



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

LA RESPUESTA DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL
FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19, CON ESPECIAL
ATENCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Realizado por: Daniel Da Silva García

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

RESUMEN

Este trabajo tiene como objeto de estudio la respuesta jurídica ofrecida por el ordenamiento constitucional español frente a la pandemia del Covid-19. En él se examinan las diferentes medidas aplicadas, en relación con la afectación que producen sobre algunos derechos fundamentales. En primer lugar, se analizará la competencia de las distintas autoridades para dictar y controlar las medidas aplicables. Posteriormente, se pasa a un análisis de la normativa aplicada, tanto dentro, como fuera de los estados excepcionales reconocidos en la Constitución española de 1978, y la legislación que la complementa. Por último, se hará referencia a una serie de consecuencias específicas provocadas por la pandemia, desde un punto de vista jurídico. Todo ello, desde la perspectiva de una posible afectación a los derechos fundamentales de la población, lo que nos llevará, en conclusión, a un mejor conocimiento de la situación vivida, y a ver cuáles son los aspectos que podrían mejorarse para hacer frente a situaciones similares que pueden darse en el futuro.

ABSTRACT

This study has an aim to study the legal response offered by the Spanish constitutional law, in order to face the Covid-19 pandemic. It examines the different measures applied, in relation to the affectation that they produce on some fundamental rights. First of all, the competence of the different authorities to dictate and control the applicable measures will be analysed. Subsequently, an analysis of the regulations applied, both inside and outside the exceptional states recognized in the Spanish Constitution of 1978, and the legislation that complements it. Finally, some reference will be made to a series of specific consequences caused by the pandemic, from a legal point of view. All of this, from the perspective of a possible affectation to the fundamental rights of the population, which will lead us, in conclusion, to a better knowledge of the situation experienced, and to see what are the aspects that could be improved to deal with similar situations that can occur in the future.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ART	Artículo
ARTS	Artículos
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
CE	Constitución Española de 1978
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950
COORD	Coordinador
DIRS	Directores
FJ	Fundamento Jurídico
LRJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LO	Ley Orgánica
LOEAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
LOTCC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
NÚM	Número
PÁG	Página
PÁGS	Páginas
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
UKSC	<i>United Kingdom Supreme Court</i> (Tribunal Supremo del Reino Unido)

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN	2
2.- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DURANTE LA PANDEMIA.....	3
2.1.- AUTORIDADES COMPETENTES.....	3
2.1.1.- Primer y segundo estado de alarma	3
2.1.2.- Tercer estado de alarma	6
2.1.3.- Autoridades competentes en ausencia del estado de alarma	8
2.2.- EL CONTROL PARLAMENTARIO.....	10
3.- LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA.....	16
3.1.- LA DISYUNTIVA ENTRE LIMITACIÓN Y SUSPENSIÓN.....	16
3.2.- LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y LA POSIBLE DISTINCIÓN ENTRE LIMITACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES SOBRE LOS ESTADOS DE ALARMA POR COVID-19.....	25
3.3.- EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE LOS ESTADOS DE ALARMA	30
4.- MEDIDAS ADOPTADAS AL MARGEN DE LOS ESTADOS DE ALARMA Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA PANDEMIA	38
4.1.- EL PASAPORTE COVID	40
4.2.- LA VACUNACIÓN OBLIGATORIA	43
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	48

1.- INTRODUCCIÓN

La reciente pandemia del Covid-19 ha puesto en jaque al mundo entero, puesto que afectaba por igual, y sin distinción, a todos los países. Esto incluye por supuesto a los ordenamientos jurídicos de dichos países, que han tenido que hacer frente con su legislación en vigor, o con legislación de nueva creación, a las consecuencias provocadas por la misma.

Con este trabajo, pretendo mejorar mis conocimientos sobre un tema de gran interés, no solo para mí, sino probablemente en general, debido especialmente a la situación vivida. Se profundizará, por tanto, en entender las circunstancias que rodean a las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, desde un punto de vista formal, en relación con las atribuciones de los órganos constitucionales, y desde un punto de vista material, en referencia a las medidas adoptadas, así como toda la problemática que rodea a estas últimas.

En el caso de España, se ha utilizado fundamentalmente la herramienta constitucional del estado de alarma para hacer frente a la situación, y reducir así al máximo las consecuencias derivadas de ella. Sin embargo, esto no ha estado exento de problemas, debido a que esta situación excepcional ha perdurado en el tiempo, continuando incluso hasta nuestros días, y ha conllevado una cierta “experimentación” con diversos criterios, que desde algunos puntos de vista pueden considerarse como correctos, pero desde otros, no tendrían cabida en base a la legislación aplicada.

También se han producido algunas reformas legislativas para poder hacer frente a la situación una vez superados los estados de alarma, algo que no se ha convertido en una situación precisamente pacífica, dado que las respuestas de los Tribunales han sido desiguales en cada caso. Por supuesto, no pueden tampoco dejarse fuera de este análisis las consecuencias provocadas por esta pandemia, que hace un tiempo nos hubieran parecido descabelladas, y hoy en día, las asumimos con gran normalidad.

En los siguientes párrafos se explicará detalladamente la problemática surgida en relación con lo aplicado desde diversos puntos de vista, tanto doctrinales, como jurisprudenciales, y se intentarán introducir en la medida de lo posible consideraciones importantes, que creo son necesarias para entender mejor las situaciones de las que se habla en cada momento. Por último, se hará una breve mención, por supuesto, a las medidas adoptadas en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, que, aunque similares, en el fondo distan bastante entre sí, y que son de gran ayuda para entender que se puede estar haciendo bien o mal en cada momento.

2.- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DURANTE LA PANDEMIA

2.1.- AUTORIDADES COMPETENTES

Una cuestión muy importante que se suscita al hablar de cómo ha hecho frente nuestro ordenamiento jurídico a las circunstancias, y que debe entenderse previamente a poder analizar las medidas concretas aplicadas, es quiénes son las autoridades legitimadas para promulgar y aplicar las diferentes medidas con las que se ha intentado hacer frente a la pandemia a lo largo de este periodo.

El artículo (art.) 116.2 de la Constitución (CE) hace referencia a la declaración del estado de alarma, estipulando que “será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros”, lo cual viene confirmado por el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAES). A su vez, el art. 7 LOEAES, establece como autoridad competente al Gobierno. Por tanto, se entiende de esta relación que el eje fundamental del estado de alarma es el Gobierno, al ser el encargado de decretarlo y de fijar las medidas que serán de aplicación para enfrentar la correspondiente situación.

Sin embargo, en los sucesivos Decretos de los estados de alarma se han sucedido una serie de problemas a los que es necesario referirse, y que hacen que esa relación que puede parecer obvia a simple vista, derive en una serie de complejidades que han llegado a ser incluso declaradas como inconstitucionales por nuestro Tribunal Constitucional.

2.1.1.- Primer y segundo estado de alarma

En un sentido cronológico, es necesario comenzar por el Real Decreto (RD) 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el primer estado de alarma. Acudiendo a su art. 4.1, vemos como, efectivamente, la autoridad competente en ese caso es el Gobierno. No obstante, en su art. 4.2, vemos como se produce una delegación de las competencias en una serie de ministros, y residualmente se otorgan competencias en el resto de las materias no delegadas a los otros ministros al Ministro de Sanidad. En las sucesivas prórrogas, esta delegación pasó en exclusiva al Ministro de Sanidad, y posteriormente, este compartiría dicha delegación con los Presidentes de cada Comunidad Autónoma¹.

Se evidencia aquí un cambio de la autoridad competente, puesto que estos ministros pueden, en ciertos casos, dictar o modificar medidas a través de órdenes ministeriales, por lo que no

¹ HERBÓN COSTAS, J.J. “El mando y gestión del estado de alarma”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Directores, en adelante Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Página (Pág.). 7.

podrían ser considerados únicamente como autoridades delegadas. ¿Son consideradas válidas entonces estas delegaciones de competencias?

Si se acude al art. 7 LOEAES, vemos que este permite una delegación en un Presidente de una Comunidad Autónoma, siempre y cuando afecte al territorio de su Comunidad. No se hace aquí referencia alguna a una delegación en los ministros, pero sí que puede considerarse contrario al principio de concentración de las competencias administrativas que debe presidir a cualquier estado de alarma².

Realizando una observación a países de nuestro entorno, encontramos, por ejemplo, la realizada por Velasco Caballero al Reino Unido, donde no existe un estado de “alarma” o “emergencia”, sino una regulación recogida en el *Contingencies Act 2004*, que permite dictar medidas provisionales de emergencia en determinados supuestos recogidos en su art. 1³. Situación diferente con respecto a nuestra regulación ocurre en el caso de la delegación, puesto que el *Contingencies Act 2004*, en su art. 22.3.a), permite delegar la autoridad para la adopción de medidas en cualquier ministro, no solo del Gobierno británico, sino incluso de una de sus naciones constituyentes, o en cualquier otra persona que considere oportuna.

Volviendo a nuestro ordenamiento, esta delegación en los ministros no estaría permitida, además, en base a que las órdenes ministeriales no tienen rango de ley. En el art. 53.1 CE, se recoge que “sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)”. Atendiendo entonces a este precepto, no serían válidas las normas dictadas por dichos ministros, puesto que no tienen rango de ley. Únicamente podrían establecerse medidas en el Real Decreto que declare el estado de alarma, dado que el Tribunal Constitucional le reconoce al mismo rango de ley, tal y como señala Herbón Costas⁴, por lo que, la autoridad competente seguiría siendo, en todo caso, el Gobierno.

Además, en caso de que unas medidas fueran fijadas directamente en el Real Decreto del estado de alarma, como es el caso de la libertad de circulación de las personas (art. 7), y otras fueran dictadas a través de órdenes ministeriales, se dividiría el control jurisdiccional. Esto se debe, especialmente, al art. 3.1 LOEAES, que deja la impugnación de los actos y disposiciones dictadas durante el estado de alarma a lo dispuesto en las leyes. Por consiguiente, las órdenes ministeriales serían recurribles ante la jurisdicción contencioso-

² IBÍDEM. Pág. 9.

³ VELASCO CABALLERO, F. “Estado de alarma y distribución territorial del poder”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, número (núm.) 86-87, 2020. Pág. 79.

⁴ HERBÓN COSTAS, J.J. Op. Cit. Pág. 10.

administrativa, y las disposiciones del Real Decreto, ante el Tribunal Constitucional. Esto último impediría, en su caso, que fueran recurribles por los particulares⁵.

La jurisprudencia constitucional también se ha referido a ello. El art. 10.6 RD 463/2020, otorgaba competencias al Ministro de Sanidad, para “modificar, ampliar o restringir” lo establecido en los apartados anteriores del artículo en relación con la libertad de empresa, a través de las ya mencionadas órdenes ministeriales, sin necesidad de recurrir a lo estipulado en dicho Real Decreto, o a uno nuevo. Los términos “modificar” y “ampliar” fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 148/2021, de 14 de julio, referida a este primer estado de alarma, en su Fundamento Jurídico (en adelante FJ) 9, con la siguiente explicación:

“El apoderamiento al titular de un departamento ministerial para alterar ... lo dispuesto por el Consejo de Ministros en el real decreto, le permitió intensificar o extender las limitaciones ya establecidas a la libertad de empresa de las que se informó al Congreso; o, en otras palabras, reducir los márgenes previamente fijados en los que esa libertad se mantenía, facultades todas ellas solo al alcance del Gobierno mismo, que responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados...”.

Esto, se complementa con lo estipulado en la misma Sentencia, que en su FJ 10, hace referencia a que una orden ministerial (en este caso la Orden SND/298/2020), no puede enjuiciarse mediante un recurso de inconstitucionalidad, por lo que habría que acudir, como se ha mencionado anteriormente, a la vía contencioso-administrativa.

Consecuentemente, cabe responder a la pregunta formulada acerca de la validez de esta delegación de forma negativa, siendo la única autoridad competente para dictar y modificar medidas el Gobierno, a través de los Reales Decretos correspondientes, y siempre dando cuenta de ello al Congreso de los Diputados, cuyo control será objeto de un comentario posterior.

Es preciso matizar aquí, que esto no implica la imposibilidad de que sean dictadas medidas relativas, por ejemplo, a salud pública, siempre y cuando se dicten en el ejercicio de competencias atribuidas originalmente, es decir, en base a la legislación ordinaria, aunque algunas sí que podrán ser asumidas por la autoridad competente, en base al art. 12.1 LOEAES⁶.

Lo comentado anteriormente se evitó durante el segundo estado de alarma, promulgado mediante el RD 900/2020, de 9 de octubre, el cual no fue prorrogado, por lo que su duración

⁵ ÍDEM.

⁶ IBÍDEM. Pág. 5.

fue únicamente de 15 días. En su art. 4, se establece que, en este caso, la única autoridad competente es el Gobierno. Este Real Decreto tiene la particularidad de que se aplica exclusivamente a nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid, por lo que aquí, es interesante reseñar que, sin entrar a valorar la constitucionalidad de dicho Decreto, aunque cabía la posibilidad de delegar en el Presidente de la Comunidad Autónoma basándose en el art. 7 LOEAES, no se llevó a cabo.

Si hacemos una observación comparativa entre ambos decretos, podemos deducir que la figura del estado de alarma fue concebida en un momento en el que, probablemente, una situación como la actual fuera impensable, lo que lleva a una cierta confusión en su aplicabilidad, produciéndose así, tal y como se ha mencionado al principio, una “experimentación” en numerosas facetas, como en este caso la autoridad competente, y que ha conllevado la inconstitucionalidad de varios preceptos.

2.1.2.- Tercer estado de alarma

Esto no ha sido diferente durante el tercer, y último, estado de alarma, decretado mediante el RD 926/2020, de 25 de octubre. En el art. 2.1 de dicho Real Decreto, se instituye como autoridad competente al Gobierno, al igual que en los anteriores, pero en su apartado segundo se establece como autoridad competente delegada a los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Dicha situación ya había sido prevista en el art. 6 RD 555/2020, de 5 de junio, que autorizaba la sexta prórroga del primer estado de alarma, aunque en este caso dicha delegación era compartida con el Ministro de Sanidad.

El art. 2.3 del RD 926/2020, autoriza a estas autoridades competentes delegadas a “dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11”. Recordemos, que el art. 7 LOEAES, sí que permite una delegación en los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Por ende, aquí debe formularse la siguiente pregunta: ¿es excesivo el alcance de la delegación en este caso concreto?

En la propia LOEAES no se estipula ningún límite ni atribución, por lo que debemos acudir a la jurisprudencia constitucional para poder responder a la cuestión anterior. El Tribunal Constitucional sí que se pronunció acerca del alcance y la validez de la delegación en este Decreto, así como del RD 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga este estado de alarma, y lo hace en la STC 183/2021, de 27 de octubre, en su FJ 10, afirmando que esta delegación es contraria a la actual LOEAES, puesto que junto con el art. 116.2 CE, confiere la regulación del estado de alarma de forma exclusiva al Gobierno y al Congreso de los Diputados.

