/2004/sep/15/civil-contingencies-bill> [07-12-2015].

⁵² *Ídem*, p. 1210. *Lord Dixon-Smith.*

⁵³ Por ejemplo, la evaluación de los riesgos que una emergencia ocurra y el mantenimiento de planes de contingencia.

⁵⁴ *HL Deb 15 Septiembre 2004. Vol. 664. p. 1225. Lord Bassam of Brighton.*

⁵⁵ *Ídem*, p. 1226. *Lord Bassam of Brighton.*

⁵⁶ Vale agregar que el gobierno clarificó con respecto a esta lista de situaciones contenidas en el artículo 19(2) y (3) que no debía entenderse que cada uno de esos eventos constituían por sí mismo, automáticamente, una emergencia; si no que resultaba necesario efectuar una lectura de dicho listado de materias concatenado con lo previsto en el art. 19(1), por lo que estas situaciones o eventos sólo podrían ser considerados una emergencia si constituyen una grave amenaza de daño al bienestar humano, al medio ambiente o a la seguridad en una parte o región del Reino Unido. *House of Lords. Debate 19 Octubre 2004. Vol. 665. p. 718.* <http://hansard.millbanksystems.com/lords/2004/oct/19/civil-contingencies-bill> [07-12-2015]. *Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.*

⁵⁷ Artículos 1(2) y 19(2).

vas, o la perturbación o la destrucción de la flora o la fauna.⁵⁸ La ley menciona como un evento o situación que podría configurar una grave amenaza a la seguridad nacional: la guerra o el terrorismo.⁵⁹

Esta amplia definición de emergencia contenida en el CCA 2004 contrasta con aquella prevista por el EPA 1920, que estaba restringida a eventos que pudieran privar a la comunidad o una parte sustancial de la comunidad de los medios esenciales para vivir como resultado de la perturbación del suministro y distribución de comida, agua, combustible, o electricidad, o de los medios de transporte.⁶⁰

Sin duda, esta concepción de una emergencia del año 1920 respondía a una realidad histórica-política determinada, lo que se evidencia, además, en la lista de servicios considerados esenciales para la sociedad en esa época. Esto llevó a que dicho instrumento legal quedara obsoleto para hacer frente a los nuevos desafíos que la sociedad debió enfrentar con el pasar de los años. Por consiguiente, la ley de 2004 significó una adecuación necesaria del marco legal a las nuevas exigencias planteadas por el siglo XXI, lo que quedó plasmado en esa enunciación tan amplia de las situaciones que pueden configurar una emergencia. Cabe citar como ejemplos de estos nuevos desafíos, entre otros: la interrupción a gran escala del sistema electrónico de los bancos, lo que pudiera impedir el acceso a efectivo y otros medios de pago;⁶¹ y un ataque informático a la base de datos de las oficinas gubernamentales que pudiera afectar el funcionamiento de la administración y el desenvolvimiento normal de ciertas actividades de la sociedad.⁶²

La definición de emergencia resulta un elemento fundamental de la ley, pues constituye el presupuesto básico para que proceda la aplicación de este marco normativo. Sumado a esto, vale añadir que el otorgamiento de poderes excepcionales al Ejecutivo conforme a lo pautado en la segunda parte de la ley demostró ser un tema de gran sensibilidad política por las consecuencias que puede suponer en el ámbito de las libertades civiles. Por tanto, la discusión de la definición de emergencia fue un punto que generó gran discusión tanto en la consulta pública del borrador del proyecto de ley, así como durante el debate parlamentario. Una crítica planteada por diversos sectores fue la amplitud de esa definición, lo que suponía conceder un margen demasiado amplio de acción al Ejecutivo para invocar el ejercicio de estos poderes excepcionales.⁶³ Vale mencionar que originalmente el borrador del proyecto de ley preveía una definición mucho más amplia de emergencia, que incluía como un elemento definitorio de ésta aquellos eventos o situaciones que representarían una grave amenaza para

⁵⁸ Artículos 1(3) y 19(3).

⁵⁹ Artículos 1(1)(c) y 19(1)(c).

⁶⁰ Art. 1 de EPA 1920.

⁶¹ HL Deb 15 Septiembre 2004. Vol. 664, p. 1222. Lord Bassam of Brighton.

⁶² Al respecto, en el debate parlamentario se mencionó el caso de las consecuencias que podrían derivarse de dicha falla en el movimiento migratorio de las personas como resultado de una falla en los controles de seguridad y de migración en los aeropuertos u otros puntos de salida del país; así como en las actividades económicas del sector privado que requieran el cumplimiento de ciertos trámites administrativos. *Ídem*, p. 1219. Lord Lucas.

⁶³ Algunas organizaciones de derechos humanos cuestionaron la extensa definición de emergencia y propusieron limitarla a una noción más básica que únicamente abarcara aquellos eventos que pudieran representar una seria amenaza a la seguridad pública y el bienestar físico de la comunidad. Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 16. Joint Committee on Draft Civil Contingencies Bill. Minutes of Evidence. Memorandum from Justice. <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtdcc/184/30916p03.htm> [15.12.2015].

“la estabilidad política, administrativa y económica” del país,⁶⁴ y que pudieran causar la interrupción de las actividades del gobierno, de bancos u otras instituciones financieras o el ejercicio de las funciones públicas.⁶⁵ Este aspecto de la definición fue criticado por incorporar situaciones que podrían representar amenazas para la estabilidad del gobierno, pero no así para el bienestar de la comunidad.⁶⁶ En tal sentido, se destacó que la protección del gobierno no necesariamente podría ser compatible con aquella de la población civil, incluso advirtiéndose que tales poderes excepcionales podrían potencialmente ser usados contra ésta.⁶⁷ Ello así, en el peor escenario, una situación de inestabilidad política que amenazara la permanencia en el poder del gobierno podría ser invocada para declarar un estado de emergencia y suspender gran parte del ordenamiento legal.⁶⁸ Además, se observó que la amplitud de los otros tres elementos⁶⁹ de la definición de emergencia era suficiente para capturar cualquier situación de gravedad que se pretendiera incluir con la incorporación de este controversial supuesto.⁷⁰ El informe final de la Comisión Conjunta de las Cámaras del Parlamento sugirió la eliminación de tan controversial supuesto de dicho borrador de ley, a pesar de admitir que existía la convicción entre los parlamentarios que el gobierno y ningún partido político representado en su seno tuviera la intención de abusar de los poderes de excepción a los fines de satisfacer su interés político, pero aún así se consideraba imperativo en esa ley, o cualquier otra, que las futuras generaciones no fueran hechas rehenes de la suerte al conferir tales poderes extraordinarios en tan polémica situación.⁷¹ El gobierno acogió tal recomendación y eliminó tal parte de la norma en el proyecto de ley presentado en enero de 2004.⁷²

No menos controversial resultó ser la aprobación del art. 19(4). Esta norma jurídica otorga al Ejecutivo el poder de modificar, mediante una orden, la lista de eventos o situaciones que podrían configurar una grave amenaza al bienestar humano.⁷³ Esta orden está condicionada a la aprobación del Parlamento mediante lo que se conoce como “procedimiento positivo” (Art. 19(5)(b)).⁷⁴

⁶⁴ Artículos 1(1)(c) y 17(1)(c) del Draft Civil Contingencies Bill (Junio 2003).

⁶⁵ Art. 17(5) del Draft Civil Contingencies Bill (Junio 2003).

⁶⁶ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 17.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Una grave amenaza al bienestar humano, al medio ambiente o a la seguridad del país.

⁷⁰ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 17.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Cabinet Office. “The Government’s Response to the Report...”, pp. 5-6.

⁷³ En el derecho constitucional inglés existe una práctica parlamentaria de conferir poderes al Ejecutivo para modificar o incluso derogar textos legales a través de la incorporación en las leyes de las llamadas “cláusulas Enrique VIII”. Esta práctica no tiene un impedimento legal, aunque pueda ser cuestionable su fundamento democrático y compatibilidad con el rango superior que una ley debiera tener sobre los actos emanados por el Ejecutivo. Loveland, Ian. *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A critical introduction*. 4th Edición, Oxford University Press. Oxford 2006, pp. 152-153.