Cabe mencionar que el tribunal complementa lo anterior con que, en los trabajos de tramitación de la LOEAES, se intentó introducir en el actual art. 7 a los Presidentes autonómicos como autoridad competente, sin hacer ninguna otra precisión, lo cual fue rechazado. Una vez enmendado el texto, se presentó una redacción similar a la actual, la cual fue rechazada en el Senado. Realiza pues, el tribunal, la siguiente afirmación:

“Por tanto, ni de los trabajos parlamentarios que precedieron a la aprobación de la LOEAES, ni tampoco del texto del art. 7 de dicha ley orgánica es posible, sin entrar en contradicción con aquel, la delegación efectuada”⁷.

Esto viene confirmado también por parte de la doctrina, como es el caso de Tajadura Tejada, que dice que la finalidad del estado de alarma es habilitar al Gobierno, con el correspondiente control del Congreso de los Diputados, para establecer una serie de limitaciones de derechos fundamentales, con el fin último de contener una situación excepcional como la pandemia vivida. Por tanto, considera que dicha delegación es inadmisibles desde un punto de vista constitucional, y que, en su lugar, deben establecerse una serie de criterios objetivos que permitan un tratamiento equitativo de la situación en todo el territorio nacional, y no 17 regulaciones distintas efectuadas de forma unilateral sin cobertura jurídica alguna⁸.

Esta posición doctrinal es ratificada también por la STC 183/2021, previamente mencionada, en el mismo FJ 10, e incluso va más allá, dado que se privó de toda función de control a los órganos constitucionales correspondientes. En primer lugar, se establece como ente coordinador en lo referido a la aplicación de las medidas al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que, aunque pudiera ser admitida, esta función corresponde desde un punto de vista constitucional al Gobierno. Y, en segundo lugar, esto privó al Congreso de su deber constitucional de control. Todo esto, llevó al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de los artículos (arts.) 2.2 y 2.3 del Real Decreto, por lo que cabe contestar de forma afirmativa a la pregunta acerca de si dicha delegación en los Presidentes autonómicos era excesiva. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, o incluso en virtud del Real Decreto, sean las encargadas de tomar o ejecutar ciertas medidas, siempre y cuando no sean contrarias a los postulados constitucionales.

⁷ STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 10

⁸ TAJADURA TEJADA, J. “Estado de alarma y seguridad jurídica”. *El País*, 27 de octubre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-10-26/estado-de-alarma-y-seguridad-juridica.html>. Último acceso el 14 de abril de 2022.

2.1.3.- Autoridades competentes en ausencia del estado de alarma

El RD 956/2020, prorrogó el último estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021, aunque una vez transcurrida esa fecha, hubo que seguir haciendo frente a la situación de pandemia. Consecuentemente, dado que no existía ya ninguna normativa “extraordinaria” vigente para ello, hubo que acudir a la legislación ordinaria a la hora de adoptar medidas.

Como apunta De la Quadra Salcedo, las competencias en materia sanitaria las tienen atribuidas estatutariamente las Comunidades Autónomas, tanto para el desarrollo básico de las mismas, como en algunos casos, para hacer frente a una pandemia⁹. Sin embargo, el Estado tiene una cierta función de coordinación, ejercitada a través de una legislación uniforme y de mínimos, tal y como se le atribuye en el art. 149.1.16º CE. Se enmarcan en esta regulación general, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y especialmente, la Ley Orgánica (LO) 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública¹⁰. Esta última tiene especial relevancia, pues, al estar prevista para este tipo de situaciones, en ella se basan numerosas medidas aplicadas en ausencia del estado de alarma.

Durante el estado de alarma, se produce una afectación en el orden constitucional de competencias en favor del Gobierno central, dado el protagonismo atribuido al mismo en virtud del art. 116 CE. Es decir, que pueden darse solapamientos competenciales, los cuales se resuelven mediante la aplicación de la regla de prevalencia, recogida en el art. 149.3 CE¹¹. Sin embargo, en ausencia del mismo, son las autoridades autonómicas las que deben adoptar gran parte de las medidas, basándose en las competencias en materia sanitaria que tienen atribuidas estatutariamente.

Esto no significa que el Estado no pueda dictar medidas, ya que, tal y como se aprecia en la disposición final sexta de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, que establece una serie de medidas urgentes para hacer frente a la pandemia, el art. 149.1.16º CE, habilita al Estado para dictar este tipo de medidas. Particularmente, en el art. 6 de la ley, se impone la obligatoriedad de las mascarillas en determinados casos. Este artículo ha sido modificado por el Real Decreto 286/2022, de 19 de abril, por el que se modifica la obligatoriedad del uso de mascarillas, y en cuya disposición final primera, se vuelve a hacer referencia a dicho precepto constitucional de coordinación sanitaria. Consecuentemente, podemos entender que esa facultad de coordinación no obliga al Estado a dictar medidas generales que deban ser objeto de un

⁹ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “Estado autonómico y lucha contra la pandemia”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 7.

¹⁰ IBÍDEM. Pág. 4.

¹¹ VELASCO CABALLERO, F. Op. Cit. Páginas (Págs.). 80, 81 y 83.

desarrollo posterior, sino que también permite al legislador estatal la promulgación de medidas concretas de aplicación en todo el territorio nacional, siempre y cuando no haya una invasión de competencias autonómicas.

Por otra parte, en la STC 71/2018, precisa el Tribunal en su FJ 3, que esta función de coordinación no puede ser utilizada “para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las Comunidades Autónomas. La coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada; por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen”. Por tanto, el Estado no puede asumir en esa legislación de mínimos ninguna competencia que pueda ser considerada inherente a una Comunidad Autónoma.

Únicamente pueden adoptarse ciertas medidas basándose en dichas leyes de mínimos, fundamentalmente si las medidas se refieren a una imposición de restricciones en relación con los derechos fundamentales¹². Esto se ha visto en casos como, por ejemplo, el Decreto-Ley 7/2020, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas para hacer frente a la pandemia, y en cuyo preámbulo se indica, que se basa en la legislación estatal general anteriormente mencionada para adoptar dichas medidas.

Dicha restricción de derechos fundamentales se refiere a los derechos contenidos en la sección primera, capítulo segundo, de la Constitución, los cuales deben regularse por ley orgánica, tal y como estipula el art. 81.1 CE¹³. Se entiende entonces como la habilitación más adecuada en estos casos la LO 3/1986, puesto que el resto de las normas mencionadas son leyes ordinarias, y consiguientemente, no habilitarían la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales, aunque sí otro tipo de medidas. Debe tenerse en cuenta un factor importante, relativo a la aprobación de este tipo de normativa autonómica, que es la obligatoria ratificación de medidas por parte de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los TSJ, recogido en el art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA), cuando estas contienen restricciones de derechos fundamentales, aunque en esto se incidirá más adelante.

En el resto de los casos, es decir, en cuanto a los derechos contenidos fuera de esa sección, no sería necesaria la regulación a través de una ley orgánica, por lo que, al poder regularse mediante ley ordinaria, se permitiría incluso al legislador autonómico establecer normativa al

¹² DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. Op. Cit. Pág. 7.

¹³ ÍDEM.

respecto sin necesidad de tener en cuenta la legislación estatal, siempre y cuando las materias reguladas pertenezcan al ámbito competencial autonómico¹⁴.

2.2.- EL CONTROL PARLAMENTARIO

Atendiendo al art. 116 CE, puede deducirse que el Gobierno no es el único poder constitucional que debe intervenir durante el estado de alarma, sino que el Parlamento es una parte fundamental del mismo, y ambos deben convivir en una relación de perfecto equilibrio¹⁵, en especial, si se tiene en cuenta lo estipulado por el art. 1.4 LOEAES, que al igual que el art. 116.5 CE, impide que la declaración de un estado excepcional afecte al normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, por lo que el Gobierno y sus agentes seguirán sometidos al principio de responsabilidad reconocido en la Constitución y las leyes, tal como dispone el art. 116.6 CE.

Aunque durante los inicios del primer estado de alarma, esto no pareció ser así, puesto que tal y como indica Dueñas Castrillo: “el Parlamento casi desapareció en los primeros días de estado de alarma, aunque con el paso de las semanas y las sucesivas prórrogas de tal estado se fue volviendo a una situación donde la fiscalización al Ejecutivo pasó a ser más significativa”¹⁶. Esto pudo deberse a una cierta inexperiencia de nuestro sistema en relación con estos estados excepcionales, ya que previamente solo se había declarado una vez el estado de alarma en el año 2010, y la situación era de una magnitud mucho menor a la vivida por la pandemia.

Además, esto se vio agravado por la concepción inicial de que el Parlamento quedaba afectado por las restricciones sanitarias, lo cual le impedía reunirse, llegando a tomarse soluciones como delegar la actividad en la Diputación Permanente, o incluso, cerrar la institución¹⁷. Estos casos podrían haberse solucionado mediante la delegación del voto, como ya se incluye en los Reglamentos de algunos Parlamentos autonómicos, o incluso, mediante el voto telemático¹⁸, aunque con respecto a esto, se pronunció con reticencias el Tribunal Constitucional, si bien dejó la puerta abierta a la posibilidad de que se pueda acudir a estos métodos en circunstancias excepcionales, y siempre que los reglamentos prevean esta

¹⁴ IBÍDEM. Págs. 9 y 10.

¹⁵ VELASCO CABALLERO, F. Op. Cit. Pág. 80.

¹⁶ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. “Las relaciones parlamento-gobierno durante el estado de alarma por Covid-19”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Págs. 1 y 2.

¹⁷ TUDELA ARANDA, J. “Parlamento y crisis sanitaria”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. Monografía núm. 8, 2020. Pág. 7.

¹⁸ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. Op. Cit. Págs. 4 y 5.

posibilidad¹⁹. Así lo entienden, además, Rubio del Val y Blasco Jáuregui, al afirmar que sería acorde a la jurisprudencia constitucional, una reforma reglamentaria que previera esta posibilidad, debido a que dicha jurisprudencia es ciertamente contraria a extender estas opciones no presenciales en base a la regulación actual²⁰.

No obstante, mientras los reglamentos parlamentarios no recojan estas posibilidades, deben buscarse soluciones alternativas para paliar la situación. Se optó entonces por regular la nueva organización parlamentaria a través de acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento, debiéndose todo ello, tal y como indican García de Enterría Ramos y Navarro Mejía, a que el artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, no realiza una regulación taxativa de las funciones de la Mesa, permitiéndole cierta discrecionalidad a la hora de adaptar la organización de la Cámara a la situación del momento²¹.

Cabe mencionar aquí que, aunque el Senado también se vio afectado por esta situación, señala la doctrina que este no tiene protagonismo alguno en relación con el estado de alarma²², y esta afirmación viene confirmada por la legislación relativa a la declaración de este tipo de estados²³, la cual hace alusión exclusivamente al Congreso de los Diputados como el órgano encargado del control en estos casos. Esto, sin perjuicio de que el Senado, como órgano constitucional del Estado, no pueda ver afectado gravemente su funcionamiento y organización.

Como se ha mencionado previamente, la declaración de un estado excepcional no puede afectar al normal funcionamiento de los órganos constitucionales del Estado, y, por ende, al Parlamento. Sin embargo, ¿afectó la organización adoptada por la Mesa a su normal funcionamiento?

¹⁹ Se afirma en la STC 19/2019, de 12 de febrero, en su FJ 4 que: “En los procedimientos parlamentarios la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad. La formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión -solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático- y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara. El proceso de comunicación que precede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes. Por ello, para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que sean tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal. Esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre”.

²⁰ RUBIO DEL VAL, C. Y BLASCO JÁUREGUI, J. “El papel del Parlamento autonómico en el estado de alarma: crónica de la actividad de las Cortes de Aragón”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. Monografía núm. 8, 2020. Pág. 48.

²¹ GARCÍA DE ENTERÍA RAMOS, A. Y NAVARRO MEJÍA, I. “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108, 2020. Págs. 259 y 260.

²² DUEÑAS CASTRILLO, A.I. Op. Cit. Pág. 10.

²³ Véase, Constitución Española de 1978 (CE), y Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

En primera instancia, la Mesa del Congreso adoptó la decisión de suspender las sesiones y reducir a mínimos la actividad parlamentaria, además de suspender los plazos de las iniciativas que se estaban tramitando, e incluir la posibilidad de realizar votaciones de forma telemática²⁴. Tras ello, y durante el primer mes del estado de alarma, la actividad parlamentaria estuvo prácticamente paralizada, alegándose aquí el confinamiento obligatorio impuesto y las dificultades para desarrollar esa actividad de forma normal²⁵. Únicamente se realizó un control al Gobierno a través de la aprobación de dos prórrogas de dicho estado, de preguntas con respuesta escrita, las cuales no era necesario contestar en los 30 días fijados reglamentariamente al estar suspendidos los plazos²⁶, y a través de la comparecencia semanal del Ministro de Sanidad ante su respectiva comisión²⁷.

Lo anterior se da, por supuesto, siguiendo las pautas marcadas por la legislación. Así, en el caso de la autorización de las prórrogas del estado de alarma, es el art. 116.2 CE el que determina que el Congreso debe autorizar de forma expresa cualquier prórroga del estado de alarma. En el art. 6.2 LOEAES, se va más allá, al fijar que “en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”. En cuanto al resto del control parlamentario durante la vigencia de este estado, este se regula en el art. 8 LOEAES, que se refiere a la obligación del Gobierno de dar cuenta al Congreso de la declaración del estado de alarma, así como de los decretos dictados durante la vigencia del mismo, y de suministrar la información que se le requiera.

Una vez que la Mesa del Congreso levantó la suspensión del cómputo de plazos, el 13 de abril de 2020, esto es, un mes después de la declaración de este primer estado de alarma, se permitió de nuevo la realización de preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno en los Plenos de Control, además de que, gracias a la vuelta a la actividad parlamentaria, el resto de Ministros pasaron a comparecer ante las Comisiones correspondientes. A pesar de ello, en este momento se optó por no incluir mociones derivadas de interpelaciones, ni proposiciones no de ley, debido a la dificultad que planteaban este tipo de votaciones de forma telemática²⁸, por lo que no se reanudaron hasta el día 16 de junio, una vez que las medidas eran más moderadas²⁹.

Por tanto, cabe responder a la cuestión formulada con anterioridad, con que la organización utilizada durante este primer estado de alarma sí afectó al normal funcionamiento de la

²⁴ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. Op. Cit. Págs. 6 y 7.

²⁵ TUDELA ARANDA, J. “Parlamento y estado de alarma”. Garrido López, C. (Coordinador, en adelante Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 12.

²⁶ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. Op. Cit. Pág. 9.

²⁷ GARCÍA DE ENTERÍA RAMOS, A. Y NAVARRO MEJÍA, I. Op. Cit. Pág. 264.

²⁸ IBÍDEM. Págs. 263 y 264.

²⁹ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. Op. Cit. Pág. 10.