⁷⁴ En el derecho inglés se conocen como *Statutory Instruments* (SI) aquellos actos que son dictados por el Ejecutivo en ejercicio de los poderes conferidos por ley para dictar órdenes, decretos, reglas u otra legislación secundaria. Algunos de estos actos pueden estar sujetos al control parlamentario, según establezca la ley que confiere dicho poder al Ejecutivo. El *Statutory Instruments Act* de 1946 consagra dos mecanismos de control parlamentario: i) procedimiento afirmativo y ii) procedimiento negativo. En aquellos casos de *Statutory Instruments* que son considerados polémicos,

En defensa de esta norma legal, el gobierno argumentó que la misma estaba diseñada para garantizar que el ejercicio de los poderes de emergencia pueda justificarse en el caso de la interrupción de un suministro, sistema, facilidad o servicio que se haya convertido en esencial para la población y que no hubiera sido previsto en el listado del art. 19(2)(e)-(h).⁷⁵ El propósito de dicha cláusula sería evitar que la ley pudiera quedar obsoleta con el paso del tiempo como sucedió con la ley de 1920. En la medida que la definición de emergencia pudiera quedar obsoleta, desfasada con los futuros desarrollos en tecnología, medios de producción, redes de suministro y distribución de bienes y servicios, y cambios en el estilo de vida de la sociedad, no sería posible ejercer los poderes de emergencia previstos en la ley.⁷⁶ Adicionalmente, se destacó que tales cambios siempre requerirían la aprobación del Parlamento.

Los detractores de esta norma cuestionaron que a pesar de los extensos términos utilizados en la definición de emergencia por la ley, el gobierno parecía no estar satisfecho con dicha redacción.⁷⁷ Además, se consideró remotamente concebible que no puedan preverse en el presente nuevos suministros, sistemas, facilidades o servicios esenciales que requieran ser listados en la ley, y, aún en el caso que los mismos surgieran en un futuro, su desarrollo y transformación en “esenciales” para la sociedad tomaría tiempo, lo que permitiría su incorporación mediante un acto del Parlamento y no mediante una reforma de la ley adelantada por el Ejecutivo.⁷⁸ Considerándose la naturaleza y la extensión de los poderes extraordinarios que la ley confiere al Ejecutivo en caso de una emergencia, se juzgó importante que tal reforma a la ley pudiera ser reservada al Parlamento, mucho más cuando el gobierno tiene la potestad de introducir un breve proyecto de ley con su propuesta de reforma.⁷⁹

Esta potestad para modificar la definición de emergencia contenida en el art. 19(4) no fue concebida, como admitió el gobierno, para ser usada en el caso que una emergencia estuviera ocurriendo, si no para mantener actualizada la lista de potenciales situaciones de emergencia.⁸⁰ En la práctica, en un caso de emergencia real no habría tiempo para reformar la ley cumpliendo el procedimiento de aprobación parlamentaria requerido por el art. 19(5)(b).⁸¹ Este poder de reforma de la ley sería aplicable para situaciones que pudieran preverse con

los mismos están sujetos a la aprobación del Parlamento (procedimiento afirmativo). En este caso, el acto elaborado por el Ejecutivo debe ser presentado ante el Parlamento a los fines de su aprobación expresa y, por ende, entrada en vigor. En el caso de un procedimiento negativo, opción mayormente usada por el legislador, el *Statutory Instrument* presentado ante el Parlamento entrará en vigor al vencimiento del lapso legal para que el órgano legislativo se pronuncie, salvo que éste decida en sentido negativo, anulando el acto. Por consiguiente, en el procedimiento negativo la inacción del Parlamento constituye una aprobación indirecta. En cualquiera de los referidos dos procedimientos, en principio, el Parlamento no tiene facultad para modificar el acto presentado por el Ejecutivo, salvo que la ley conforme a la cual dicho acto fue dictado disponga lo contrario. Parpworth, Neil. *Constitutional and Administrative Law*. 3^{ra} edición. LexisNexis. London. 2004. pp. 206-207.

⁷⁵ House of Commons. “Civil Contingencies Bill - Explanatory Notes”. 7 Enero 2004. Párrafo 37. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmbills/014/en/04014x--.htm#end> [26.11. 2015].

⁷⁶ HL Deb 19 Octubre 2004 Vol. 665. p. 745. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

⁷⁷ *Ídem*, p. 739. Lord Archer.

⁷⁸ *Ídem*, p. 739-740. Lord Avebury.

⁷⁹ *Ídem*, p. 743. Lord Lucas.

⁸⁰ *Ídem*, p. 748. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

⁸¹ *Ibidem*.

cierta antelación.⁸² Por consiguiente, los cuestionamientos arriba expuestos parecieran tener fundamento, al quedar evidenciado que dicho mecanismo de reforma legal sería ineficaz para enfrentar una situación urgente y, por ende, sería injustificado no cumplir con el proceso parlamentario ordinario para la modificación de una ley.

III. LOS ÓRGANOS HABILITADOS PARA EJERCER LOS PODERES DE EMERGENCIA

El CCA 2004, en su segunda parte, confiere poderes extraordinarios al Ejecutivo para dictar decretos de carácter temporal a los efectos de hacer frente y resolver de manera oportuna y eficiente una situación de emergencia.

El art. 20(1) establece que estos decretos de emergencia serán dictados por su Majestad, la Reina, mediante una *Order in Council*⁸³ siempre que estén satisfechas las condiciones consagradas en el art. 21. De conformidad con una práctica constitucional en el Reino Unido, los poderes conferidos al monarca por una ley son ejercicios por la Reina bajo el consejo del gobierno de turno, que de hecho se traduce en el ejercicio de los mismos por parte del gobierno.⁸⁴ Por consiguiente, este requisito legal que exige una específica categoría de acto emanado por la Reina en su Consejo Privado es puramente una formalidad, ya que en la práctica esa responsabilidad recae sobre el gobierno en cualquier escenario.⁸⁵

Alternativamente, el art. 20(2) autoriza a un ministro de alto rango de la Corona a dictar esos reglamentos en el caso de que el cumplimiento de la formalidad prevista en el art. 20(1) pueda significar incurrir en un grave retraso.⁸⁶ Un “ministro de alto rango de la Corona” comprende al Primer Ministro, los Secretarios de Estado principales y los comisionados del tesoro de su Majestad (art. 20(3)). En la práctica, se considera que el ejercicio de estos poderes será principalmente responsabilidad del Secretario de Estado del Departamento del Interior que detenta competencia en las materias de seguridad interna y protección civil.⁸⁷ En el eventual caso que éste no pudiera ejercerlos o la emergencia se centrara en una materia

⁸² A manera de ejemplo se citó el conocido “error de software del milenio” (Y2K), que bien pudiera haber sido considerado por el gobierno (de haber estado vigente esa ley) como una potencial amenaza que podía ameritar ser incluida como una situación desencadenante de los poderes de emergencia. *Ibidem*.

⁸³ Las “órdenes en Consejo” son un tipo de legislación secundaria (*Statutory Instrument*) dictada por el Consejo Privado de su Majestad de conformidad con una ley. Parpworth, Neil, p. 202.

⁸⁴ Mark Ryan, y Steve Foster. *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, 2^{da} edición, Hodder Education, London 2010, pp. 49, 243.

⁸⁵ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 58. El Consejo Privado de la Reina está conformado por cerca de cuatrocientos miembros, pero no existen reglas claras de funcionamiento en cuanto al *quorum*, salvo el requisito de que la Reina debe presidirlo. Por tanto, en la práctica no debiera haber ninguna dificultad de dictar *Orders in Council*. El proceso de adopción de dichos actos en el seno del Consejo Privado de la Reina es una mera formalidad, pues, en sus sesiones dicho órgano se limita a aprobar las decisiones ya tomadas en otra instancia, por lo que sus reuniones son muy breves. La aprobación de cierta legislación secundaria en este formato se conserva por razones de tradición y *status*. La Corona es informada con antelación de los asuntos sobre los que versan los actos a ser aprobados, oportunidad en la cual será asesorada sobre la decisión que será tomada en la sesión del Consejo. *Ídem*, p. 116.

⁸⁶ La ley define este grave retraso como aquella demora que puede i) causar un grave daño o ii) obstruir seriamente la labor de impedir, controlar o atenuar los graves daños (art. 20(4)).