Cámara, aunque de forma gradual, ya que como se ha visto, dicha afectación fue mayor en un inicio, pero según fue avanzando la situación, la organización y el funcionamiento fueron adaptándose hasta normalizarse. Así concluye también Dueñas Castrillo, que asimismo añade que “hasta la fecha no se había vivido en la democracia española de 1978 una situación en la cual el Ejecutivo contara con un poder tan grande, pero sin embargo el Legislativo no ha podido realizar su función de control con las suficientes garantías. Es cierto que tanto Congreso y Senado han debido adaptar su normal funcionamiento al contexto generado por la pandemia, pero no lo es menos que sería deseable que se reformasen los reglamentos parlamentarios para contemplar soluciones más adecuadas a momentos como el vivido entre marzo y junio de 2020. De esta forma se podría evitar que el Gobierno pudiese llevar a cabo medidas políticas sin los correspondientes frenos y contrapesos con los que ha de contar cualquier Estado democrático de Derecho”³⁰.

Durante el segundo estado de alarma (recordemos que afectó únicamente a una serie de municipios de la Comunidad de Madrid), no fue necesario el control parlamentario, puesto que, tal y como se ha mencionado antes, este no fue prorrogado. Esto lo explica a la perfección Arroyo Gil, que afirma que, aunque durante los estados excepcionales debe primarse la intervención y el control del Congreso de los Diputados, al considerarlo como el “corazón” del sistema democrático”, el estado de alarma, en comparación con el resto de estados, es el único que permite al Gobierno intervenir directamente, desde su declaración, y por un plazo máximo de 15 días, sin que sea necesaria la intervención parlamentaria durante ese tiempo, más allá del deber de informar al Congreso de la declaración del mismo³¹.

En el caso del tercer estado de alarma, se pasó de un mando centralizado, a una delegación en las Comunidades Autónomas. Esto planteó diversos problemas en lo referente al control parlamentario. El primero de ellos surgió en relación con la manera en la que el Congreso pudiera controlar las medidas adoptadas, si el papel de autoridad competente pasaba del Gobierno central, a los Gobiernos autonómicos. Esto lo confirmó la doctrina, al mencionar que “una parte significativa del control dejará de ser ejercida por las Cortes Generales para ser realizado por los Parlamentos autonómicos”³².

Respecto a esto, se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 183/2021, referida a este estado de alarma. Hizo mención el tribunal, a que, en un primer momento, el Gobierno, en el RD 926/2020, que declara el estado de alarma, se refirió en su art. 13 al Consejo

³⁰ IBÍDEM. Pág. 12.

³¹ ARROYO GIL, A. “La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 7.

³² TUDELA ARANDA, J. “Parlamento y estado de alarma”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 28.

Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como órgano de coordinación de medidas, algo que consideró contrario a los postulados constitucionales, puesto que correspondía tal función al Gobierno, el cual debía dar cuenta ante el Congreso de los Diputados. Y en un segundo momento, es el propio Congreso el que a través de la prórroga autorizada mediante el RD 956/2020, de 3 de noviembre, se desentendió de su función de control³³.

Esta función de control del alcance y las condiciones en que se desarrolla la prórroga, atribuida por el art. 6.2 LOEAES, es entendida por el Tribunal como una facultad ni suprimible, ni renunciable. Es decir, que la función del Congreso no consiste únicamente en autorizar la prórroga del estado de alarma, sino que debe controlar los efectos fijados en el real decreto que lo declare, algo que fue, sin embargo, dejado al criterio de las autoridades delegadas. Por tanto, la “rendición de cuentas” ante el Congreso, quedó limitada a las comparecencias del Presidente y del Ministro de Sanidad, que eran meramente informativas, dado que la gestión y aplicación de las medidas estaba delegada en las Comunidades Autónomas, lo que impedía su control por parte del Congreso³⁴.

Esto se vio agravado por la excesiva duración de la prórroga, ya que el Congreso autorizó que esta situación continuara durante 6 meses. Sobre esta duración se pronunció el Tribunal Constitucional en la misma Sentencia afirmando que no es proporcionada, especialmente si se tiene en cuenta lo anteriormente citado, en referencia a que no se fijaron en ese momento las medidas concretas que se iban a aplicar, así como el tiempo de aplicación de estas, lo cual debía haberse razonado por el Congreso, y se renunció, por el contrario, a controlar las condiciones en las que se desarrolla el estado de alarma, tal y como le impone la Constitución³⁵. Esto viene complementado por la doctrina, que afirma que, aunque en la legislación vigente no se establezca un límite temporal expreso referido a la duración de la prórroga, esto no quiere decir que dicho límite sea inexistente, dado que, al no ser prorrogado cada quince días, se dificulta la adaptación de las medidas a unas circunstancias constantemente variables³⁶.

Por lo tanto, lo sucedido con el control parlamentario durante el primer, y tercer, estado de alarma, puede resumirse en la siguiente cita: “una vez más, los ejecutivos vieron en la Institución parlamentaria un obstáculo que convenía reducir al mínimo³⁷”, algo que fue incluso permitido por el propio Congreso. Como se mencionó previamente, el Congreso de los Diputados es el “corazón” del sistema democrático, y consecuentemente, no puede

³³ STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 10.

³⁴ ÍDEM.

³⁵ ÍBÍDEM. FJ 8.

³⁶ TUDELA ARANDA, J. “Parlamento y estado de alarma”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Págs. 23 y 27.

³⁷ ÍBÍDEM. Pág. 12.

prescindirse de él, especialmente en situaciones de extrema necesidad como este caso. Esto puede verse, por ejemplo, en Reino Unido, donde en el famoso caso “*Miller II*”, el Gobierno trató de suspender las sesiones parlamentarias, con el objetivo de evitar el control parlamentario con respecto al “*Brexit*”, y forzar así su salida de la Unión Europea (UE) sin que el Parlamento pudiera ofrecer respuesta alguna. Esto fue declarado nulo por el Tribunal Supremo Británico (UKSC), alegando que el Parlamento es el encargado de controlar, en todo caso, la acción del Ejecutivo³⁸. En conclusión, podemos comprobar la veracidad de la afirmación realizada previamente, puesto que, en cualquier sociedad democrática, el Parlamento debe asumir un papel fundamental, y en especial, cuando los poderes del ejecutivo se ven acrecentados en este tipo de situaciones.

Fuera ya del estado de alarma, se ha visto que eran competentes para dictar las medidas los Parlamentos autonómicos, ya que debe recordarse que la materia sanitaria sobre la que se ha estado legislando es competencia autonómica, y el tercer estado de alarma muestra la voluntad, aunque llevada a cabo de forma errónea, de mantener a las Comunidades Autónomas como autoridades competentes en todo momento³⁹. Sin embargo, las medidas adoptadas en estos casos, al no encontrarnos ya en una situación excepcional, están sometidas al control ordinario que realizan los Parlamentos autonómicos, como si de cualquier otra norma se tratara, no existiendo entonces las limitaciones en cuanto al control propias del estado de alarma, con independencia de que las medidas sean o no iguales a las adoptadas durante este estado⁴⁰.

Por último, es necesario hacer énfasis en que el control parlamentario durante el estado de alarma puede realizarse también por la vía jurisdiccional, a través de los recursos de inconstitucionalidad, previstos en los arts. 161.1.a) CE, y 31 a 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)⁴¹. Así ocurrió durante el primer, y el tercer, estado de alarma, ya que tal y como se indica en el preámbulo de las sentencias referidas a los mismos⁴², ambos recursos de inconstitucionalidad fueron presentados por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados. Consiguientemente, se abre aquí una posibilidad para que, en aquellos casos en los que una mayoría, al igual que

³⁸ R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.

³⁹ TUDELA ARANDA, J. “Parlamento y estado de alarma”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 29.

⁴⁰ DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

⁴¹ Con respecto a esto, véanse los artículos de la LOTC, 31 (“El recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial), 32.1.c) (“Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad ... c) Cincuenta Diputados”) y 32.2 (“Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas ...”).

⁴² Véanse aquí la STC 148/2021, de 14 de julio, y la STC 183/2021, de 27 de octubre.

sucedió aquí, apruebe una norma que vulnere el ordenamiento constitucional vigente, esta vulneración no se mantenga dentro del citado ordenamiento, con las consecuencias antijurídicas y antidemocráticas que esto conllevaría.

3.- LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

3.1.- LA DISYUNTIVA ENTRE LIMITACIÓN Y SUSPENSIÓN

Entrando ya en materia puramente jurídica, es innegable que, durante esta crisis, la población española vio como sus derechos fundamentales se veían restringidos en numerosas ocasiones, a través de distintas medidas dictadas en función de la concurrencia de determinadas circunstancias relacionadas con la evolución epidemiológica.

Estas medidas se articularon, hasta en tres ocasiones, a través de la figura del estado de alarma, reconocido en el art. 116.2 CE, y regulado en la LOEAES⁴³, y cuando este no estuvo vigente, a través de la legislación ordinaria⁴⁴. Sin embargo, surgieron dudas acerca de si estas figuras eran las más adecuadas para realizar una restricción de los derechos fundamentales en la magnitud en la que se realizó.

Esto dio paso a que, a través de la doctrina y la jurisprudencia, se ofrecieran tres opciones para solucionar esta problemática. La primera pasa por la aplicación del estado de alarma tal y como se aplicó, entendiendo entonces que únicamente se produjeron limitaciones en los derechos fundamentales, puesto que esto es lo único que permite el estado de alarma, no pudiendo llegar este a suspender dichos derechos⁴⁵. La segunda opción, entiende que las restricciones en los derechos fueron mucho más allá de la limitación, llegando a la suspensión de los mismos, y consiguientemente, debiendo haberse aplicado el estado de excepción⁴⁶, que a través de lo estipulado en el art. 55.1 CE, permite la suspensión de determinados derechos. Por último, se entiende que la legislación ordinaria es lo suficientemente adecuada para hacer frente a las circunstancias de la pandemia, permitiendo la adopción de determinadas medidas, sin necesidad de declarar alguno de los estados excepcionales. Entonces, ¿cuál es la opción más adecuada en base a las circunstancias? La respuesta no es para nada simple.

⁴³ Véanse los arts. 4 a 12 LOEAES.

⁴⁴ La cual fue mencionada con anterioridad, en el apartado 2.1.3. La componen la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

⁴⁵ STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8.

⁴⁶ Reconocido en el art. 116.3 CE. Regulado en los arts. 13 a 31 LOEAES.

Si acudimos al art. 1.1 LOEAES, este menciona que “procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”. Como afirma Herbón Costas, con respecto a esto, los datos existentes que hablaban de 33.000 personas fallecidas de forma oficial, llegando a las 58.000 en recuentos no oficiales, hacían ver que nos encontrábamos ante una de esas “circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad a través de los poderes ordinarios”⁴⁷.

En esta línea, el legislador ha entendido que la adopción de los estados excepcionales responde a unos supuestos de hecho determinados, y diferentes entre sí, conformándose así la llamada “concepción pluralista”⁴⁸. Estos vienen establecidos en la LOEAES, que establece que el estado de alarma debe declararse, fundamentalmente, en caso de situaciones derivadas de catástrofes naturales o tecnológicas, o accidentes graves, que puedan poner en grave peligro la vida y la seguridad de la población, además de en crisis sanitarias como la actual, mientras que el estado de excepción se declarará por situaciones de índole política, que puedan provocar una grave alteración del orden público⁴⁹.

Atendiendo a esto, y tal y como ha dado a entender el legislador orgánico, la adopción de estos estados no se basa en una “concepción gradualista” de la situación, esto es, en base a la gravedad de la misma⁵⁰. Sin embargo, si observamos lo ocurrido en realidad, esto no es del todo cierto. En función de la evolución epidemiológica, se utilizó el estado de alarma (cuando la situación era más grave), o la legislación ordinaria (cuando la situación era más leve), debido también, a la necesidad de aplicar restricciones más o menos intensas. Esto último concuerda a su vez, con el diferente control Parlamentario que conllevan los estados excepcionales, tanto entre sí, como en comparación con la legislación ordinaria⁵¹, dada la mayor intensidad de las restricciones que es posible en la aplicación de cada uno de ellos.

Podemos extraer, por tanto, que ambas concepciones no son del todo incompatibles. Como ya se ha mencionado, en los momentos en los que la pandemia era más leve, aunque se estuviera cumpliendo el supuesto de hecho de un estado excepcional, se aplicaba la legislación ordinaria al ser suficiente para adoptar las medidas adecuadas al momento. Consiguientemente, de la combinación de ambas concepciones debe extraerse la motivación

⁴⁷ HERBÓN COSTAS, J.J. Op. Cit. Págs. 19 y 20.

⁴⁸ ARROYO GIL, A. Op. Cit. Pág. 5.

⁴⁹ IBÍDEM. Pág. 18. Los supuestos de hecho concretos se regulan en los arts. 4 y 13 LOEAES, respectivamente.

⁵⁰ IBÍDEM. Pág. 5.

⁵¹ ÍDEM. Como se estipula en el art. 116.2 CE, en el estado de alarma, no se requiere un control parlamentario durante los primeros 15 días, debiendo obtenerse la autorización del Congreso de los Diputados tras ese periodo, mientras que, como dice el art. 116.3 CE, en el estado de excepción se requiere la previa autorización del Congreso de los Diputados.

de los estados excepcionales, pues, por el contrario, tanto dichos estados, como la legislación ordinaria, podrían usarse indistintamente, lo que provocaría que los estados excepcionales carecieran de sentido debido a las complejidades que comportan, convirtiéndolos así en una medida residual con nula posibilidad de aplicación. A esta misma conclusión llega Arroyo Gil cuando hace referencia a que, tras enumerarse una serie de medidas aplicables durante el estado de alarma en el art. 11 LOEAES, el art. 12.1 LOEAES⁵², remite a la legislación ordinaria, posibilitando así la aplicación de otras medidas que hagan frente, específicamente, a crisis naturales, accidentales o sanitarias. Se remarca de esta manera el carácter no excluyente de ambos instrumentos, aunque con una cierta predominancia del estado de alarma en estos casos, lo que le permite concluir entonces que “si es posible dar una respuesta adecuada a esas situaciones acudiendo [únicamente] al derecho ordinario, ... no estará nunca justificada la declaración del estado de alarma”⁵³. Al mismo tiempo, la legislación ordinaria no permite expresamente medidas como un confinamiento generalizado, y no puede interpretarse tampoco que fuera posible a través de las cláusulas abiertas contenidas en esas leyes, puesto que, de lo contrario, se verían afectados los límites y garantías constitucionales⁵⁴.

Más allá de esto, la mayor duda que se planteó la doctrina fue si el estado de alarma se aplicó de manera correcta, o debía haberse acudido a la figura del estado de excepción. Hay que tener en cuenta, que las situaciones que justifican la adopción de cada uno, teóricamente, son diferentes, que la intervención del poder legislativo, teniendo en cuenta sus procesos de adopción, es distinta en cada caso, como ya se ha señalado, y que las medidas concretas no tienen el mismo alcance⁵⁵.

Debe señalarse en este punto que ambos estados comparten una cualidad esencial, puesto que todas las medidas adoptadas durante la vigencia de los mismos, así como la duración de estas, deben adoptarse siguiendo el principio de proporcionalidad, tal y como se estipula en el art. 1.2 LOEAES, para lograr así el restablecimiento de la normalidad. Este principio establece que las medidas adoptadas deben ser idóneas, necesarias, entendiendo por esto que no puede aplicarse una medida menos gravosa para la obtención del resultado, y proporcionales en un sentido estricto, es decir, que se obtenga un beneficio mayor, en

⁵² Art. 12.1 LOEAES: “En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales”.