⁸⁷ House of Commons. “Civil Contingencies Bill - Explanatory Notes”, párrafo 39.

fuera de su competencia, dichos poderes podrían ser ejercidos por el Secretario de Estado con competencia en la materia.⁸⁸ La ley también menciona a los comisionados del tesoro de su Majestad, en tal caso se requieren al menos dos comisionados para tomar cualquier decisión, de conformidad con el *Treasury Instruments (Signature) Act* de 1849. En total existen siete comisionados, incluyendo al *Chancellor of the Exchequer*⁸⁹ como *Second Lord of the Treasury* y al Primer Ministro como *First Lord of the Treasury*. Considerando que el Primer Ministro está facultado para ejercer dichos poderes por sí solo, en la práctica, podría esperarse que el ejercicio de dichos poderes responderá a la iniciativa del *Chancellor* actuando junto a otro comisionado. La inclusión de los comisionados en la ley se pretendió justificar por la posible existencia de emergencias que pudieran afectar principalmente intereses dentro de la competencia del tesoro de su Majestad.⁹⁰

Esta norma jurídica fue criticada por conferir tan amplios poderes a demasiadas personas, así como no definir con claridad la cadena de mando en caso de una emergencia.⁹¹ Por tanto, se sugirió que se restringiera dicha definición al Primer Ministro y el Secretario de Estado competente en materia de contingencias civiles.⁹²

En contraposición, se alegó que reducir el número de funcionarios facultados para ejercer dichos poderes podría conducir a un punto muerto en la cual nadie estuviera disponible para tomar una decisión en caso de una emergencia.⁹³

IV. LOS REQUISITOS DE FORMA DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

La ley contempla que los decretos de emergencia deben cumplir ciertos requisitos de forma. En tal sentido, el órgano que dicta el acto debe incluir un preámbulo donde haga constar: la naturaleza de la emergencia que constituye el fundamento para dictar dicho decreto; el cumplimiento de las condiciones impuestas por el art. 21; la proporcionalidad de las medidas adoptadas con relación a la emergencia que las origina; la adecuación de esas medidas para impedir, controlar o atenuar los efectos de esa emergencia; la compatibilidad de los decretos con el *Human Rights Act* de 1998; y, por último, en caso que el decreto no sea dictado por su Majestad, la Reina, el cumplimiento de los requisitos de ley para ello.⁹⁴

Esta declaración contenida en el preámbulo del decreto reemplaza el acto de declaración formal del estado de emergencia emanado de su Majestad, la Reina, que debía dictarse de forma previa al ejercicio de los poderes de excepción conforme con la ley precedente.⁹⁵ Históricamente, la declaración de una emergencia ha sido una decisión adoptada por el monarca y el gobierno de turno sin necesidad de una aprobación formal del Parlamento; se ha entendido que las circunstancias de una emergencia podrían hacer imposible al órgano legislativo sesionar, y, en la práctica, ningún gobierno podría pensar tomar una decisión semejante

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ En el gobierno británico este cargo equivale al Ministro de Finanzas.

⁹⁰ House of Commons. Debate 19 Enero 2004. Vol. 416, p. 1179. http://hansard.millbanksystems.com/commons/2004/jan/19/civil-contingencies-bill#S6CV0416P1_20040119_HOC_332 [19-12-2015].

⁹¹ HL Deb 19 Octubre 2004. Vol. 665. p. 752.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ídem*, p. 753.

⁹⁴ Art. 20(5).

⁹⁵ Art. 1 del EPA 1920.

si no dispusiera de una mayoría en la Cámara de los Comunes.⁹⁶ Conforme a dichos argumentos, la declaración de una emergencia como un acto separado carecería de alguna relevancia práctica.

Estos requisitos formales constituyen una garantía jurídica para los ciudadanos de que el ejercicio de dichos poderes extraordinarios cumple con las condiciones impuestas por la ley. Estos poderes sólo pueden ser ejercidos si las condiciones consagradas en la ley son satisfechas y los actos dictados en su ejercicio responden a los propósitos previstos en la ley. Por tanto, toda persona llamada a hacer uso de estos poderes deberá dejar constancia de un fundamento razonado que justifique la satisfacción de los presupuestos legales.

V. CONDICIONES NECESARIAS PARA DICTAR LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

El art. 21 prevé las condiciones que deben ser satisfechas antes de que el Ejecutivo pueda considerar que una situación de emergencia se ha configurado y, por ende, ejercer los poderes extraordinarios que otorga la ley. Esta norma legal constituye una garantía jurídica al ciudadano de que estos poderes serán usados como último recurso para hacer frente a una situación de emergencia y evitar que el Ejecutivo pueda abusar de ellos.

Estas condiciones aseguran que los poderes de emergencia sólo serán disponibles si:

- 1) Una *emergencia* ha ocurrido, está ocurriendo o está próxima a ocurrir;
- 2) Existe la *necesidad* de dictar medidas a los efectos de impedir, controlar o atenuar un aspecto o los efectos de una emergencia.⁹⁷
- 3) Existe una *urgencia* de dictar dichas medidas.

Esta “triple cerradura”, como se les conoce a estas condiciones, impone que no es suficiente la configuración de los supuestos fácticos que configuran una emergencia, además, el Ejecutivo debe demostrar que es necesario y urgente dictar esas medidas de emergencia. De esta manera, el legislador establece un mecanismo que permite reducir los supuestos en los cuales el Ejecutivo podrá invocar el uso de estos poderes, lo que restringe los efectos de la amplia definición de emergencia contenida en la ley. Por consiguiente, cualquier evento o situación que pudiera encuadrarse en la definición de emergencia no necesariamente sería suficiente para habilitar al Ejecutivo para ejercer estos poderes extraordinarios si no quedara demostrada la necesidad y la urgencia del caso.

A su vez el art. 21(5) y (6) contiene una presunción de que el Ejecutivo no dictará decretos de emergencia cuando la legislación vigente es suficiente para enfrentar la emergencia o cuando puedan adoptarse las medidas necesarias para ello conforme a los procedimientos legislativos ordinarios.⁹⁸ Así, por ejemplo, una emergencia de fiebre aftosa que pudiera afec-

⁹⁶ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 54.

⁹⁷ Esta condición quedaría satisfecha cuando la aplicación de la legislación existente podría suponer el riesgo de incurrir en serios retrasos en la tarea de enfrentar la emergencia; o la evaluación de la adecuación de la legislación existente para enfrentar la emergencia supondría un grave retraso en la respuesta frente a la situación de crisis, o la legislación existente podría ser insuficientemente efectiva ante la emergencia. Art. 21(5).

⁹⁸ House of Commons. “Civil Contingencies Bill - Explanatory Notes”, p. 7. Previo a la inclusión de dichas secciones de esa norma en el proyecto de ley, el gobierno sostuvo la existencia de esta presunción, afirmando que el requisito de urgencia reforzaba el hecho de que, en caso de que el tiem-

tar al ganado debiera, en principio, ser manejada por el gobierno mediante el uso de los poderes consagrados en el *Animal Health Act* de 2002. Sin embargo, dichos poderes podrían resultar insuficientes para enfrentar efectos colaterales de esa emergencia que pudiera afectar otros ámbitos de la vida de la nación, lo que podría requerir el uso de los amplios poderes de emergencia del CCA 2004 para adoptar medidas especiales para resolver una potencial crisis en el suministro de alimentos, imponer prohibiciones sobre el libre movimiento de personas, etc.⁹⁹

VI. EL ÁMBITO DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

Conforme a los amplios poderes conferidos por la ley, los decretos de emergencia pueden contener cualquier medida que sea considerada apropiada a los efectos de impedir, controlar o atenuar un aspecto o los efectos de la emergencia.¹⁰⁰ El texto legal contiene una lista no exhaustiva de objetivos específicos que esas medidas extraordinarias deberían perseguir y que, en términos generales, reflejan la definición de emergencia.¹⁰¹ El propósito de esta lista es garantizar transparencia e información respecto a las formas en que estos poderes extraordinarios pueden ser utilizados y la clase de disposiciones que pueden ser adoptadas en ejercicio de los mismos.¹⁰² Ello así, el Ejecutivo puede dictar cualquier medida que esté dirigida a la protección de la vida humana, la salud o la seguridad; el tratamiento de enfermedades;¹⁰³ la protección o restauración de la propiedad; la protección o el restablecimiento del suministro de dinero, alimentos, agua, energía o combustible; la protección o el restablecimiento de los sistemas de comunicación o transporte, las actividades de los bancos u otras instituciones financieras;¹⁰⁴ la prevención, la contención o la reducción de la contaminación de tierras, agua y aire; la prevención, la atenuación de los efectos de la alteración o destrucción de la vida animal y la flora; la protección o el restablecimiento de las actividades del Parlamento, del Parlamento escocés, de la Asamblea de Irlanda del Norte o de la Asamblea Nacional de Gales; o la protección o el restablecimiento del ejercicio de la función pública.¹⁰⁵

po lo permitiera, era necesario hacer uso de los procedimientos parlamentarios ordinarios para aprobar esas medidas necesarias para enfrentar una emergencia. Cabinet Office. "The Government's Response to the Report...", p. 7.