⁵³ ARROYO GIL, A. Op. Cit. Págs 27 y 28.

⁵⁴ DÍAZ REVORIO, F.J. “Desactivando conceptos constitucionales. La suspensión de derechos y los estados excepcionales”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Págs. 29 y 30.

⁵⁵ GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. “¿Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 10.

comparación al perjuicio causado⁵⁶. En el caso que nos atañe, debe aplicarse este juicio para considerar si la protección de la salud, reconocida en el art. 43 CE, debe prevalecer sobre otros derechos, justificando así las medidas adoptadas.

Si acudimos al art. 4 LOEAES, además de los supuestos de hecho mencionados con anterioridad (catástrofes naturales o tecnológicas, así como crisis sanitarias), encontramos en su apartado c): “la paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando ... concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo”. Por tanto, puede entenderse que este no es un supuesto que permita, por sí solo, la declaración del estado de alarma, sino que debe concurrir conjuntamente con alguno de los otros apartados del mismo artículo.

No obstante, en la letra d) de ese art. 4 LOEAES, encontramos como causa, las “situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”, las cuales podrían venir producidas por una situación de índole política o un conflicto social grave. Esto podría dar a entender que el legislador ha permitido también declarar el estado de alarma en situaciones de naturaleza política o social grave, que produjeran una alteración del orden público, si no fuera necesaria la suspensión de Derechos, siendo necesaria únicamente su limitación⁵⁷, aun concurriendo un supuesto de hecho más propio del estado de excepción. Esto se ve complementado por el art. 28 LOEAES, que permite que cuando una alteración del orden público haya dado lugar a alguna de las situaciones del art. 4 LOEAES, el Gobierno podrá adoptar, además de las medidas previstas para el estado de excepción, las propias del estado de alarma. Como asevera respecto a esto Díaz Revorio, los estados excepcionales “no son estrictamente compartimentos estancos a utilizar en circunstancias tan netamente diferentes”⁵⁸. Podemos sacar en conclusión de esto, que el estado de excepción es un concepto más amplio que el estado de alarma, pudiendo subsumir las medidas de este último dentro del primero.

Consiguientemente, los estados de alarma y excepción, en ocasiones, no se diferencian tan claramente en los supuestos de hecho que permiten su declaración. En el caso que nos atañe, sin embargo, es una situación más clara, puesto que en los preámbulos de los Decretos declaratorios de los estados de alarma⁵⁹ se hace referencia a la letra b) del art. 4 LOEAES, es decir, a una crisis sanitaria. Debemos atender entonces, a la diferencia entre limitación (propia del estado de alarma) y suspensión (propia del estado de excepción) para corroborar,

⁵⁶ ARROYO GIL, A. Op. Cit. Pág. 16.

⁵⁷ IBÍDEM. Págs. 20 a 22.

⁵⁸ DÍAZ REVORIO, F.J. Op. Cit. Pág. 38.

⁵⁹ Véanse RD 463/2020, de 14 de marzo (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020), RD 900/2020, de 9 de octubre (BOE núm. 268, de 9 de octubre de 2020) y RD 926/2020, de 25 de octubre (BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020).

o no, la adecuación de las medidas adoptadas. Pese a esto, la diferencia entre ambos conceptos no es fácil de aclarar, y así lo ejemplifica Itziar Gómez:

“Resulta difícil explicar por qué razón “limitar de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos” (art. 9 LO 4/1981), es “limitar” el derecho a la libertad deambulatoria en el marco del estado de alarma, y “prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir” (art. 20 LO 4/1981) se reconduce a una “suspensión” del mismo derecho, contemplado en la declaración del estado de excepción”⁶⁰.

No han sido muchos los autores que se han aventurado a intentar ofrecer algo de luz acerca de esta diferencia conceptual. Para Solozábal Echavarría, por ejemplo, la limitación de derechos se diferencia de la suspensión, en que la suspensión consiste en una privación temporal o episódica del ejercicio de dichos derechos, que no implica por otra parte, ni la desaparición, ni la desprotección total de los mismos, mientras que la limitación es algo inevitable, que surge de la idea de ordenación, y que se debe fundamentalmente a que ni el individuo, ni el ordenamiento, tienen un poder de decisión absoluta en lo que a derechos se refiere⁶¹.

La jurisprudencia constitucional tampoco se preocupó en entrar a definir íntegramente esta distinción, aunque pudo hacerlo en la STC 83/2016, afirmando únicamente que suspensión es algo distinto a limitación⁶². Lo que queda claro, es que, desde un punto de vista material, la suspensión es una restricción mucho más intensa que la limitación⁶³.

La mencionada jurisprudencia constitucional, sin embargo, sí que ofreció un concepto de suspensión, algo que parece haber sido seguido por gran parte de la doctrina en esta ocasión, lo que conlleva que, en vez de hacerse una distinción teórica entre limitación y suspensión, se hace una aplicación práctica de ese concepto de suspensión, es decir, que, si las medidas aplicadas encajan dentro de ese concepto, estaremos ante medidas propias del estado de excepción. Como declara Itziar Gómez, esto sería útil, siempre y cuando los conceptos fueran excluyentes entre sí⁶⁴.

⁶⁰ GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. Op. Cit. Pág. 21.

⁶¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. “Los límites de los derechos y el sistema normativo”. *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003. Págs. 450 y 451.

⁶² ESCOBAR ROCA, G. “Los derechos humanos en estados excepcionales y el concepto de suspensión de derechos fundamentales”. *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021. Pág. 116.

⁶³ COTINO HUESO, L. “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020. Pág. 92.

⁶⁴ GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. Op. Cit. Pág. 25.

La conclusión que alcanzó nuestro Tribunal Constitucional, acerca del concepto de suspensión de los derechos fundamentales, fue que se trata de un tipo de “situaciones normativas temporales en las que el régimen de determinados derechos fundamentales no es el previsto como regular y ordinario, sino uno distinto, instaurado como respuesta a una amenaza específica al orden democrático”⁶⁵.

En esa misma línea se expresó Requejo Rodríguez, al afirmar que la suspensión no conlleva la desaparición ni la supresión del derecho fundamental, sino que estos siguen vigentes en un régimen diferente al ordinario, que conlleva una mayor intervención de los poderes públicos, lo que rebaja sus garantías ordinarias, si bien el titular del derecho sigue pudiendo exigir que la injerencia se produzca en los términos que normativamente se establezcan. Aunque quizá, lo más importante de su definición es lo referido al contenido esencial del derecho, el cual, según estipula, no debe respetarse, con la excepción del “mínimo indispensable que le permite conservar su naturaleza de derecho fundamental”, ya que, según afirma la autora, cuanto mayor fidelidad se guarde a la Constitución, más fácil será restablecer la normalidad constitucional⁶⁶. Esto también es confirmado por otros autores, como Cotino Hueso, que afirma que únicamente puede verse afectado el contenido esencial del derecho mediante la suspensión del mismo⁶⁷.

Pero, ¿cuál es ese contenido esencial? Este se recoge sucintamente en el art. 53.1 CE⁶⁸, y el Tribunal Constitucional estableció en su STC 11/1981, de 8 de abril, dos vías para conocer el contenido esencial. La primera consiste en acudir a la naturaleza jurídica de cada derecho concreto, y la segunda, en buscar los intereses jurídicamente protegidos que conforman el núcleo de cada derecho, que, si se vieran afectados de un modo que hicieran difícilmente practicable, impracticable, o dejaran desprotegido ese derecho, se entendería excedido ese contenido esencial⁶⁹.

Señala Díaz Revorio, que la completa desaparición del derecho sería contraria a la dignidad y a la proporcionalidad, al igual que inimaginable, lo que la provocaría que la suspensión fuera inútil en su caso⁷⁰. Posteriormente, explica su visión de la afectación del contenido esencial, definiendo primero los principios y las reglas que componen un derecho fundamental, siendo, por ejemplo, el derecho a la vida, un principio, y la abolición de la pena de muerte, una regla relacionada con él. Tras ello determina que, en estos principios y reglas, no se produce una

⁶⁵ STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 3.

⁶⁶ REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?”. *Revista de Derecho Político*, núm. 51, 2001. Págs. 110 a 113.

⁶⁷ COTINO HUESO, L. Op. Cit. Pág. 92.

⁶⁸ Art. 53.1 CE: “Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, ...”

⁶⁹ STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8.

⁷⁰ DÍAZ REVORIO, F.J. Op. Cit. Pág. 11.

desaparición, sino una alteración de la garantía, es decir, que, en el caso, por ejemplo, de la detención gubernativa, esta no puede tener un plazo ilimitado, y en caso de suspensión, la garantía se vería alterada debido al aumento de la duración de ese plazo. Aduce, al igual que Solozábal Echavarría, que estos principios no son, entonces, absolutos y que, por tanto, ni se permite su aplicación de tal manera que no quepa restricción contra los mismos, ni pueden desaparecer completamente, ya que esto último impediría su ejercicio independientemente de la situación en la que nos encontremos⁷¹.

Frente a estas tesis, existen otros autores que disienten. Tal es el caso de Aláez Corral, quien defiende que en la suspensión debe entenderse como la supresión temporal de la vigencia de los derechos fundamentales. Esta suspensión, en su opinión, no conllevaría una desfundamentación de los derechos, la cual permitiría afectar al contenido esencial de los mismos si fuera necesario, sino que conllevaría la desconstitucionalización de los mismos, pasando su régimen jurídico a basarse en la LOEAES, en las previsiones de la declaración de los estados de excepción o sitio, y en otras disposiciones legales de desarrollo⁷². Incluso otros autores van más allá, como Garrido López, que subraya, en referencia a la libertad de circulación y otros derechos conexos, en el RD 463/2020, que la afectación del contenido esencial de los derechos no resulta necesariamente en que estos hayan quedado suspendidos, al haber permanecido incólumes, tanto las normas que rigen los derechos, como sus garantías⁷³.

Ante esa supuesta desconstitucionalización, afirma Díaz Revorio que la idea fundamental de esa tesis es la completa desaparición del Derecho, por lo que sería imposible encontrar una situación de suspensión de derechos al no tratarse, como se ha mencionado precedentemente, de términos absolutos que permitan su desaparición total⁷⁴. Asimismo, tal y como se concibe esa desconstitucionalización, el principio de proporcionalidad no estaría vigente en ese caso⁷⁵, por lo que privaría de sentido a lo estipulado en el art. 1.2 LOEAES, que como ya se ha señalado, instauro este principio, el cual es esencial en todos los estados excepcionales para retomar la normalidad.

Tras el análisis de las posiciones doctrinales, lo único que queda claro, es que nada está claro. En la doctrina existe una evidente división en torno al concepto de suspensión, que se ve agravada por la falta de jurisprudencia en relación con esto, y conlleva, por consiguiente, la

⁷¹ IBÍDEM. Págs. 17 y 18.

⁷² ALÁEZ CORRAL, B. "El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales". López Guerra, L.M. y Espín Templado, E. (Coordinadores), *La defensa del Estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004. Pág. 243.

⁷³ GARRIDO LÓPEZ, C. "La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020. Pág. 396.

⁷⁴ DÍAZ REVORIO, F.J. Op. Cit. Pág. 21.

⁷⁵ ALÁEZ CORRAL, B. Op. Cit. Págs. 243 y 244.

imposibilidad de establecer una diferencia con la limitación, ya que, de intentarse en estas circunstancias, no conseguiríamos más que una mayor incertidumbre e inseguridad jurídica. Sería interesante entonces, observar lo que expone el derecho internacional acerca de la suspensión para ver si se puede arrojar algo más de luz sobre este tema. Sobre esto, hay que puntualizar que, aunque derechos humanos y derechos fundamentales sean conceptos similares, no son iguales, pero sí que se pueden extraer nociones aplicables a ambos⁷⁶.

Encontramos aquí, en primer lugar, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950, que regula en su art. 15 la posibilidad de adoptar medidas de suspensión de los derechos fundamentales en caso de un estado extraordinario, como en el que nos encontramos en este caso. Este Convenio tiene la particularidad de que, aunque en la versión original se mencione el término “*derogation*”, en español no se realiza una traducción literal, sino que se sustituye por el término “*suspensión*”. En su apartado 3, además, se establece un cierto deber de información al Secretario General del Consejo de Europa, en relación con las medidas adoptadas, y que, con motivo de la pandemia, fue cumplido por varios Estados⁷⁷.

Esto fue posteriormente desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que coincide con nuestro ordenamiento constitucional en la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad en toda suspensión de derechos dentro de los estados excepcionales. Se constituyen, asimismo, cuatro excepciones, es decir, cuatro derechos que en ningún caso pueden ser suspendidos. El primero es el derecho a la vida, que, aunque no pueda suspenderse, sí puede restringirse. El resto son el derecho a no sufrir torturas ni penas y tratos inhumanos o degradantes, el derecho a no sufrir esclavitud o servidumbre y el derecho a la legalidad penal (este último tienen una gran flexibilidad dentro de cada Estado), los cuales no pueden ni restringirse, ni suspenderse, al concurrir una curiosa coincidencia entre el contenido de cada derecho y el contenido esencial de los mismos⁷⁸.

Tampoco aquí se clarifica nada sobre la suspensión, pues parece dejarse en manos de los Estados todo lo relacionado a la misma, configurando solamente una serie de requisitos mínimos esenciales en caso de tener que recurrir a la misma. Esta línea marcada por el CEDH y el TEDH, fue seguida por otros tipos de normativa internacional, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, que copia gran parte de lo anterior⁷⁹. Más recientemente, el Consejo de Europa ha publicado documentos, sin valor jurídico vinculante, en relación con lo ocurrido durante la pandemia. Encontramos aquí la compilación de opiniones e informes sobre estados de emergencia, elaborada por la Comisión

⁷⁶ ESCOBAR ROCA, G. Op. Cit. Pág. 120.

⁷⁷ IBÍDEM. Págs. 121 y 122.

⁷⁸ IBÍDEM. Págs. 123 y 124.

⁷⁹ IBÍDEM. Pág. 135.

de Venecia, que completa y amplía lo establecido anteriormente. Precisa mejor los requisitos de legalidad, temporalidad y excepcionalidad de las medidas, vuelve a referirse a los principios de necesidad y proporcionalidad, y se concentra sobretodo en enfatizar, tanto la necesidad de que la declaración del estado excepcional se realice expresamente, como la función garantista que debe envolver a estos estados, con el consiguiente refuerzo del control jurídico y parlamentario⁸⁰.

Podemos concluir, que, a pesar de hacer referencia a requisitos útiles, y que deben estar siempre presentes cuando se trate de estados excepcionales, el derecho internacional no ofrece ninguna aclaración acerca del concepto de suspensión. Ni siquiera podemos extraerla de una comparativa con las respuestas frente a la pandemia llevadas a cabo por los ordenamientos de nuestro entorno, puesto que esa respuesta no estuvo condicionada por este tipo de consideraciones.