⁹⁹ Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 125.

¹⁰⁰ Art. 22(1).

¹⁰¹ Cabinet Office. "The Government's Response to the Report...", p. 7.

¹⁰² House of Commons. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^a sesión. Columna N° 208. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmstand/f/st040205/pm/40205s01.htm> [22/12/2015]. Sub-Secretaría de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

¹⁰³ Por ejemplo, estos poderes extraordinarios podrían ser usados para aplicar por la fuerza tratamientos médicos a personas enfermas que se resisten a ser tratadas y representan un riesgo para la salud de la comunidad. Incluso, en el caso de enfermedades infecciosas, podría imponerse cuarentenas a esas personas a los fines de prevenir que la enfermedad pueda esparcirse. House of Commons. Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 7^a sesión. Columna N° 270. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmstand/f/st040210/am/40210s01.htm> [22-12-2015]. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹⁰⁴ Otras instituciones financieras incluiría empresas de seguros, sociedades de crédito hipotecario, mutualidades, cooperativas de crédito y otras instituciones de ese tipo, así como mercados financieros como *London International Financial Futures and Options Exchange* (LIFFE). HC. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^a sesión. Columna N° 208. Sub-Secretaría de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

¹⁰⁵ Art. 22(2).

Cabe recordar, como se explicó *supra*, que el gobierno aceptó suprimir en la definición de emergencia la referencia a los eventos o situaciones que pudieran constituir una grave amenaza para “la estabilidad política, administrativa y económica” del país y que pudieran causar la interrupción de las actividades del gobierno, de bancos u otras instituciones financieras o el ejercicio de las funciones públicas. En su oportunidad, el gobierno concluyó que las posibles amenazas en esas áreas que pudieran preverse, en caso de ser suficientemente graves sus repercusiones, podrían ser encuadradas como una amenaza grave de daño al bienestar humano que constituye uno de los elementos definitorios de emergencia.¹⁰⁶ Por tanto, el gobierno admitió que estos eventos no necesariamente constituyen una emergencia que justifique el uso de los poderes de excepción.¹⁰⁷ Sin embargo, en determinados supuestos de extrema gravedad los mismos podrían tener una grave incidencia sobre el bienestar colectivo y, por ende, el uso de estos poderes se justificarían. A modo de ejemplo, el gobierno explicó que un ataque terrorista en el centro financiero de Londres podría constituir una amenaza de grave daño al bienestar humano, y, por tanto, requerir dictar medidas extraordinarias (en caso de cumplirse las condiciones de ley) como declarar un feriado bancario a los fines de proteger las instituciones financieras; y, si el Banco de Inglaterra fuese afectado, podría ser apropiado movilizar las cuentas del gobierno a otro banco para garantizar el normal funcionamiento del gobierno.^{108, 109} De esta manera, el gobierno justificó la inclusión en ese listado de aquellos objetivos relacionados con esos elementos suprimidos en la definición de emergencia.

Cabe destacar que esa lista contenida en el art. 22(2), además de mencionar como uno de los posibles objetivos de esas medidas la protección o el restablecimiento del suministro de dinero, agrega la protección de las actividades de los bancos u otras instituciones financieras. El primer objetivo en cuestión es muy específico y pensado en satisfacer una necesidad puntual de la comunidad, el otro tiene un alcance mayor en los fines que persigue, lo cual el gobierno explicó citando el anterior ejemplo de un ataque terrorista en el centro financiero de Londres, que aunque podría no significar una amenaza directa al suministro de dinero, podría ser una amenaza a la continuación de las actividades bancarias, lo que podría justificar que el Ejecutivo adoptara medidas extraordinarias.¹¹⁰

Igualmente, queda enunciado que esa norma que podrá dictarse cualquier medida dirigida a la protección o el restablecimiento de las actividades del Parlamento. Esta inclusión resulta relevante en la medida de que el órgano legislativo tiene confiado por la ley un rol de control político sobre el Ejecutivo en el ejercicio de estos poderes extraordinarios. Por tanto, en caso de que la emergencia pudiera llegar a afectar el funcionamiento del Parlamento, ello podría suponer la imposibilidad de que el Parlamento ejerza esa actividad contralora que constituye una garantía contra el abuso de esos poderes. Así, en el caso de que como resultado de una emergencia el Palacio de Westminster en Londres quedara inhabilitado para seguir funcionando como la sede del Parlamento, sería necesario la adopción de medidas especiales para asegurar que el órgano legislativo continuara funcionando en otra sede o, en el supuesto que no fuera posible reunir físicamente a sus miembros como resultado de una epidemia o un

¹⁰⁶ Cabinet Office. “The Government’s Response to the Report...”, p. 8.

¹⁰⁷ House of Commons. “Civil Contingencies Bill - Explanatory Notes”, párrafo 44.

¹⁰⁸ Cabinet Office. “The Government’s Response to the Report...”, p. 8.

¹⁰⁹ En el debate parlamentario se puso en duda que para decretar un día feriado bancario fuera necesario invocar poderes especiales cuando ya existiría una ley que faculta para ello al gobierno. *HL Deb 19 Octubre 2004. Vol. 665. p. 734.*

¹¹⁰ HC. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^{ta} sesión. Columna N° 210. Sub-Secretaría de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

ataque biológico, podría recurrirse al uso de las nuevas tecnologías y garantizar su funcionamiento mediante video conferencia.¹¹¹ Incluso, en el caso extremo de que un importante número de miembros del Parlamento hubieren fallecidos o se encontraran incapacitados como resultado de la emergencia, podría dictarse un decreto de emergencia que modificara las reglas de funcionamiento interno del Parlamento en cuanto al *quorum* de funcionamiento y votación, procedimiento internos y otros asuntos, de manera de garantizar el restablecimiento de sus actividades, y, por ende, las labores de control sobre el Ejecutivo en el ejercicio de esos poderes extraordinarios.¹¹²

VII. LAS MEDIDAS QUE PUEDEN SER DICTADAS CON BASE A LOS PODERES DE EMERGENCIA

Con el fin de alcanzar cualquiera de los objetivos mencionados en la ley, los decretos de emergencia pueden contener cualquier disposición que pudiera ser dictada mediante una ley o en ejercicio de las prerrogativas reales,¹¹³ entre otras:¹¹⁴ conferir poderes o imponer obligaciones a un ministro, cualquier otro funcionario o persona; autorizar la requisición o confiscación de propiedad privada (con o sin compensación);¹¹⁵ permitir la destrucción de bienes o animales (con o sin compensación); prohibir el libre movimiento de las personas de un lugar a otro; requerir el movimiento de personas desde o a un lugar específico; prohibir la libertad de reunión, viajes o actividades específicas; crear una ofensa por el incumplimiento de una norma contenida en los decretos de emergencia, o una orden dictada con base a éstos, o por la obstrucción del ejercicio de funciones establecidas en dichas normas de excepción;¹¹⁶ des-

¹¹¹ House of Lords. Debate 21 Octubre 2004. Vol. 665. pp. 1036-1037. <http://hansard.millbanksystems.com/lords/2004/oct/21/civil-contingencies-bill-1> [07-12-2015]. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹¹² *Ídem*, p. 1035. Lord Lucas.

¹¹³ Las prerrogativas reales son aquellos poderes que el Ejecutivo puede legalmente ejercer sin que estén previstos en una ley. Históricamente, estos poderes eran ejercidos por el monarca actuando por su propia iniciativa, pero hoy en día, conforme a una costumbre constitucional, son ejercidos por la Reina siguiendo el consejo del gobierno de turno. Cabe mencionar como ejemplos de dichos poderes, entre otros: dirigir las relaciones internacionales, la ratificación de tratados internacionales, la declaración de guerra, la dirección de las fuerzas armadas, la convocatoria o la disolución del Parlamento, el nombramiento de ministros, el otorgamiento de títulos nobiliarios, la organización de la función pública (*civil service*), el otorgamiento de indultos, etc. Loveland, Ian, p. 101. Ryan, Mark y Steve Foster, p. 45. La importancia de algunas materias que pueden ser ejercidas con base a una prerrogativa real (especialmente la declaración de guerra y la dirección de las fuerzas armadas) llevó al cuestionamiento de su incorporación dentro de los poderes conferidos al Ejecutivo. El gobierno alegó que su intención era ser lo más transparente posible acerca de las posibles acciones necesarias a ser dictadas en una emergencia y, aunque pudiese llegar a no ser necesario ejercer tales prerrogativas, debía preverse la posibilidad de que la Reina no pudiera ejercerlas como resultado de esa situación de emergencia. HC. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^{ta} sesión. Columna N° 211-212. Sub-Secretaria de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

¹¹⁴ Art. 22(3).