Vemos, por ejemplo, el caso italiano, que declaró el estado de emergencia durante 6 meses, provocado por el riesgo sanitario existente, y que encuentra habilitación legal en el art. 24 del Código de Protección Civil. Se basó, tras esto, en el art. 77 de su Constitución, para emitir decretos con medidas urgentes con las que hacer frente a la pandemia, y que involucran a diversos Ministros del Gobierno a la hora de hacerlos efectivos⁸¹. Aunque se hayan utilizado los decretos, al igual que en el caso español, este estado de emergencia no viene reconocido constitucionalmente⁸², al contrario que los estados excepcionales en nuestro caso. También otorga una gran relevancia al Ministro de Sanidad, a quien confiere numerosos poderes, así como a las ordenanzas⁸³.

Por tanto, dista mucho de nuestro sistema, al no ser tan estricta la necesidad del uso de la ley, y lo que es más importante, no realiza una división de estados excepcionales, lo que hace que no dependa de una distinción entre limitación y suspensión de derechos para dictar las medidas más convenientes en cada momento, por lo que no necesita definir dichos conceptos en este caso, siempre y cuando no se sobrepasen los límites y las garantías reconocidas internacionalmente, lo cual haría necesario entrar a definirlos.

Menos aún puede extraerse de una comparativa con el ordenamiento alemán. En este caso, se aprobó una reforma legislativa a través de una ley para proteger a la población en una situación epidémica de importancia nacional, que estableció un sistema de coordinación entre

⁸⁰ IBÍDEM. Pág. 134.

⁸¹ MARAZZITA, G. "Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021. Pág. 182.

⁸² MASTROMARINO, A. "La respuesta a la emergencia Covid-19: el caso italiano". Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 5.

⁸³ IBÍDEM. Págs. 6 y 9.

el Gobierno federal y los Länder⁸⁴. Esta ley hacía responsables a estos últimos, así como al Ministro Federal de Salud, y permitía dictar medidas a través de la promulgación de decretos. No obstante, tuvo la particularidad de crear un sistema paralelo, al no afectar estas medidas al ordenamiento ordinario vigente⁸⁵. Volvemos a encontrarnos aquí con la misma situación que en el caso italiano, al no encontrarse ninguna regulación acerca de un estado de emergencia en su Ley Fundamental⁸⁶, lo que vuelve a conllevar que no sea necesario definir una suspensión de derechos para adoptar medidas frente a la pandemia.

Esto pone en evidencia la complejidad del ordenamiento constitucional español en relación con estas cuestiones, y crea un clima de inseguridad jurídica que provoca que ni la doctrina, ni incluso la jurisprudencia en algunas ocasiones, sepan cómo solucionar una situación como la actual. Puede que incluso demuestre una cierta ineficacia al tener diversos estados excepcionales, ya que como ya se ha hecho referencia, en el estado de excepción se pueden adoptar medidas más allá de las fijadas en el Capítulo III de la LOEAES, pudiendo adoptarse también las propias de un estado de alarma. Por consiguiente, ¿no sería más fácil realizar una reforma legislativa, que evitara esta dispersión normativa, y permitiera una respuesta mucho más adecuada a situaciones como esta? En esta tesitura se colocan algunas voces políticas, que exigen una ley de pandemias para proteger a los ciudadanos en estos casos, y eliminar a su vez, las dudas e incertidumbres creadas⁸⁷, sin embargo, por el momento no hay nada concreto, por lo que debe solventarse la situación con los instrumentos actuales.

3.2.- LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y LA POSIBLE DISTINCIÓN ENTRE LIMITACIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES SOBRE LOS ESTADOS DE ALARMA POR COVID-19

Dado lo expuesto hasta el momento, no se ha extraído nada en claro en relación con la afectación de los derechos fundamentales de la población. Nuestro Tribunal Constitucional se

⁸⁴ KÖLLING, M. "Las instituciones democráticas y los derechos fundamentales en tiempos de Covid-19 en Alemania". Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 4.

⁸⁵ LEPSIUS, O. "Protección de los derechos fundamentales en la pandemia del coronavirus". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, 2021. Págs. 78 y 79.

⁸⁶ KÖLLING, M. Op. Cit. Pág. 1.

⁸⁷ Con respecto a esto, véase EUROPA PRESS. "Levy (PP) exige al Gobierno que no demore ni un minuto más la ley de pandemias ante las incertidumbres generadas". *Europa Press*, 8 de Diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-levy-pp-exige-gobierno-no-demore-minuto-mas-ley-pandemias-incertidumbres-generadas-20211208134228.html>. Último acceso el 14 de Mayo de 2022.

pronunció expresamente, y hasta en dos ocasiones, sobre determinados derechos fundamentales restringidos a través de los Reales Decretos de los estados de alarma. De todas las valoraciones que hizo, quizá la más importante sea la relativa a la libertad de circulación, puesto que es considerado como el derecho más afectado por las medidas adoptadas. Fijémonos entonces en lo ocurrido en relación con este derecho, para intentar extraer algún factor de utilidad que nos permita solucionar este dilema conceptual.

La libertad de circulación viene enunciada en el art. 19 CE, que no solo reconoce esta libertad de circular por el territorio nacional, sino también para entrar y salir libremente del territorio español según se establezca en la ley, y está muy relacionada con la libertad personal del art. 17 CE, al estar ligada en ocasiones con las privaciones de libertad⁸⁸, sin perjuicio de que “las exigencias de previsión legal y proporcionalidad debieran ser analizadas desde la perspectiva de un canon diferente al requerido por el derecho a la libertad personal”⁸⁹. Esto ha propiciado que algunas de las restricciones impuestas estuvieran también relacionadas con ese derecho a la intimidad personal, como pueden ser los confinamientos domiciliarios o en otro establecimiento, ya que en estos supuestos no se produce una afectación directa de la libertad de circulación, sino que es más bien, una restricción de esa libertad personal⁹⁰.

Este derecho, a su vez, puede ser limitado o suspendido en virtud de los estados excepcionales regulados por la LOEAE⁹¹, y esta fue la fórmula seguida para restringir la circulación en los tres estados de alarma declarados en nuestro país. En el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el primer estado de alarma, se incluyó una disposición relativa a la limitación de la libertad de circulación en su art. 7, que en su redacción original contenía una serie de supuestos excepcionados de esa limitación.

Durante este periodo, se dictaron además algunas órdenes que complementaban esto, relativas a otros aspectos del derecho, como pueden ser la Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, que estableció en su artículo único, la prohibición de entrada en España, salvo en unos supuestos excepcionales. Siguiendo esta línea, se dictó también la Orden INT/270/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles

⁸⁸ DURÁN ALBA, J.F. “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis Covid-19”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 5.

⁸⁹ STC 169/2001, de 16 de julio, FJ 4.a).

⁹⁰ DURÁN ALBA, J.F. Op. Cit. Pág. 10.

⁹¹ En relación con el estado de alarma, se aplica el art. 11.a) LOEAE (“Limitar la circulación de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”), y en relación con el estado de excepción, se aplica el art. 20.1 LOEAE (“... la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir”).

desde terceros países a la UE y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. En esta última orden se estableció una prohibición de entrada en territorio Schengen para nacionales de terceros países, o incluso de la UE, por razones de orden público y salud pública, implantando de igual forma, una serie de excepciones.

Durante las sucesivas prórrogas se fue modulando esta limitación en función de las circunstancias de ese momento. Así, por ejemplo, mediante el RD 492/2020, de 24 de abril, se modificó el art. 7 ya mencionado, introduciendo en su apartado segundo la posibilidad de que los menores de 14 años acompañaran a los adultos en la realización de las actividades permitidas por el apartado primero. Otro ejemplo fue la Orden SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, que, como es evidente, permitía la realización de actividades deportivas al aire libre, siempre que se cumplieran una serie de requisitos.

Posteriormente, se fueron produciendo más modificaciones hasta la redacción final, sobre la que se pronunció el Tribunal Constitucional, y de la que hablaremos con posterioridad. Durante los dos siguientes estados de alarma se hizo evidente un cambio en la forma de limitar la circulación, y que se pudo ver primero en el RD 900/2020, de 9 de octubre, que declara el segundo estado de alarma. Este estado de alarma tuvo la peculiaridad de que acotó el ámbito territorial a unos determinados municipios de la Comunidad de Madrid (art. 2), en vez de realizar una limitación general, y, además, únicamente limitó el derecho a la libre circulación mediante la prohibición de entrada y salida en esos municipios, salvo excepciones acreditadas (art. 5).

Y esto se vio consumado en el RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el tercer estado de alarma. En su art. 3 se vuelve a determinar que el ámbito territorial equivale a todo el territorio nacional, pero esta vez divide las limitaciones a la libertad de circulación en dos artículos, cuyos aspectos más relevantes resume a la perfección Durán Alba. En el art. 5, referido a una limitación de circulación de las personas en horario nocturno, se acotó el ámbito temporal de las restricciones a unas determinadas horas (entre las 23 y las 6 horas). Posteriormente, en el art. 6, se estableció una limitación de entrada y salida de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, y se incluyó en su segundo apartado la habilitación a las autoridades delegadas para limitar esas entradas y salidas, en ámbitos territoriales inferiores a las comunidades y ciudades autónomas⁹².

⁹² DURÁN ALBA, J.F. Op. Cit. Pág. 21.

Este mismo autor hace hincapié en que estas limitaciones vienen dadas por la necesidad de controlar la difusión de una enfermedad, que además de ser altamente transmisible, no se poseen ni vacunas ni tratamientos médicos definitivos para hacerle frente. Pero, dada la necesidad de interpretar nuestros derechos conforme a los tratados internacionales, entiende que de una lectura del art. 2 del Protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, la invocación de una causa como la salud, no justifica por sí sola una restricción en la libertad de circulación, que requiere previsión legal, necesidad y proporcionalidad⁹³.

Veamos entonces los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional acerca de este derecho. El primero de ellos se llevó a cabo en la STC 148/2021, de 14 de julio, acerca de las medidas del primer estado de alarma, en los FJ 4 y 5 en los cuales el Tribunal afirmó, en primer lugar, que las restricciones instauradas en relación con esta libertad de circulación no afectaban a la libertad personal recogida en el art. 17.1 CE. Tras esto, afirma que se limita este derecho de modo drástico, llegando a afectar incluso a su contenido esencial, aunque estas medidas encuentren en un primer momento justificación en la LOEAES.

A continuación, realiza una afirmación muy importante sobre la suspensión, al afirmar que, en situaciones normales, la regla general para la circulación por vías y espacios públicos es que esta puede realizarse sin necesidad de ofrecer razones a la autoridad conveniente del motivo de la circulación. Sin embargo, en este caso, se admite la posibilidad de circular, no como regla general, sino como excepción en unos supuestos tasados⁹⁴, estableciéndose una restricción general en cuanto a sus destinatarios, y de una gran intensidad en relación a su contenido, que sobrepasa lo considerado como limitación en la LOEAES, y encontrándonos consiguientemente, ante una suspensión del derecho.

Esta tesis es apoyada por autores como Díaz Revorio, cuando declara que la libertad de circulación conlleva la posibilidad general de desplazarse, la cual puede verse restringida en algunos casos. La suspensión provoca que esa posibilidad general desaparezca y se pase a una prohibición, convirtiéndose entonces la posibilidad de circular en la excepción, y la restricción o prohibición, en la regla general. Esto lo ejemplifica, al igual que el Tribunal Constitucional, en que, si la autoridad considera que una persona no puede circular en un determinado momento, por un determinado lugar, es la autoridad quien debe justificar esa decisión. Sin embargo, en los casos de suspensión, le corresponde a la persona que circule el justificar que está dentro de uno de los supuestos en los que se permite la circulación. Todo ello, afirma, es lo que ocurrió durante este primer estado de alarma en España⁹⁵.

⁹³ IBÍDEM. Págs. 22 y 23.

⁹⁴ Art. 7.1 RD 463/2020, de 14 de marzo: "... las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades ..."

⁹⁵ DÍAZ REVORIO, F.J. Op. Cit. Pág. 12.

A lo señalado hasta ahora, debe añadirse que el Tribunal Constitucional consideró también suspendido, en base a lo anterior, el derecho a elegir libremente la propia residencia, recogido junto a la libertad de circulación en el art. 19.1 CE. Se refirió, asimismo, a que “a menos que se quiera despojar de significado sustantivo alguno al término “suspensión”, parece difícil negar que una norma que prohíbe circular a todas las personas, por cualquier sitio, y en cualquier momento, salvo en los casos expresamente considerados como justificados, supone un vaciamiento de hecho o, si se quiere, una suspensión del derecho, proscritos como se ha reiterado ya en el estado de alarma”⁹⁶.

En los sucesivos estados de alarma ya no se dieron estas circunstancias. En el segundo de ellos, declarado a partir del RD 900/2020, de 9 de octubre, como ya se ha mencionado se limitan los destinatarios de la restricción en la circulación, siendo objeto de restricción únicamente aquellos que se encontraban en una serie de municipios determinados, y, además, en su art. 5.2 se permite la circulación por ellos a personas en tránsito. Este decreto no fue recurrido, por lo que no puede realizarse una valoración a partir del mismo, sino que únicamente puede extraerse un cierto cambio de tendencia en la forma de fijar las restricciones.

En cambio, sobre el tercer estado de alarma (segundo aplicado a todo el territorio nacional), sí que se pronunció el Tribunal Constitucional, en su STC 183/2021, de 27 de octubre, considerando, por un lado, la limitación a la circulación de personas en horario nocturno, y, por otro lado, la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores.

Sobre la limitación a la circulación de personas en horario nocturno, analizada en su FJ 4, el Tribunal afirma que, aunque las medidas sean de aplicación general en cuanto a sus destinatarios, estas tienen un matiz que las hace encajar dentro de las limitaciones admitidas dentro del estado de alarma, conforme al art. 11 LOEAS. Este matiz se refiere a la duración de estas limitaciones, que únicamente se aplicaban durante 7 horas, lo que suponía menos de un tercio del día, y, además, en horario nocturno. Entiende que, en comparación con lo señalado en la STC 148/2021, de 14 de julio, esto no supone una suspensión del derecho, sino una limitación, ya que encaja en la previsión del art. 11.a) LOEAS que habla de circulación o permanencia “en horas y lugares determinados”. Al mismo tiempo, estima la medida como adecuada, necesaria y proporcionada, por lo que concluye definitivamente que no se produjo una suspensión, sino más bien, una limitación del derecho.

Acerca de la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores, la analizó en el FJ 5. El Tribunal parte ya de

⁹⁶ STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 5.

lo enjuiciado en el Fundamento anterior, y a pesar de reconocer que, para desplazarse fuera de los ámbitos autonómicos, o inferiores, restringidos, era necesario adecuarse a alguna de las excepciones estipuladas, considera que la libertad de circulación no quedó suspendida, debido a que fuera del horario nocturno restringido se podía circular dentro del ámbito territorial correspondiente. Esto lo consideró también como adecuado, necesario y proporcionado, para volver a concluir que se trataba de una limitación y no una suspensión del derecho.

Podemos concluir entonces que el Tribunal hace una cierta distinción entre limitación y suspensión. En la limitación no puede verse afectado el contenido esencial del derecho, algo necesario para que nos encontremos ante una suspensión. Y lo más importante, deja entrever que en la limitación deben existir una serie de acotaciones bien sea en los destinatarios, en el ámbito territorial, en el ámbito temporal, o en todos ellos. Como se ha visto, ha utilizado fundamentalmente esto para diferenciar entre la suspensión en el primer estado de alarma, y la limitación en el tercero, alegando que, en este último, la limitación se circunscribía a un determinado horario, y a un ámbito territorial más delimitado, permitiéndose así ejercer el derecho fuera del horario de aplicación de las medidas, y siempre dentro del resto de límites, mientras que en el primero, era una prohibición general en todos los ámbitos que no permitía ejercer el derecho de ninguna manera, salvo en unos supuestos tasados.

Aunque puede considerarse como un intento de diferenciar entre ambos conceptos, puede que se estime insuficiente, al no establecer límites en las acotaciones que deben hacerse para que una medida sea calificada como limitativa o suspensiva (por ejemplo, la cantidad de horas de restricción en las que pasaría a considerarse una medida como suspensiva). Sin embargo, es algo que debe tenerse en cuenta por la doctrina para avanzar en la diferenciación de estos conceptos, al introducirse aquí, quizá, algo más de claridad sobre el tema.

3.3.- EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE LOS ESTADOS DE ALARMA

Durante los estados de alarma no solo hubo consecuencias en relación con la libertad de circulación, sino también sobre otros derechos, que, en algunos casos, tienen una indudable conexión con la circulación, como pueden ser los casos de la libertad de reunión y manifestación, o de la libertad de empresa⁹⁷.

⁹⁷ DURÁN ALBA, J.F. Op. Cit. Págs. 5 y 6. En relación con la libertad de empresa, regulada en el art. 38 CE, debe atenderse también en este caso, al art. 139.2 CE: "Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español". Consecuentemente, como dice este autor, "cualquier medida que impida o

En el caso de la libertad de reunión y manifestación, este derecho viene recogido en el art. 21 CE, donde “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. Este viene también recogido en el art. 11 CEDH, junto con la libertad de asociación⁹⁸. Este derecho tiene, además, una enorme vinculación con otro derecho como es la libertad de expresión⁹⁹, regulado este último en el art. 20 CE. Esto viene confirmado por la jurisprudencia constitucional, donde se señala que:

“El derecho de reunión, del que el derecho de manifestación es una vertiente (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3) se caracteriza como una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de celebración)”. Y continúa la Sentencia con que el derecho recogido en el art. 21 CE ... puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE (alteración del orden público con peligro para personas y bienes), como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales ... que han de ser necesarios para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial”¹⁰⁰.

Este derecho, tal y como se contiene en el art. 55.1 CE, es susceptible de ser, asimismo, suspendido durante un estado de excepción, lo cual se ha consagrado en el art. 22 LOEAES. No obstante, en el art. 11 LOEAES no se contiene ninguna previsión relativa a la limitación de este derecho de reunión y manifestación, y en el RD 463/2020, no se hizo referencia ninguna a la imposición de límite alguno a este derecho. Esto último contrasta con lo sucedido en el

fomente el traslado de empresas, incidirá lógicamente en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de empresa”.

⁹⁸ Art. 11 CEDH: “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”.

⁹⁹ PRESNO LINERA, M.A. “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19”. Garrido López, C. (Coord.); *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*; Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. Pág. 2.

¹⁰⁰ STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3.

RD 926/2020, que en su art. 7 establecía una serie de medidas con respecto a este derecho, con la particularidad de que en su art. 7.3, en referencia a las reuniones en lugares públicos y manifestaciones, se estipula que “podrán limitarse, condicionarse o prohibirse”, algo que lleva a Presno Linera a afirmar, que, de forma general, no queda limitado este derecho¹⁰¹.

En cuanto a su limitación, debemos remitirnos entonces a la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que en su art. 10 permite a la autoridad competente “prohibir la reunión o manifestación, o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación”. Esto no conlleva automáticamente la limitación del derecho, que como ya se ha apuntado, no ha quedado limitado de forma general, sino que permitiría a la autoridad tomar estas medidas si fuera necesario, tal y como veremos.

Este derecho fue objeto de disparidad de opiniones en la jurisprudencia. Así encontramos, en primer lugar, la Sentencia 151/2020, de 30 de abril, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Aragón, que decide anular la prohibición de una manifestación, llevada a cabo por la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza. En esta sentencia, se hace referencia a que la Administración debe explicar la razón que lleva a considerar que esta manifestación para conmemorar el 1 de mayo constituye un riesgo probable, grave y serio, más allá de las valoraciones genéricas que se realizaron, todas ellas sin contrastarse con el método de manifestación previsto (en coche, con una persona por coche, y con motocicletas o bicicletas, aunque en este último caso sí que se admite que podría haber más proximidad de la conveniente). Lo anterior, lleva al Tribunal a estimar el recurso y permitir la manifestación, pero limitándola a 60 personas, que deben asistir en un coche particular y cubierto, con un máximo de una persona en cada uno, no siendo posible la utilización de motocicletas o bicicletas debido al riesgo de contagio¹⁰².

Caso contrario fue, por ejemplo, el de la Sentencia 195/2020, de 30 de abril, de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Madrid, en la que no se estimó el recurso presentado frente a la prohibición, realizada por parte de la Delegación del Gobierno en Madrid, de llevar a cabo una manifestación, convocada por Falange, en honor a los fallecidos durante el confinamiento, y para reivindicar los derechos a la libertad de expresión y de reunión. Aunque los manifestantes habían comunicado que se contaría con el servicio del orden adecuado, y que además se respetarían los dos metros de distanciamiento social y se portarían mascarillas, el Tribunal mantiene la prohibición, basándose fundamentalmente en que la resolución que la prohíbe

¹⁰¹ PRESNO LINERA, M.A. Op. Cit. Pág. 8.

¹⁰² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Aragón, Sección Nº1, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 151/2020, de 30 de abril. FJ 5 y 6.

está suficientemente motivada, al existir un alto riesgo de contagio, y, por ende, para la salud, encontrándonos entonces ante una medida proporcionada¹⁰³.

El Tribunal Constitucional también se pronunció sobre este tema, en el importante Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 40/2020, de 30 de abril, en el que inadmite a trámite un recurso de amparo, presentado por el sindicato Central Unitaria de Trabajadores/as, acerca del ejercicio de su derecho de manifestación. Entendió que este se vio afectado, en primer lugar, por una resolución de 21 de abril, de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra, y posteriormente, por la Sentencia 136/2020, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Recuerda en este auto el Tribunal, lo que él mismo dijo en el FJ 3 de la STC 170/2008, de 15 de diciembre, que consiste en que no es suficiente con que existan dudas acerca de que el ejercicio del derecho de reunión pueda producir efectos negativos, sino que, para cualquier limitación del mismo, debe tenerse en cuenta el criterio de favorecimiento del derecho de reunión, por lo que únicamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las limitaciones¹⁰⁴.

A pesar de ello, tal y como indica Bilbao Ubillos, el Tribunal inadmite el recurso de amparo, y admite a su vez que la resolución administrativa referida a la posibilidad de convocar la manifestación, es ambigua, y no prohíbe expresamente dicha manifestación. Sin embargo, entiende el Tribunal que la deficiente motivación de la resolución fue enmendada por la extensa motivación de la sentencia impugnada. Este autor califica esto como “sorprendente”, porque en base a la propia jurisprudencia constitucional, “es la Administración la que debe motivar sus actos (de forma más intensa aun cuando afectan al ejercicio de un derecho fundamental) y ese déficit de motivación no puede ser suplido por los tribunales que tienen que controlar precisamente si resulta o no suficiente”¹⁰⁵.

El Tribunal afirma, asimismo, en el FJ 4 del citado auto, que la finalidad de la limitación del ejercicio del derecho de manifestación, encuentra cobertura constitucional en la prevalencia de los derechos relativos a la integridad física (art. 15 CE) y la salud (art. 43 CE) de las personas. Por tanto, aplicando un juicio de proporcionalidad, el Tribunal entiende que no se lesiona en absoluto el derecho de manifestación, considerándose adecuado lo adoptado para preservar los derechos mencionados, y apunta especialmente y con respecto a esto, que el sindicato no había previsto medidas de control específicas en caso de que se hubiera

¹⁰³ STSJ de Madrid, Sección Nº10, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 195/2020, de 30 de abril. Debe tenerse especialmente en cuenta el FJ 5.

¹⁰⁴ ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4.

¹⁰⁵ BILBAO UBILLOS, J.M. “La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 11.

producido una respuesta masiva a la convocatoria. Sobre esto, dice Bilbao Ubillos, que avala una decisión adoptada sin tener en cuenta la posibilidad de modificar el lugar, la duración, o el itinerario de la manifestación¹⁰⁶.

El Tribunal añade además sobre dicho juicio de proporcionalidad, más adelante en el mismo FJ 4, que la manifestación podría además ocupar la principal vía de circulación automovilística de Vigo, dificultando el acceso a los hospitales de la zona alta de la ciudad, y que “la libre circulación de los servicios de ambulancias o urgencias médicas, y el libre acceso a los hospitales es un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la limitación del ejercicio del derecho aquí invocado”.

Considera sobre esto Presno Linera, que el Tribunal no ha hecho un auténtico juicio de proporcionalidad, ignorando las dos primeras fases del mismo, y acudiendo directamente a la última de ellas. Además, asevera que la autoridad administrativa no hace ningún esfuerzo por permitir el ejercicio del derecho de reunión, teniendo en cuenta que, aunque el sindicato estaba dispuesto a adoptar más medidas, la autoridad administrativa no propuso ninguna nueva medida (por ejemplo, un cambio en el itinerario, o en la duración de la manifestación)¹⁰⁷. A esta misma conclusión llega Bilbao Ubillos, cuando afirma que la alegación de tal peligro debido a la convocatoria de una sencilla caravana, por un sindicato minoritario, es exagerada y no creíble, y menos aún en el caso de una población que se encontraba confinada¹⁰⁸.

Por consiguiente, podemos entender que fue la jurisprudencia, dependiendo del caso, la que decidió aplicar o no limitaciones a este derecho, y no las propias medidas en sí, que únicamente complementaban la posibilidad de limitar ya existente. Esto sigue la línea marcada por el Tribunal Constitucional en las sentencias relativas al estado de alarma. En la primera de ellas, afirma simplemente, que el derecho de manifestación permaneció inalterado, admitiéndose la posibilidad de comunicarse con las autoridades competentes para su celebración, debiéndose principalmente esto, a que el estado de alarma en ese momento no preveía ninguna medida adicional en relación a este derecho, no pudiendo, a su vez, incluirse dentro de las restricciones a la libertad de circulación¹⁰⁹.

En la segunda sentencia, vuelve a afirmar que este derecho ha permanecido inalterado, pero se incluyeron, en este caso, medidas relacionadas con este derecho, en el art. 7.3 del RD 926/2020, de 25 de octubre. Aquí, sí que se vio obligado a señalar que estas medidas no contravenían lo estipulado en el art. 10 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, sino que las complementaban. Además, también se refirió, con respecto a la

¹⁰⁶ IBÍDEM. Pág. 12.

¹⁰⁷ PRESNO LINERA, M.A. Op. Cit. Págs. 23 y 24.

¹⁰⁸ BILBAO UBILLOS, J.M. Op. Cit. Pág. 13.

¹⁰⁹ STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 6.

posibilidad de que hubieran quedado impedidas las reuniones privadas por razones familiares o de amistad, que estas reuniones quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley reguladora del derecho de reunión¹¹⁰.

Un último comentario merece la restricción contenida en el arts. 7.1 y 7.2, del RD 926/2020, de 25 de octubre, ya que se realiza aquí una limitación al número de personas que pueden reunirse en espacios públicos. A ello se refirió Presno Linera, al señalar, en primer lugar, que estas reuniones no quedan sujetas a las previsiones de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, por lo que, si esto es así, las restricciones impuestas en estos artículos podrían considerarse habilitadas por el art. 11.a) LOEAES¹¹¹. Entiende por ello este autor, que cabría entonces dudar de la proporcionalidad de la limitación del número de personas, ya que dichas personas podrían haber tomado medidas preventivas, siguiendo lo marcado por la legislación vigente en ese momento para la permanencia en espacios públicos (por ejemplo, la relativa al uso obligatorio de mascarillas)¹¹². Si esto se entendiera así, podría considerarse que la autoridad limita el ejercicio de ese derecho, sin buscar una fórmula alternativa para que dichas reuniones puedan celebrarse, como, por ejemplo, el sometimiento a ciertas medidas preventivas, como las ya mencionadas.

Otro caso es el del derecho a la libertad educativa, recogido en el art. 27 CE. Con respecto al mismo, se cambió la enseñanza presencial, por una enseñanza remota, aunque dentro de esto, las respuestas en cuanto a la metodología a seguir, y el método de evaluación, fueron diversas. Asimismo, se plantearon problemas debido a que no todos los actores educativos estaban preparados para dicha enseñanza, ni se disponía de los medios tecnológicos adecuados¹¹³.

El Tribunal Constitucional también dio una respuesta a esto en su STC 148/2021, de 14 de julio, en el FJ 8. Se señaló que, a través del art. 9 del RD 463/2020, de 14 de marzo, se limitó el derecho a la libertad educativa, ya que en su apartado segundo únicamente se hacía referencia a que la actividad educativa se desarrollaría a distancia u online, “siempre que fuera posible”, sin contener ninguna medida más concreta que garantizase de forma eficaz este derecho a la educación. Sin embargo, encontró proporcionada esta medida para preservar la salud, teniendo en cuenta, a su vez, las medidas de distanciamiento social existentes en ese momento.

¹¹⁰ STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 6.

¹¹¹ Art. 11.a) LOEAES: “Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”.

¹¹² PRESNO LINERA, M.A. Op. Cit. Pág. 30.

¹¹³ REY MARTÍNEZ, F. “Pandemia y sistema educativo”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Págs. 3 y 4.

También se vio afectado el derecho a la libertad de culto, el cual viene regulado en el art. 16 CE. Durante el primer estado de alarma, puede entenderse que este derecho no quedó prohibido expresamente, al permitirse la celebración de actos religiosos bajo ciertas condiciones, en el art. 11 del RD 463/2020, de 14 de marzo. Sin embargo, en el art. 7 del mismo decreto, no se incluyó la posibilidad de asistencia a actos religiosos como una de las excepciones a la restricción de la libertad de circulación. Esto lleva a Simón Yarza a señalar, que, en caso de producirse un gran peligro de contagio, no deberían celebrarse, pero en caso de tomar medidas de protección adecuadas, sí que debería permitirse su celebración, al igual que ocurrió con otro tipo de servicios no esenciales¹¹⁴.

En este contexto, se dictó la relevante Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19. Esta orden, prohibió en su art. 3 cualquier tipo de velatorio, posponiendo estos hasta el final de la pandemia, como se señala en su art. 5. No obstante, en este último artículo, se permitía una excepción: “La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada ... En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos”.