¹¹⁵ Durante la vigencia del EPA 1920, la práctica fue el pago de compensación en todos los casos en que dicho poder fue ejercido. El gobierno estimó que únicamente en casos excepcionales pudiera considerarse no pagarse compensación. A tal efecto, citó como ejemplo que una autoridad pública requiese por corto tiempo una maquinaria pesada que no está siendo usada para remover un objeto que obstruye una vía pública. HC. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^{ta} sesión. Columna N° 230. Sub-Secretaria de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

¹¹⁶ Art. 23(4) consagra una serie de limitaciones a este poder que serán examinadas más adelante.

aplicar y modificar leyes o actos dictados en virtud de una ley; requerir al Consejo de Defensa el despliegue de las Fuerzas Armadas;¹¹⁷ y conferir jurisdicción a una corte o tribunal (que puede incluir aquellos creados por estos decretos de emergencia).¹¹⁸

Esta lista no pretende ser exhaustiva, simplemente proporciona algunos ejemplos de acciones específicas que pudieran necesitarse adoptar en caso de una emergencia. La ley confiere una habilitación general al Ejecutivo para adoptar las medidas necesarias para hacer frente a una emergencia, pero no pretende enunciar con precisión las acciones con-

¹¹⁷ Uno de los ejemplos de prerrogativas reales es la dirección de las Fuerzas Armadas (FA). El ejercicio de esta prerrogativa en caso de una emergencia se limitaría a instar al Consejo de Defensa a autorizar el despliegue de las FA, lo que significa que la decisión final del uso del componente militar seguiría bajo el control del órgano responsable de la operación y comando de la FA conforme al marco legal ordinario. HC. Standing Committee F. 5 Febrero 2004. 6^{ta} sesión. Columna N° 214. Sub-Secretaría de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart. El Consejo de Defensa está integrado por el Secretario de Estado para la Defensa, otros ministros y funcionarios de ese departamento, y los comandantes de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. Dentro de las funciones operativas de las FA dentro del Reino Unido se encuentra su asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a situaciones de emergencia. La regla general es que esta contribución está condicionada a un requerimiento específico de la autoridad civil al Ministerio de la Defensa y su debida autorización por parte del Consejo de Defensa. En todo momento, la autoridad civil retendrá la responsabilidad y control sobre la situación de emergencia. El fundamento legal del uso de las FA en esa labor de asistencia son el CCA 2004, el art. 2 del *Emergency Powers Act* de 1964, el principio del *common law* que sostiene que todo ciudadano (que incluiría a los miembros de las FA) debe proveer razonable apoyo a la policía, si así le es requerido, y los decretos de la Reina que imponen una obligación a los comandantes militares de actuar por su propia iniciativa, aún sin un requerimiento de una autoridad civil, cuando en circunstancias excepcionales una emergencia ha ocurrido. El art. 2 del EPA 1964 (no derogado por el CCA 2004) autoriza el despliegue temporal de personal militar en trabajos urgentes de importancia nacional. Esta norma autorizaría el uso de las FA para desempeñar tareas no militares. Por ejemplo, durante la crisis de la fiebre aftosa de 2001, la colaboración de las FA fue requerida en la organización y logística del sacrificio de los animales infectados, el transporte y disposición de los animales muertos. También abarcaría la posibilidad de usar los miembros de las FA para garantizar la operación de servicios y/o suministros esenciales durante huelgas (por ejemplo, una huelga de bomberos). Ministry of Defence. Operations in the UK, The Defence Contribution to Resilience. HMSO. London. 2012. pp. 1-7, 2-3, 2-11, 3-1, 3-4, 4-2, 4-3). https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/43328/jdp02ed2.pdf [01-01-2016]. En general, pareciera que las labores de asistencia de las FA operarían más allá del CCA 2004, éstas podrían ser requeridas sin necesidad de que medie un decreto de emergencia; y, a su vez, cabría decir que un llamado para el despliegue de las FA al Consejo de Defensa, en ejercicio de los poderes de emergencia, no comprometería automáticamente el uso de las FA. Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, p. 146.

¹¹⁸ Este poder no aplicaría a aquellas ofensas por el incumplimiento de los decretos de emergencia que pueda crear el Ejecutivo con base a estos poderes de excepción, pues, el art. 23(4) consagra como garantías jurídicas, entre otras: una prohibición de alterar los procedimientos del proceso penal y una limitación de crear ofensas distintas a aquellas que pueden ser conocidas por las cortes de magistrados. Por tanto, según sugirió el gobierno, estos tribunales que pudieran ser creados por decreto podrían conocer aquellas acciones judiciales por daños derivados de las acciones adoptadas por el gobierno en ejercicio de los poderes de emergencia. House of Commons. Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 7^{ta} sesión. Columnas N° 262-263. Sub-Secretaría de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

cretas que pueden ser dictadas en tal caso.¹¹⁹ Es importante recalcar que el Ejecutivo no queda limitado en su accionar por el referido listado de medidas.

El poder conferido al Ejecutivo para desaplicar y modificar leyes o actos dictados en virtud de una ley sólo encuentra una excepción que está referida a la imposibilidad de modificar el *Human Rights Act* de 1998 y la segunda parte del propio CCA 2004 (art. 23(5)). El otorgamiento de tan amplio poder al Ejecutivo fue bastante controvertido, mucho más por el hecho de que el proyecto de ley no preveía limitación alguna. Esto generó que se propusiera la inclusión de un listado de leyes calificadas como constitucionales que no deberían ser modificadas o desaplicadas por medio de decretos de emergencia.¹²⁰ Sin embargo, la mayoría parlamentaria sólo aceptó incorporar las dos limitaciones antes señaladas. Entre los argumentos para desechar la inclusión del referido listado se mencionó las particulares características del sistema constitucional británico que carece de una constitución escrita, lo que hace difícil determinar qué leyes pueden ser consideradas leyes constitucionales.¹²¹ En el sistema legal inglés no existe una clara distinción entre leyes fundamentales o constitucionales y leyes ordinarias, todas las leyes tienen el mismo rango, por lo que aquellas que pudieran ser categorizadas como leyes constitucionales no poseen un status superior o una protección especial, de allí que su proceso de aprobación, modificación o derogación es el mismo que aquel de las leyes ordinarias.¹²² De esta manera, la incorporación de una lista de leyes constitucionales se consideró impráctica y problemática por la dificultad de precisar cuáles leyes debieran ser incluidas, además que dicha lista podría quedar obsoleta con el paso del tiempo.¹²³ Igualmente, se alegó que el Ejecutivo en ejercicio de estos poderes de emergencia no debería ser capaz de introducir reformas sustanciales en el orden constitucional del Reino Unido.¹²⁴

¹¹⁹ En el eventual caso de un atentado terrorista a una planta de energía nuclear, el gobierno mencionó como ejemplo de algunas medidas que pudieran ser necesarias adoptar: la prohibición del libre movimiento de personas a aquellas zonas seriamente afectadas, la restricción del libre movimiento de aquellas personas afectadas por la contaminación radiactiva, y la requisición de equipos para remover y disponer de las propiedades y tierras contaminadas *HL Deb 19 Octubre 2004*. Vol. 665. p. 733. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹²⁰ Entre otras, se incluía: Magna Carta de 1297, Bill of Rights de 1688, Crown and Parliament Recognition Act de 1689, Act of Settlement de 1700, Union with Scotland Act de 1707, Union with Ireland Act de 1800, Parliament Act de 1911 y de 1949, Life Peerages Act de 1958, European Communities Act 1972, House of Commons Disqualification Act de 1975, British Nationality Act de 1981, Supreme Court Act de 1981, Government of Wales Act de 1998; Northern Ireland Act de 1998, Scotland Act de 1998, Human Rights Act de 1998 y House of Lords Act 1999. Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, párrafo 183, p. 53. House of Commons. Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 7^{ta} sesión. Columna N° 243. Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill, párrafo 183, p. 53.

¹²¹ House of Lords. Debate 16 Noviembre 2004, Vol. 666, p. 1350. <http://hansard.millbanksystems.com/lords/2004/nov/16/civil-contingencies-bill>. [07-12-2015]. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹²² Mark Ryan, y Steve Foster, pp. 31-32.

¹²³ HL Deb 16 Noviembre 2004. Vol 666. p. 1351. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹²⁴ HC. Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 7^{ta} sesión. Columna N° 248. Sub-Secretaria de Estado para el Departamento del Interior, Fiona Mactaggart.

Estos poderes sólo permitirían efectuar cambios temporales a las leyes a los fines de hacer frente a una emergencia, pero sujetos a que sean necesarios, proporcionales y compatibles con el *Human Rights Act*, así como a la posterior aprobación del Parlamento conforme con lo pautado por la ley.¹²⁵

En el ejercicio de estos poderes extraordinarios el Ejecutivo debe dar especial importancia a asegurar el funcionamiento normal del Parlamento y los tribunales en cuanto a los procedimientos referidos a estos decretos de emergencia o actos dictados en ejecución de ellos (art. 22(5)). Esta norma configura una garantía jurídica al ciudadano contra el abuso de estos poderes, pues impone una obligación al Ejecutivo de adoptar las medidas necesarias que permitan el cabal funcionamiento de los órganos públicos responsables del ejercicio del control político y judicial de estos poderes de emergencia. La incorporación de esta norma, no contemplada en el proyecto de ley, viene a materializar las garantías ofrecidas por el gobierno a aquellos miembros del Parlamento que se mostraban renuentes a otorgar tan amplios poderes al Ejecutivo en materia de emergencias.

VIII. LÍMITES AL EJERCICIO DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

La ley consagra un conjunto de restricciones generales al ejercicio de estos poderes. En primer lugar, la persona que dicta el decreto de emergencia debe estar satisfecho que (a) la medida es apropiada para el fin de impedir, controlar o atenuar un aspecto o efecto de la emergencia respecto a la cual se adopta; y (b) el efecto de la medida es debidamente proporcional al aspecto o efecto de la emergencia (art. 23(1)).

Además, existe una limitación de orden geográfica. La persona que dicta el decreto de emergencia debe especificar sobre qué parte del Reino Unido o sobre qué regiones dicha medida será aplicable (art. 23(2)). Esta regla resulta ser una consecuencia del principio de proporcionalidad consagrado en el art. 23(1). Si la medida debe ser proporcional al aspecto o efecto de la emergencia que pretende enfrentar, cabe esperar que la persona que dicte la medida restrinja su aplicación sólo a aquellas áreas geográficas afectadas.

El art. 23(3) repite dos restricciones sustantivas que la ley de 1920 ya consagraba, estas son: a) la prohibición de imponer el servicio militar obligatorio, y b) la prohibición de adoptar medidas que prohíban la participación en una huelga o en cualquier otra actividad relacionada. Respecto a la primera prohibición, ésta pareciera ser contradictoria con el hecho de que una guerra es expresamente mencionada como uno de los eventos que puede constituir una emergencia (art. 19(1)(c)), sin embargo, conforme a esta prohibición el Ejecutivo no dispondría del poder de decretar la conscripción.¹²⁶ Por consiguiente, el servicio militar sería únicamente posible de establecer mediante una ley dictada por el Parlamento.¹²⁷ La segunda prohibición enfrentó duras críticas en el parlamento, donde se cuestionó que pudiera justificarse una norma que garantizaba el derecho a huelga en cualquier circunstancia, incluso en el caso de una emergencia, a pesar de que dicha huelga pudiera afectar servicios esenciales para hacer frente a la emergencia.¹²⁸ Asimismo, se criticó que los amplios poderes conferidos al Ejecutivo por esta ley pudieran habilitarlo para reformar o desaplicar leyes, pero no para prohibir una huelga en caso de emergencia.¹²⁹ Ello así, se sugirió que pareciera que la norma

¹²⁵ *HL Deb 21 Octubre 2004*. Vol. 665. p 1007. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹²⁶ *Ídem*, p. 1024. Lord Elton.

¹²⁷ *Ídem*. Lord Bassam of Brighton.

¹²⁸ *Ídem*, pp. 1014-1015.

¹²⁹ *Ídem*, pp. 1015-1016. Viscount Goschen.

estuviera confiriéndole a los huelguistas inmunidad respecto a los extensos poderes que contempla la ley, lo que no dispone ningún otro sector de la sociedad.¹³⁰ Por su parte, el gobierno defendió la inclusión de dicha restricción alegando que las leyes penales y laborales ya contemplan preceptos normativos que garantizan que una huelga no pueda poner en peligro la vida de las personas.¹³¹ Además, durante la vigencia de la ley de 1920, en todas las ocasiones que los poderes de emergencia fueron utilizados fue con ocasión de huelgas, y, a pesar de ya existir esa restricción, el gobierno de turno pudo perfectamente hacer frente a la emergencia.¹³² Por último, el gobierno se opuso al uso de los poderes de emergencia en materia de huelgas por representar una injerencia política más que una respuesta a una emergencia, por tanto, optó por excluir la posibilidad de que dichos poderes pudieran ser usados con un fin político.¹³³

Otra restricción sustantiva de los poderes de emergencia está prevista en el art. 23(4). Conforme a dicha norma, el Ejecutivo sólo puede crear: a) delitos que sean competencia de las cortes de magistrados (tribunales de primera instancia) o, en Escocia, las cortes del sheriff mediante procedimiento sumario; b) delitos que sean punibles: (i) con prisión por un período que no exceda a tres meses, o (ii) con una multa que no exceda nivel 5 en la escala estándar. Asimismo, el Ejecutivo no puede modificar los procedimientos del proceso penal.

Por último, como ya hemos mencionado anteriormente, la ley incorpora dos limitaciones al poder del Ejecutivo de reformar o desaplicar leyes, estas son la imposibilidad, mediante decretos de emergencia, de reformar la segunda parte de esta misma ley y el *Human Rights Act* de 1998 (art. 23(5)). La primera limitación funciona como una garantía de que el régimen legal que establece los poderes de emergencia no pueda ser afectado mediante el ejercicio de los mismos, lo que podría prestarse al abuso de estos poderes al quedar abierta la posibilidad, por ejemplo, de que pudiesen ser eliminadas las restricciones al ejercicio de estos poderes. La segunda limitación pretende insistir en el compromiso que tiene el Ejecutivo de respetar los derechos humanos en cualquier circunstancia.¹³⁴ Además, esta restricción impide que el Ejecutivo pueda eliminar la posibilidad de que los decretos de emergencia puedan ser impugnados con base al *Human Rights Act* y, eventualmente, anulados por los tribunales.

IX. DURACIÓN DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

Los decretos de emergencia durarán un lapso de treinta días desde que se dicten, a menos que dejen de producir efectos en una fecha anterior determinada por ellos (art. 26(1)). Sin embargo, esta restricción temporal es relativa en la medida de que se habilita al Ejecutivo de dictar nuevos decretos de emergencia, una vez fenecidos los anteriores (art. 26(2)(a)). De esta manera, nada impide que el gobierno dicte repetidamente nuevos decretos de similar contenido por un nuevo lapso de treinta días cada vez, extendiendo el estado de emergencia en el tiempo.

¹³⁰ *Ídem*, p. 1014. Baroness Buscombe

¹³¹ House of Lords. Debate 09 Noviembre 200. Vol. 666. p. 873. <http://hansard.millbanksystems.com/lords/2004/nov/09/civil-contingencies-bill-1> [07-12-2015]. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Este compromiso había quedado ya plasmado en el requisito de forma que exige la incorporación en el preámbulo del decreto de emergencia de una declaración expresa que haga constar que éste cumple con la Convención Europea de los Derechos Humanos (art. 20(5)(b)(iv)).