En la ya citada STC 148/2021, de 14 de julio, se refirió el Tribunal a estos hechos. En su FJ 10, el Tribunal resaltó que “las normas generales, sean ordinarias o excepcionales, que imponen exigencias de seguridad, higiene o salubridad en recintos o lugares de pública concurrencia no inciden propiamente en las libertades que en tales espacios se ejerciten”. Además, considera las medidas como fundadas y proporcionadas, y descarta cualquier vulneración del derecho a la libertad religiosa. Entiende, que, aunque el art. 7 no mencione entre sus excepciones la posibilidad de acudir a ceremonias religiosas, el art. 11 del decreto permitía expresamente la asistencia a lugares de culto y ceremonias religiosas, así como la facultad de encaminarse hacia los mismos. Por último, descarta la posibilidad de enjuiciar la mencionada Orden SND/298/2020 a través de los cauces propios del recurso de inconstitucionalidad.

En el caso del tercer estado de alarma, se pronunció también el Tribunal Constitucional, en el FJ 7 de la STC 183/2021, de 27 de octubre. En él, indicó que el art. 8 del RD 926/2020, de 25 de octubre, únicamente condiciona el establecimiento del aforo de asistencia a actos religiosos y de culto. Entiende con ello el tribunal, que los límites impuestos se refieren a la

¹¹⁴ SIMÓN YARZA, F. “Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del Covid-19”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Págs. 3 a 5.

esfera externa del ejercicio del derecho, y que, por otra parte, no se establecen unas pautas mínimas y máximas para este aforo, condicionándolo al riesgo de transmisión de la pandemia existente en ese momento, y habilitando consecuentemente a las autoridades competentes para adoptar las medidas oportunas. Todo esto, lleva al Tribunal a desestimar la queja relativa a este punto.

Por último, es interesante hacer referencia también al derecho a la libertad de empresa, regulado en el art. 38 CE. Este derecho, tiene la particularidad de que no viene regulado dentro de la Sección 1ª del Capítulo II de la Constitución, en la que se recogen los derechos fundamentales y las libertades públicas. Sin embargo, en reciente jurisprudencia constitucional el Tribunal Constitucional ha remarcado su carácter de derecho fundamental, al indicar que “las reglas estatales o autonómicas que ordenan la economía de mercado, deben, por tanto, ser conformes con la doble garantía constitucionalmente establecida del derecho fundamental a la libertad de empresa: la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un contenido esencial, un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer”¹¹⁵.

Nos centraremos en este caso en lo acontecido en el primer estado de alarma, debido a que es cuando mayor afectación se produjo en relación con este derecho. En el RD 463/2020, se instauran medidas que afectan a dicho derecho en diversos artículos. Así, en el art. 4.3, se estipula que los Ministros designados como autoridades competentes, podrán adoptar las medidas del art. 11 LOEAES que consideren, en su caso, necesarias para garantizar la prestación de los servicios. Conforme a esto, las limitaciones únicamente se producirían si la autoridad competente decide ejercitar esta facultad¹¹⁶. Además, también se contenían medidas para garantizar el abastecimiento alimentario (art. 15), y acerca del tránsito aduanero (art. 16), aunque durante este periodo, no se dieron casos de desabastecimiento alimentario¹¹⁷.

Posteriormente, en el art. 14, se contienen disposiciones en materia de transportes. Debe destacarse, que, además de permitir a las autoridades competentes adoptar medidas al respecto, en su apartado segundo, se establece una reducción de las operaciones a la mitad en numerosos casos, algo que, para Cidoncha Martín, conlleva una fuerte afectación de la libertad de empresa, y aunque entiende que esta medida puede ser considerada como razonable, admite que dificulta notablemente el ejercicio del derecho¹¹⁸.

¹¹⁵ STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7.

¹¹⁶ CIDONCHA MARTÍN, A. “Coronavirus y libertad de empresa”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Pág. 9.

¹¹⁷ ÍDEM.

¹¹⁸ ÍBÍDEM. Pág. 10.

Finalmente, este decreto regula en su art. 10 medidas de contención aplicables a diversos ámbitos empresariales. Las cuales son resumidas a la perfección por Cidoncha Martín. Este autor define primero el ámbito de aplicación, encontrándose este en el sector servicios de la economía española. Después, señala que las medidas adoptadas son de alcance general, dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos, y directamente aplicables, conllevando la suspensión de la apertura de locales y del desarrollo de un gran número de actividades. Y, por último, indica que queda habilitado el Ministro de Sanidad para modificar estas medidas, siempre y cuando concurren razones justificadas de salud pública, y con el alcance y ámbito territorial que determine¹¹⁹.

Lo anterior, también fue objeto de enjuiciamiento en la STC 148/2021, de 14 de julio, en su FJ 9, posicionándose el Tribunal en la línea antes mencionada, en relación con que las medidas adoptadas, aunque proporcionadas, son más propias de una restricción muy intensa, que de una suspensión general del derecho. Esto, sobre la base de que las restricciones impuestas, están limitadas a ciertos ámbitos de la actividad empresarial, y no a esta última en general, ya que, en ese caso, dichas restricciones sí que conllevarían una suspensión del derecho.

4.- MEDIDAS ADOPTADAS AL MARGEN DE LOS ESTADOS DE ALARMA Y CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA PANDEMIA

Es importante tener en consideración, que, una vez finalizados los estados de alarma, hubo que seguir haciendo frente a la pandemia. Esto se realizó a través de distintas medidas dictadas por las autoridades estatales, autonómicas, o incluso locales, en base a las competencias que tienen atribuidas. Estas medidas, se fundamentaban en una serie de leyes estatales de coordinación, que ya se han mencionado en un punto anterior.

Un punto esencial aquí, es que las medidas que limitaran el ejercicio de derechos fundamentales, debían ratificarse por los tribunales competentes en cada caso. Esta obligación, viene establecida en el art. 10.8 LRJCA, que instituye a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ de cada Comunidad Autónoma, como las encargadas de ratificar medidas de ámbito no estatal (se entiende entonces que se refiere al autonómico), de carácter urgente en relación con la salud pública, y que limiten derechos fundamentales, si sus destinatarios no están identificados individualmente. En caso de que sí estén identificados individualmente, acudiríamos entonces al art. 8.6.p2º LRJCA, que otorga la competencia en estos casos a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

¹¹⁹ IBÍDEM. Págs. 11 y 12.

En el caso de que se trate de una normativa estatal, la ratificación corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, tal y como se regula en el art. 11.1.i) LRJCA. Corresponde aquí precisar, asimismo, que, en relación con los casos anteriores, las Sentencias de estos órganos podrán ser recurridas mediante recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, tal y como se introduce en los arts. 87.1.bis y 87.ter LRJCA. Debe tenerse en cuenta que, en el caso de dictarse normativa autonómica al respecto, esta debe revestir la forma de ley ordinaria. Esto viene desarrollado por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 719/2021, de 24 de mayo, que en su FJ 4 dice que:

“Establecer limitaciones puntuales de derechos, incluso fundamentales, no equivale a desarrollarlos siempre que, por las características de las restricciones, no lleguen a desnaturalizarlos. Dentro de la regulación que puede hacer la ley ordinaria cabe, pues, la imposición de limitaciones puntuales a los derechos fundamentales. Y, siendo suficiente para ello la ley ordinaria, esa reserva puede ser satisfecha tanto por la ley del Estado cuanto por las leyes que, dentro de su competencia, dicten las Comunidades Autónomas”.

Al mismo tiempo, en dicho FJ 4, establece los requisitos que deben contener las medidas que pretenden ser ratificadas, consistentes estos en acreditar la competencia para adoptar esas medidas; justificar debidamente la habilitación legal correspondiente; identificar con suficiente claridad el peligro que existe para la salud pública y establecer su extensión desde una perspectiva subjetiva, espacial y temporal; justificar que no existen otros medios menos lesivos para afrontar ese peligro; y por último, superar el juicio de proporcionalidad.

Sin embargo, lo mencionado anteriormente no estaba previsto de esa manera en un principio, ya que los preceptos que habilitan la ratificación de medidas limitativas de derechos fueron reformándose a lo largo de la pandemia, tal y como recoge en su artículo Vidal Prado¹²⁰. Esta reforma, pudo venir dada por la imposibilidad de adoptar medidas en determinados casos, cuando el estado de alarma no se encontraba vigente, e incluso, la habilitación del recurso ante el Tribunal Supremo puede deberse a la disparidad de criterios existente en la jurisprudencia a la hora de ratificar o no las medidas, es decir, que se tenía como objetivo intentar unificar criterios, tal y como hizo el Tribunal Supremo en la Sentencia previamente indicada.

Un ejemplo de un caso en el que no se ratificaron las medidas propuestas, previamente a la reforma señalada, fue el desarrollado en el Auto del Juzgado de Instrucción Nº1 de Lleida, de 12 de julio de 2020. Se buscaba aquí la ratificación de medidas para limitar la circulación en

¹²⁰ VIDAL PRADO, C. “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria. ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional? *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021. Págs. 281 y 282.

determinados municipios de la provincia de Lleida. En su Fundamento de Derecho onceavo, se afirmó que se buscaba eludir con dichas medidas, la aplicación de un estado de alarma parcial, que podía ser solicitado al Gobierno por el Presidente de dicha Comunidad Autónoma.

Todo esto no hace más que justificar el uso de la concepción gradualista, mencionada con anterioridad. Se consiguió, con las reformas de la LRJCA, que los Gobiernos autonómicos pudieran adoptar un mayor número de medidas limitativas de los derechos fundamentales, siempre y cuando estas sean ratificadas, lo que podría chocar con una posible declaración del estado de alarma. Esto no implica algo negativo, sino que debe entenderse desde el objetivo de reducir una posible dependencia del estado de alarma en estos casos. Este último deberá ser entonces declarado, cuando sea necesaria la adopción de medidas de mayor gravedad que las previstas en la ley ordinaria, al considerarse que, a través de esta última, no fuera posible mantener una situación de normalidad.

Aparte de este último caso, ha habido numerosos casos más en los que los Tribunales han tenido que decidir acerca de la ratificación de diversas medidas. Sin embargo, estos casos han sido muy numerosos, y han dado lugar a muchos criterios de resolución. Nos centraremos entonces en dos de ellos, que se verán a continuación, y que han surgido fundamentalmente, como consecuencia de lo provocado por la pandemia de una manera general, y no solo en cuanto a la afectación al ordenamiento jurídico se refiere.

4.1.- EL PASAPORTE COVID

Una de las consecuencias de la pandemia, y cuya imposición ha quedado en manos de las Comunidades Autónomas, ha sido el pasaporte covid. En él, se contenía información acerca de si una persona en concreto había sido vacunada, había superado la enfermedad, o había superado de forma correcta una prueba de detección del virus. Este fue usado también en el ámbito de la UE para restringir la circulación entre los distintos países, así como para acceder a determinados locales dentro de dichos países¹²¹.

El Tribunal Supremo se pronunció en diversas ocasiones sobre la adecuación de las medidas de implantación del pasaporte covid en distintas Comunidades Autónomas, y dando lugar a respuestas dispares. Encontramos aquí, en primer lugar, la STS 1103/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Vacaciones), de 18 de agosto. Esta se refiere a la

¹²¹ ÁLVAREZ GARCÍA, V. "La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en un país carente de una legislación antipandemias". *Iustel*, 10 de enero de 2022. Disponible en: https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1218492&popup=%20Libro%20en%20material%20es,%20pags%20106%20a%20135.%20LIMITES%20DERECHOS%20FUNDAMENTALES. Último acceso el 19 de mayo de 2022.

posibilidad de introducir el pasaporte covid en Andalucía, dadas las circunstancias sanitarias presentes en ese momento.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía había rechazado en un primer momento, mediante auto, la posibilidad de implantar el pasaporte covid en dicha Comunidad. Señala entonces en el FJ 6 de su sentencia el Tribunal Supremo, que debe desestimarse el recurso de casación presentado, ya que la medida solicitada no se refiere a una limitación puntual a un número concreto de personas, sino más bien, a medidas que afectan al ocio nocturno en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, sin que se haya fijado una vigencia temporal a las mismas. Además, considera que no se supera ni la idoneidad, ni la necesidad, en referencia al juicio de proporcionalidad, debido a que no se justifica que el pasaporte covid sea la medida menos lesiva de las que podrían haberse adoptado en relación con el derecho a la salud que pretende preservarse, viéndose afectados por ella, tanto el principio de no discriminación del art. 14 CE, como el derecho a la intimidad personal del art. 18.1 CE.

Otra Sentencia relevante sobre este tema, fue la STS 1112/2021, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de septiembre. En ella, el Tribunal se pronuncia sobre el recurso de casación, en el cual se impugna el Auto, de 20 de agosto de 2021, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que denegó la utilización del pasaporte covid para acceder a establecimientos de hostelería y restauración, juego y ocio nocturno¹²².

Menciona en esta sentencia el Tribunal, que el beneficio que conlleva esta medida, en relación con la reducción de los contagios en lugares de ocio, es muy superior al sacrificio de mostrar esta documentación para acceder al local, por lo que la considera proporcionada para preservar la salud. Además, esta medida tiene un ámbito territorial delimitado, ya que se aplica únicamente a los municipios que alcancen un determinado nivel de restricción. A su vez, también se delimita su ámbito temporal, en base a “los principios, pruebas científicas y la información disponible en cada momento”. Es decir, que se exigirá este pasaporte o no, en función de la evolución de la pandemia. Concluye finalmente el Tribunal, estimando el recurso presentado, y admitiendo la aplicación del pasaporte covid, puesto que, en comparación con la STS 1103/2021, de 18 de agosto, antes mencionada, las circunstancias, y las justificaciones de las medidas, son totalmente distintas¹²³.

Menciona asimismo el Tribunal, que la utilización del pasaporte covid no afecta al derecho de protección de datos, recogido en el art. 18.4 CE, cuando señala que no pueden recogerse los datos de los asistentes a los locales, ni elaborarse un fichero, ni realizar un tratamiento

¹²² STS 1112/2021, Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de septiembre, FJ 1.

¹²³ IBÍDEM. FJ 9 y 10.

informático sobre esto, conteniéndose en la Orden que autoriza la medida una prohibición expresa con respecto a esto¹²⁴.

Por último, encontramos la STS 1412/2021, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de diciembre. En ella, se responde a un recurso de casación, presentado frente a un auto del TSJ de País Vasco, en el que se deniega la ratificación de las medidas relativas al pasaporte covid para acceder a locales de ocio. El Tribunal, estima el recurso, al considerar que se trata de circunstancias similares a las que concurrían en relación con la STS 1112/2021, de 14 de septiembre¹²⁵.

Razona también, que, aunque haya elevadas cifras de vacunación entre la población, esto no está frenando el incremento de contagios. Hace, a su vez, una relevante matización, al indicar que no debe exigirse este pasaporte a las personas que trabajan en los locales, ya que estas deben llevar continuamente la mascarilla, ni a los menores de 12 años, puesto que estos aún no han sido vacunados. Por último, considera que la medida es razonable, y que debe entonces estimarse el recurso, debido al gran incremento de contagios que se estaba produciendo, y a que, aunque se pueda aplicar la medida a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, dicha aplicación está sujeta al requisito de que los contagios superen la media de 150 por cada 100.000 habitantes en los anteriores 14 días¹²⁶.