Esta renovación de los decretos destaca por no imponer un límite temporal a tal posibilidad, lo que fue objeto de serios cuestionamientos en el Parlamento. Alternativamente se sugirió fijar un máximo de dos renovaciones de dichos decretos de emergencia, y si el gobierno, con antelación al vencimiento de ese lapso total de noventa días de vigencia de los decretos, determinaba que sería necesario prolongar los efectos de esas medidas extraordinarias, tendría que presentar un proyecto de ley ante el Parlamento.¹³⁵ Por su parte, el gobierno aseguró que existían garantías jurídicas suficientes en la ley que impedían que pudiera incurrirse en un abuso en el ejercicio de esos poderes.¹³⁶ Cuando el Ejecutivo dicta los decretos de emergencia debe examinar por cuánto tiempo es probable que sea necesario que se mantengan vigentes, lo que está estrechamente vinculado al requisito legal de la proporcionalidad de las medidas adoptadas (art. 23(1)).¹³⁷ A su vez, esto queda reflejado en la posibilidad de que los decretos especifiquen un plazo menor de vigencia con respecto al plazo máximo de treinta días (art. 26(1)(b)).¹³⁸ Durante el período de vigencia de los decretos se supone que el gobierno revisará constantemente la evolución de la situación de emergencia, pudiendo concluir: i) que no existe necesidad de mantener los decretos en vigor y, por ende, podría revocarlos antes de su vencimiento, de ser necesario; o ii) resulta necesario extender la vigencia de los decretos por un nuevo período y proceda a dictar unos nuevos decretos.¹³⁹ Cada vez que se dicten nuevos decretos de emergencia al vencimiento de los decretos que preceden deberán satisfacerse las condiciones requeridas por ley para ello; así como la presentación de los mismos ante el Parlamento para su aprobación.¹⁴⁰ Este lapso de treinta días de vigencia de los decretos responde a la necesidad de reexaminar los hechos periódicamente en caso de una emergencia, incluyendo el control parlamentario sobre las acciones del gobierno.¹⁴¹ Nada impediría que en caso de tratarse de un evento de duración más prolongada que el Parlamento pudiera decidir dictar una ley de emergencia que podría tener una vigencia proporcional a los eventos que la originan.¹⁴² Sin embargo, la idea de una legislación primaria no pareciera ser la mejor aproximación a una situación semejante debido a que la naturaleza de una emergencia puede cambiar con el tiempo y sus efectos e implicaciones pueden ser impredecibles, lo que podría llevar a que un texto legal pudiera ser sobrepasado por los acontecimientos.¹⁴³ En consecuencia, el gobierno concluyó que todas estas garantías jurídicas podían satisfacer las razonables expectativas de la ciudadanía en cuanto al resguardo de sus libertades.¹⁴⁴

¹³⁵ House of Commons. Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 8va sesión. Columna N° 290. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmstand/f/st040210/pm/40210s01.htm> [23-12-2015]. Mr. Heald.

¹³⁶ *Ídem*, Columna N° 292. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹³⁷ *Ídem*, Columna N° 291. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹³⁸ *Ibidem*. En el eventual caso que el gobierno estime que los decretos debieran tener una vigencia superior a los treinta días, forzosamente deberá recurrir a la renovación de los mismos cada treinta días. HL Deb 21 *Octubre 2004*. Vol. 665. p. 1032. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹³⁹ HC Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 8^{va} sesión. Columna N° 291. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹⁴⁰ *Ídem*, p. 292. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹⁴¹ HL Deb 21 *Octubre 2004*. Vol. 665. p. 1033. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ HC Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 8^{va} sesión. Columna N° 291. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹⁴⁴ *Ídem*, p 294. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

Por otra parte, la ley prevé que el vencimiento de los decretos de emergencia no afectará nada hecho en virtud de dichos decretos (art. 26(2)(b)). De esta manera, las actuaciones realizadas durante el período de emergencia se presumirán legales aún cuando los decretos con base a los cuales fueron realizadas hayan fenecido. Esta regla se extendería a aquellas actuaciones emanadas por autoridades públicas, así como a aquellas realizadas por cualquier ciudadano.¹⁴⁵

Esta norma no impide que cualquier ciudadano afectado en sus intereses ejerza su derecho a interponer las correspondientes acciones judiciales contra esas actuaciones dictadas con base a los decretos de emergencia.¹⁴⁶ Asimismo, nada impide que la legalidad de los decretos de emergencia pueda ser cuestionada ante los tribunales y, en caso de un fallo favorable a dicha pretensión, tal pronunciamiento afectaría todos los actos que tuvieron como fundamento dichos decretos.¹⁴⁷

X. CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA

Los decretos de emergencia deberán ser presentados ante el Parlamento tan pronto como razonablemente sea posible una vez dictados y los mismos quedará sin efecto salvo que ambas Cámaras del Parlamento los aprueben mediante sendas resoluciones dentro del plazo de siete días contados tras su presentación (art. 27(1)).

La ley limita la intervención del Parlamento en caso de una emergencia al ejercicio de un control político sobre los decretos de emergencia, copiando lo previsto por la ley de 1920, pero con el agravante de que los poderes confiados al Ejecutivo por esta ley son mucho más amplios e imprecisos y las circunstancias en que estos poderes pueden ser usados son igualmente mucho más amplias.¹⁴⁸ La ley no prevé que el Ejecutivo deba consultar al Parlamento previo a dictar los decretos de emergencia, siguiendo también el referido precedente legislativo, por lo que estos poderes extraordinarios pueden ser ejercidos y producir sus efectos de inmediato con antelación a cualquier intervención parlamentaria.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Ejemplos del primer caso serían: la requisición de un vehículo por parte de la policía no podría ser considerada ilegal tras fenecer los decretos que sirvieron como fundamento legal al acto; una sentencia impuesta a un individuo por infringir las órdenes dictadas con base a los decretos no dejaría de producir sus efectos legales. En el segundo caso, pueden citarse como ejemplos: si un individuo interpuso un recurso de apelación con base a dichos decretos, su apelación no quedaría sin efecto por la caducidad de los decretos; si un individuo recibió el pago de una compensación acordada con base a los decretos, dicho pago no podría verse afectado. HL Deb 21 *Octubre* 2004. Vol. 665. pp. 1035. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁴⁶ *Ídem*, pp. 1034-1035. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁴⁷ *Ídem*, pp. 1038. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁴⁸ Joint Committee on Draft Civil Contingencies Bill. Written Evidence. Memorandum from K D Ewing, Professor of Public Law, King's College London, párrafo 9. <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200203/jtselect/jtdcc/184/184we14.htm> [15-12-2015].

¹⁴⁹ En el debate parlamentario se propuso la creación de una Comisión conjunta de ambas Cámaras del Parlamento, cuyos integrantes representarían a todas las fuerzas políticas y, a su vez, ostentarían la condición de miembros del Consejo Privado de su Majestad, a los fines de fungir como un órgano de consulta del Ejecutivo y proveer un control parlamentario inicial respecto a los decretos de emergencia, salvo que la urgencia del caso no lo permitiera. Esta propuesta fue rechazada por el gobierno alegando que existe una práctica constitucional conforme a la cual el gobierno debe de buscar, en tiempos de emergencia, construir consenso entre todas las fuerzas políticas. Además, el Primer Ministro regularmente informa a las figuras de mayor rango de los partidos políticos que

Cabe destacar que la norma no precisó un plazo específico dentro del cual el Ejecutivo debe presentar los decretos de emergencia al Parlamento, simplemente indicó que esta presentación deberá efectuarse tan pronto como razonablemente sea posible una vez dictados los decretos. Esta imprecisión del legislador pareciera responder al eventual caso de que para al momento de dictarse los decretos el Parlamento se encuentre disuelto¹⁵⁰ o que producto de la emergencia no sea posible para el Parlamento sesionar. Al respecto, cabe recordar que la ley impone al Ejecutivo la obligación de garantizar el normal funcionamiento del Parlamento en cuanto a los procedimientos referidos a los decretos de emergencia o actos dictados en ejecución de ellos (art. 22(5)). Por tanto, el Ejecutivo podría adoptar las medidas necesarias para asegurar la celebración de elecciones en caso que el Parlamento se encuentre disuelto o aquellas otras que garanticen que el existente Parlamento pueda sesionar lo más pronto posible.¹⁵¹ En el eventual caso que el Ejecutivo no pueda presentar dichos decretos debido a la inexistencia o la ausencia de un Parlamento, el plazo de siete días previsto en el art. 27(1) no podrá comenzar a correr, pero ello no afectará el transcurso del lapso general de vigencia de los decretos de emergencia consagrado en el art. 26(1), por ende, al cabo de treinta días contados a partir de que estos decretos sean dictados, los mismos dejarán de producir efectos jurídicos.¹⁵² Salvo casos excepcionales, debiera concluirse que la interpretación del art. 27(1) debería suponer la presentación de los decretos en la fecha más inmediata posible a que se dicten.

En ejercicio de dicho control político, el Parlamento puede decidir dejar sin efecto los decretos, determinando a partir de qué fecha perderán su vigencia o, en su defecto, a partir del día siguiente de que la última de las resoluciones de las Cámaras sea aprobada (Art. 27(2)). Por otra parte, el Parlamento puede decidir aprobar con modificaciones los decretos de emergencia, especificando a partir de cuándo surtirán efectos, de lo contrario, se entenderá que dichas modificaciones entrarán en vigencia a partir del día siguiente de que la última de las resoluciones de las Cámaras sea aprobada (art. 27(3)).¹⁵³

integran el Consejo Privado de su Majestad sobre temas de gran relevancia (por ejemplo, el conflicto en Iraq). Por tanto, se consideró que existían ya mecanismos más flexibles y eficientes de consulta que se ajustan a las necesidades de una emergencia. HC Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 8^{va} sesión. Columnas N° 298-299. *Minister for the Cabinet Office*, Douglas Alexander.

¹⁵⁰ La disolución del Parlamento constituye una prerrogativa real que es dictada por el monarca bajo el consejo del Primer Ministro y determina el final del período de un Parlamento. El período de un Parlamento es de cinco años, de conformidad con el art. 1 del *Fixed-term Parliaments Act* de 2011, y el Parlamento existente será disuelto veinticinco días antes del día fijado para que tenga lugar el acto de votación para elegir un nuevo Parlamento (art. 3 *eiusdem*).

¹⁵¹ *HL Deb 21 Octubre 2004*. Vol. 665. pp. 1037, 1041. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁵² *Ídem*, p. 1041. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal.

¹⁵³ El poder de modificar los decretos de emergencia otorgado al Parlamento es una excepción a la regla general de los procedimientos afirmativos, pues, usualmente la potestad del Parlamento se limita a aprobar o no la legislación secundaria presentada por el gobierno. HC Standing Committee F. 10 Febrero 2004. 8^{va} sesión. Columna N° 301, Mr. Allan. *HL Deb 16 Noviembre 2004*. Vol. 666. p. 1360. Ministra del Interior, Baroness Scotland of Asthal. *La ley de 1920 ya confería al Parlamento este poder de modificar los decretos de emergencia (art. 2(4)). Sin embargo, el primer borrador del proyecto de ley presentado en Junio de 2003 se apartó de dicho precedente, excluyendo esa potestad de reformar los decretos. La Comisión Conjunta del Parlamento criticó tal exclusión, alegando que ese poder responde a una necesidad práctica, en caso de una emergencia, como es permitir que el Parlamento pueda corregir errores incurridos en la elaboración de los decretos o, en caso que las circunstancias hayan cambiado inesperadamente, pueda intro-*

La ley preceptúa que la no aprobación o la modificación de los decretos de emergencia no impide que se dicten nuevos decretos (art. 27(4)(a)). Así como se observó respecto a la renovación de los decretos prevista en el art. 26(2)(a), esta norma podría significar un menoscabo del propósito del control parlamentario consagrado en el art. 27 en la medida de que el Ejecutivo podría de forma reiterada dictar nuevos decretos de emergencia que producirían inmediatos efectos y que durarían hasta tanto el Parlamento los rechazara.

Finalmente, la ley establece que nada hecho en virtud de los decretos de emergencia con anterioridad a su rechazo o su modificación por el Parlamento será afectado por tal decisión del órgano legislativo (art. 27(4)).

XI. COORDINACIÓN REGIONAL

Los decretos de emergencia deben incorporar un requerimiento al gobierno de designar un coordinador de emergencia para Escocia, Irlanda del Norte y Gales y cada una de las regiones si dichos decretos les resultan aplicables (art. 24(1)). El principal propósito de estas designaciones es facilitar la coordinación de actividades conforme a los decretos (art. 24(3)). Además de esta actividad de coordinación, el Ejecutivo deberá consultar con las autoridades de las administraciones descentralizadas de Escocia, Irlanda del Norte y Gales si estos decretos estarán relacionados con dichos países (art. 29(1)). Sin embargo, el gobierno puede prescindir de adelantar estas consultas en casos de urgencia, sin que ello afecte la validez de los decretos (art. 29(2)).

XII. TRATAMIENTO DE LOS DECRETOS DE EMERGENCIA COMO LEGISLACIÓN SECUNDARIA

El art. 30(2) expresamente establece que los decretos de emergencia deberán ser tratados a los fines del *Human Rights Act* de 1998 como legislación secundaria y no como legislación primaria (aunque modifiquen o no legislación primaria).

Aunque escapa al objeto de este trabajo profundizar en este tema, brevemente conviene explicar que *legislación primaria* en el derecho inglés está referida a las leyes dictadas por el Parlamento, mientras que *legislación secundaria o delegada* se refiere a aquellos actos dictados por el Ejecutivo en ejercicio de sus poderes normativos que encuentran su fundamento legal en una delegación del Parlamento contenida en una ley.¹⁵⁴ La distinción entre legislación primaria y secundaria adquiere relevancia, entre otras cosas, por el principio de la supremacía legislativa del Parlamento, que constituye uno de los elementos centrales del sistema constitucional británico y se traduce en que el Parlamento puede, en teoría, aprobar cualquier ley que decida.¹⁵⁵ Una de las consecuencias de este principio es que los tribunales no pueden cuestionar la autoridad de una ley del Parlamento y, por ende, no pueden anular legislación primaria.¹⁵⁶ Sin embargo, el art. 4 del *Human Rights Act* de 1998 consagra la posibilidad de que los tribunales puedan emanar una declaración de incompatibilidad de una legislación primaria en caso de que sea inconsistente con los artículos de la Convención Europea de

ducir los cambios necesarios a los decretos que permitan adecuarlos a las nuevas circunstancias, evitándose así incurrir en la potencial demora que podría acarrear la elaboración y la presentación de un nuevo decreto por parte del Ejecutivo. Joint Committee on Draft Civil Contingencies Bill, párrafo 198, pp. 56-57.

¹⁵⁴ Mark Ryan, y Steve Foster, pp. 34, 39.

¹⁵⁵ *Ídem*, pp. 126-127.

¹⁵⁶ *Ídem*, p. 141.

los Derechos Humanos;¹⁵⁷ pero tal declaración por sí misma no invalida o anula la ley.¹⁵⁸ Por el contrario, la legislación secundaria está sujeta al control de su legalidad por parte de los tribunales, que están facultados para anularla.¹⁵⁹

La incorporación de este art. 30(2) es el resultado del debate generado en torno al borrador de proyecto de ley presentado por el gobierno en junio de 2003, donde se establecía que la legislación secundaria dictada conforme a esta ley (los decretos de emergencia) debían ser tratados como legislación primaria a los efectos del *Human Rights Act* de 1998. La consecuencia inmediata de ello sería que en caso de que los ciudadanos impugnaran dichos decretos ante los tribunales invocando la violación de un derecho humano, la sentencia no podría anular esos decretos en caso de ser favorable la decisión, únicamente podría declarar la incompatibilidad de los mismos con la Convención Europea de los Derechos Humanos. Vale agregar que esta norma no impediría que los decretos fueran impugnados y, posteriormente, anulados por los tribunales en caso de determinarse un abuso de poder u otros vicios de ilegalidad que afectara a los decretos. La redacción de esta norma conforme a ese borrador fue cuestionada por la Comisión Conjunta de ambas Cámaras del Parlamento por considerar que: i) sentaba un grave precedente en materia de derechos humanos, ii) existían pocas evidencias de que los jueces fueran proclives a cuestionar los poderes de emergencia, mucho más si la seguridad pública se encontraba comprometida; y, iii) en caso que la emergencia lo amerite, el Ejecutivo podría derogar las obligaciones previstas en la Convención Europea de Derechos Humanos, conforme a lo previsto en el artículo 15 de dicho tratado. El gobierno replicó que la norma propuesta simplemente pretendía alcanzar un balance entre los derechos individuales y la necesidad de respuesta a una emergencia, y, además, en ningún caso pretendía habilitar al Ejecutivo a dictar medidas que pudieran contravenir sus obligaciones en materia de derechos humanos.¹⁶⁰ Finalmente, el gobierno aceptó modificar dicha norma.¹⁶¹

De esta manera, la ley confirma que los decretos de emergencia son legislación secundaria (tal como es su naturaleza jurídica) y, por ende, serán susceptibles de anulación como consecuencia de violaciones a los derechos humanos o por ser contrarios a la ley, disponiendo los ciudadanos de los remedios judiciales previstos en el ordenamiento jurídico a tal fin.

¹⁵⁷ Esta declaración de incompatibilidad no tiene poder para desaplicar la norma legal y la última palabra sobre la permanencia de esa norma incompatible en el ordenamiento legal recae sobre el Parlamento, que puede optar por modificar o no la ley. *Ídem*, p. 408.

¹⁵⁸ *Ídem*, p. 155.

¹⁵⁹ *Ídem*, p. 70.

¹⁶⁰ Cabinet Office. "The Government's Response to the Report...", párrafo 29, p. 14.

¹⁶¹ *Ibidem*.