Por tanto, se ha producido una evolución en el criterio del Tribunal Supremo a la hora de enjuiciar este tipo de medidas, que tal y como indica Álvarez García, ha podido deberse a la evolución de la pandemia, tanto en España, como en Europa, o incluso a la diferencia entre el órgano que ha enjuiciado cada supuesto, siendo en el caso del recurso rechazado la Sala de Vacaciones, y en los otros casos, la Sección 4ª, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo¹²⁷.

Lo que ha quedado claro, es que en los casos en los que la medida ha sido admitida como proporcionada, se ha producido una acotación más expresa de los supuestos en los que se aplicaría, en todo caso, la medida. Además, ha quedado claro en la primera sentencia, y se ha tenido en cuenta, e incluso matizado en el resto, que el pasaporte covid tiene una indudable incidencia sobre el derecho a la intimidad personal y sobre el principio de no discriminación, pero no sobre el derecho de protección de datos. Consiguientemente, debe tenerse en cuenta la situación pandémica del momento, así como la justificación ofrecida en cada caso, para determinar si la utilización de este pasaporte covid es adecuada en relación con la preservación de la salud sobre los derechos ya mencionados.

¹²⁴ IBÍDEM. FJ 8.

¹²⁵ STS 1412/2021, Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de diciembre, FJ 5.

¹²⁶ ÍDEM.

¹²⁷ ÁLVAREZ GARCÍA, V. Op. Cit.

4.2.- LA VACUNACIÓN OBLIGATORIA

La consecuencia más fundamental derivada de una pandemia como la vivida, es la necesidad de vacunar a la población, para frenar el incremento de contagios, y conseguir que la situación retorne a la normalidad. Sin embargo, esto colisiona con la posibilidad de que haya personas que, en el ejercicio de su voluntad, decidan no vacunarse.

Un caso controvertido fue el introducido por la Ley 8/2021, de 25 de febrero, que modifica la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. En el apartado quinto de su artículo único, se introduce una modificación del art. 38, que en su apartado 2.b.5º), introduce la siguiente regulación: “Sometimiento a medidas profilácticas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación o inmunización, con información, en todo caso, de los posibles riesgos relacionados con la adopción o no adopción de estas medidas”.

Esta reforma, provocó que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre dicha ley en su ATC 74/2021, de 20 de julio. En su FJ 5, señala el Tribunal que puede entenderse que dicha norma otorga la posibilidad de imponer la vacunación obligatoria a toda la población. Esto iría en contra de la estrategia nacional de vacunación contra el Covid-19 pactada en el Consejo Interterritorial de Salud, que implica la voluntariedad en la vacunación, y, a su vez, contra el derecho a la integridad física, regulado en el art. 15 CE. Esto, viene agravado al ponerse en relación con las previsiones del art. 44.bis de la Ley 8/2008, de 10 de julio, que establece una serie de sanciones, en caso de incumplimiento de medidas para la protección de la salud pública, como dicha vacunación obligatoria, si llegara a imponerse. Consecuentemente, el Tribunal decide mantener la suspensión de dicho precepto.

Esto contrasta con lo estipulado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Vavříčka y otros contra la República Checa*, de 8 de abril de 2021. En dicho caso, el Tribunal afirma que, en caso de imponerse una restricción, esta debe tener una habilitación adecuada en la ley interna de cada Estado. Posteriormente, realiza un juicio de proporcionalidad, en el que considera la posibilidad de imponer una vacunación obligatoria en niños como legítima para combatir enfermedades contagiosas. También como necesaria, al afirmar que puede ser considerada como “necesaria en una sociedad democrática”, al responder a una necesidad social, lo que conlleva que pueda ser declarada como un deber legal. Concluye entonces el Tribunal, que la medida puede aplicarse al estar suficientemente justificada¹²⁸.

Quizá, en nuestro caso, la aproximación más adecuada sea la de nuestro Tribunal Constitucional. Una vacunación obligatoria, establecida como regla general, y cuya excepción sería negarse, recibiendo una sanción por su incumplimiento, se parece más a una

¹²⁸ Caso *Vavříčka y otros contra la República Checa*, 8 de abril de 2021. Párrafos 266 a 289.

suspensión del derecho a la integridad física, que a una limitación. Debe recordarse, que sin estar vigente un estado de excepción este tipo de medidas no pueden ser aplicadas. Además, la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es sorprendente en el sentido de que, en una sociedad democrática, debe primarse al máximo la libertad de la persona, en cuanto a la toma de decisiones. No parece entonces muy democrática, la imposición de una vacunación obligatoria que podría vulnerar dicho derecho a la integridad física, en una forma mucho mayor que el derecho a la salud que se pretende preservar.

CONCLUSIONES

A través de lo expuesto en este trabajo, podemos concluir que la situación que se ha presentado ante nosotros no tenía fácil solución, pues, aunque nuestro ordenamiento jurídico ofreciera diversas salidas, bien desde un inicio, o bien debido a las distintas reformas que se llevaron a cabo durante el periodo de pandemia, no se han sabido instaurar medidas que provocaran un cierto consenso en cuanto a su aplicación.

No es menos cierto que el legislador incluyó como uno de los casos en los que debía declararse el estado de alarma, las situaciones de emergencia epidemiológica, pero también debe recordarse que ese supuesto se recoge en una ley orgánica, y no en la propia Constitución, lo que facilitaría una reforma de la misma en caso de que fuera necesaria. No obstante, esto se vio agravado por una falta de previsión de nuestro sistema sobre determinados aspectos fundamentales, que impidieron ofrecer una respuesta adecuada a la situación.

El primero de ellos es el caótico mando durante el estado de alarma. Lo más probable es que los diversos cambios, en relación con las autoridades competentes y con la función parlamentaria, se deban a una inexperiencia de nuestro país ante situaciones como esta, aunque también pesan otros factores políticos que no entran dentro del ámbito de análisis de este trabajo. La imagen ofrecida en este caso fue, más que un intento de procurar que todas las administraciones tuvieran voz en la toma de decisiones, un intento de desentenderse, en la medida de lo posible, de adoptar decisiones complejas que pudieran conllevar un desgaste político de los distintos partidos.

Así, el Congreso se desentendió de realizar su función esencial de control, lo que hizo un flaco favor a nuestro país, pues en muchos casos, se adoptaron medidas desproporcionadas en relación con la situación de la pandemia en ese momento. Y, por otra parte, el Gobierno delegó la toma de decisiones de gran cantidad de medidas en distintas autoridades, lo que conllevó a que la respuesta jurídica a una pandemia que no entiende de fronteras ni ordenamientos, y frente a la que se necesitaba la mayor unidad de acción posible, no fuera homogénea.

Los Tribunales, se erigieron entonces como intérpretes de las medidas aplicadas, en relación con su supuesta afectación de derechos fundamentales. Así, fuera de los estados de alarma, eran los encargados de interpretar y ratificar, en su caso, la adopción de una medida limitativa de derechos. Dentro de los estados de alarma, nos encontramos con el gran problema de que, durante años, se evitó determinar definitivamente el concepto de limitación de derechos, así como el de suspensión, y la diferencia entre ambos.

Las consecuencias de esto fueron unas sentencias adoptadas por un estrecho margen de voto entre los magistrados, y que siguen sin clarificar concretamente los conceptos, aunque

ofrezcan alguna pista para intentarlo. Tampoco la doctrina fue de ayuda en este problema, con gran cantidad de autores posicionándose en distintos enfoques, e intentando señalar por qué su concepción es adecuada, sin ser en muchos casos capaces de rebatir los argumentos dados por el resto.

Todo esto, aunque me ha ayudado a entender mejor la situación jurídica en la pandemia, me ha servido, de igual forma, para darme cuenta de un problema que está presente en muchos ámbitos del Derecho, y que entraña a mi juicio, un peligro muy importante. El Derecho, está pensado para ordenar la sociedad, y más aún el Derecho Constitucional, que debe servir como base para todo el desarrollo normativo posterior. Sin embargo, esto no puede conseguirse sin que la población, que en su mayoría no tiene conocimientos jurídicos relevantes, entienda las normas a las que está sujeta.

En vez de eso, la doctrina y la jurisprudencia parecen filosofar y experimentar con los conceptos jurídicos, hasta el punto de que a ellos mismos les cuesta, en ocasiones, ponerse de acuerdo. Si los expertos en Derecho no son capaces de consensuar definiciones claras de los conceptos jurídicos, más difícil aún veo, la posibilidad de que la población sea capaz de cumplir con lo que se le presupone. La imagen entonces es que el Derecho parece estar alejándose cada vez más de la sociedad, que quizá agotada, o quizá confusa, parece no querer, o no poder reaccionar frente a las exageradas imposiciones normativas que, en algunos casos, se les imponen.

El ejemplo más claro ha sido el de la libertad de circulación, durante el primer estado de alarma, en el que, aun no teniendo la restricción de la norma la habilitación jurídica adecuada, fue aplicada y consentida por la población, que, en otras circunstancias, podría haberla incumplido ante la flagrante vulneración de sus derechos, pero no lo hizo.

A mi juicio, esta pandemia nos enseña una valiosa lección, y nos otorga una gran oportunidad para acometer reformas en nuestro sistema jurídico, para llegado el caso, responder de una forma más adecuada:

1. En primer lugar, el Tribunal Constitucional debe poder controlar de forma previa las medidas que van a aplicarse, y más aún en una declaración de un estado excepcional.
2. En segundo lugar, deben reformarse los supuestos de adopción de cada estado excepcional, ya que han demostrado ser ineficaces en la situación en la que se encuentran.
3. Y, por último, deben clarificarse los conceptos de limitación y suspensión de derechos de una forma comprensible y lógica, tanto para los juristas, como para la población en general, siendo esta última la que va a sufrir las medidas, por lo que debe poder controlarlas para que no vulneren sus derechos, y para ello, es esencial entenderlas.

Es cierto que cuando se aprobó la Constitución y se redactaron las medidas que la complementan, no se podía prever una situación como la actual. No obstante, lo vivido debe servirnos para aprender y para tomar las medidas necesarias para que en un futuro se pueda ofrecer una respuesta jurídica más adecuada a las circunstancias, porque algo que para mí es seguro, es que en el futuro nos tendremos que enfrentar otra vez a situaciones de pandemia, o incluso a otras crisis que requieran respuestas de este tipo. En consecuencia, espero que los poderes públicos hayan reflexionado, y adopten las medidas necesarias para protegernos de cara al futuro. Si esto último ha sido así, solo el tiempo lo dirá.

BIBLIOGRAFÍA

ARTÍCULOS BIBLIOGRÁFICOS:

- ALÁEZ CORRAL, B. “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”. López Guerra, L.M. y Espín Templado, E. (Coords.), *La defensa del Estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. “La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en un país carente de una legislación antipandemias”. Iustel, 10 de enero de 2022. Disponible en: https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1218492&popup=%20Libro%20en%20materiales,%20pags%20106%20a%20135.%20LIMITES%20DE RECHOS%20FUNDAMENTALES. Último acceso el 19 de mayo de 2022.
- ARROYO GIL, A. “La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- BILBAO UBILLOS, J.M. “La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- CIDONCHA MARTÍN, A. “Coronavirus y libertad de empresa”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- COTINO HUESO, L. “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. “Estado autonómico y lucha contra la pandemia”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- DÍAZ REVORIO, F.J. “Desactivando conceptos constitucionales. La suspensión de derechos y los estados excepcionales”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.I. “Las relaciones parlamento-gobierno durante el estado de alarma por Covid-19”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- DURÁN ALBA, J.F. “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis Covid-19”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

- ESCOBAR ROCA, G. “Los derechos humanos en estados excepcionales y el concepto de suspensión de derechos fundamentales”. *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021.
- GARCÍA DE ENTERÍA RAMOS, A. Y NAVARRO MEJÍA, I. “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108, 2020.
- GARRIDO LÓPEZ, C. “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46, 2020.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. “¿Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales”. Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- HERBÓN COSTAS, J.J. “El mando y gestión del estado de alarma”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- KÖLLING, M. “Las instituciones democráticas y los derechos fundamentales en tiempos de Covid-19 en Alemania”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- LEPSIUS, O. “Protección de los derechos fundamentales en la pandemia del coronavirus”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, 2021.
- MARAZZITA, G. “Constitución italiana y estado de emergencia por Covid-19”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021.
- MASTROMARINO, A. “La respuesta a la emergencia Covid-19: el caso italiano”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- PRESNO LINERA, M.A. “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19”. Garrido López, C. (Coord.); *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*; Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?”. *Revista de Derecho Político*, núm. 51, 2001.
- REY MARTÍNEZ, F. “Pandemia y sistema educativo”. Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- RUBIO DEL VAL, C. Y BLASCO JÁUREGUI, J. “El papel del Parlamento autonómico en el estado de alarma: crónica de la actividad de las Cortes de Aragón”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. Monografía núm. 8, 2020.

- SIMÓN YARZA, F. "Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del Covid-19". Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. "Los límites de los derechos y el sistema normativo". *Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003.
- TAJADURA TEJADA, J. "Estado de alarma y seguridad jurídica". *El País*, 27 de octubre de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-10-26/estado-de-alarma-y-seguridad-juridica.html>. Último acceso el 14 de abril de 2022.
- TUDELA ARANDA, J. "Parlamento y crisis sanitaria". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. Monografía núm. 8, 2020.
- TUDELA ARANDA, J. "Parlamento y estado de alarma". Garrido López, C. (Coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.
- VELASCO CABALLERO, F. "Estado de alarma y distribución territorial del poder". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020.
- VIDAL PRADO, C. "Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria. ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?". *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021.

JURISPRUDENCIA:

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

- Auto del Tribunal Constitucional 40/2020, de 30 de abril.
- Auto del Tribunal Constitucional 74/2021, de 20 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1994, de 3 de marzo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 169/2001, de 16 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 193/2011, de 12 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2014, de 10 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2018, de 21 de junio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre.

TRIBUNAL SUPREMO:

- Sentencia del Tribunal Supremo 719/2021, Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 24 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1112/2021, Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 14 de septiembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1412/2021, Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 de diciembre.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1103/2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala de Vacaciones), de 18 de agosto.

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA E INFERIORES:

- Auto del Juzgado de Instrucción Nº1 de Lleida, de 12 de julio de 2020
- Sentencia del TSJ de Aragón, Sección Nº1, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 151/2020, de 30 de abril.
- Sentencia del TSJ de Madrid, Sección Nº10, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 195/2020, de 30 de abril.

TRIBUNALES INTERNACIONALES:

- Caso Vavřička y otros contra la República Checa, 8 de abril de 2021.
- R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.

NORMATIVA:

AUTONÓMICA:

- Decreto Ley 7/2020, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón
- Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia.
- Ley 8/2021, de 25 de febrero, que modifica la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia

ESTATAL:

- Constitución Española de 1978.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
- Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- Orden INT/239/2020, de 16 de marzo.
- Orden INT/270/2020, de 21 de marzo.
- Orden SND/298/2020, de 29 de marzo.
- Orden SND/380/2020, de 30 de abril.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.
- Real Decreto 286/2022, de 19 de abril.
- Real Decreto 492/2020, de 24 de abril.
- Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.
- Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.
- Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

INTERNACIONAL:

- Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.
- Contingencies Act 2004.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.