



Universidad de Oviedo

Facultad de Derecho

**TRABAJO FIN DE MÁSTER
MÁSTER DE ACCESO AL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA.**

La configuración legal del estado de alarma en España y sus problemas jurídicos evidenciados a raíz de la pandemia por Covid-19.

Realizado por: Emily Cifuentes Matanza

Tutor: Leonardo Álvarez Álvarez

En la ciudad de Oviedo. Convocatoria extraordinaria junio/julio 2023.

“Algunos parecen pensar que la crisis actual es simplemente un interludio, que la vacuna hará que las cosas vuelvan a ser como antes. Esto es, en mi opinión, un error histórico. Nuestras trayectorias de crecimiento han generado desigualdades muy inflamables dentro de nuestras mismas sociedades, han consumido el capital natural del planeta y han exacerbado las tensiones geopolíticas preexistentes. Nuestra respuesta debe ser colectiva hacia nuevos modelos” - **Emmanuel Macron**

RESUMEN/ ABSTRACT

RESUMEN:

Este trabajo ha tratado de analizar la situación actual del estado de alarma en España como consecuencia de la pandemia por COVID-19. En concreto, partiendo de la configuración legal de esta figura normativa en el Derecho Español, hemos analizado los problemas jurídicos y políticos que ha planteado su aplicación práctica para intentar comprender el uso que el Gobierno hizo del estado de alarma como instrumento de contención durante la duración de la pandemia por coronavirus, quedando evidenciadas las limitaciones que implica esta figura en el marco del Estado de Derecho y poniendo de relieve la complejidad y dificultades políticas y jurídicas de su configuración legal, así como la existencia de una imperiosa necesidad por encontrar un equilibrio adecuado entre las necesidades sanitarias y las libertades individuales, todo ello en el contexto de una crisis sin precedentes a nivel mundial.

ABSTRACT:

This work has tried to analyze the current situation of the state of alarm in Spain as a consequence of the COVID-19 pandemic. Specifically, based on the legal configuration of this normative figure in Spanish Law, we have analyzed the legal and political problems that its application has created, to understand the use that the Government made of the state of alarm as a containment instrument during the coronavirus pandemic and the limitations that this figure implies in the framework of the Rule of Law, highlighting the complexity and political and legal difficulties of the state of alarm, and the urgent need to find an adequate balance between health needs and individual freedoms, in the context of an unprecedented worldwide crisis.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CA: Comunidad Autónoma

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

DDFF: Derechos Fundamentales

FJ: Fundamento Jurídico

LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LO: Ley Orgánica

LOP: Ley de Orden Público

LOEAES: Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio

LORD: Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OMS: Organización Mundial de la Salud

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto-Ley

STC: Sentencia Tribunal Constitucional

STEDH: Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STS: Sentencia Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

USCA: Unión Sindical de Controladores aéreos

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. EL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA LEY ÓRGANICA 4/1981.....	2
1.1 LOS ESTADOS EXCEPCIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO COMPARADO.....	2
1.2 CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE NUESTRO DERECHO DE EXCEPCIÓN.....	7
1.3 EL ESTADO DE ALARMA EN EL DERECHO ESPAÑOL.....	9
1.1.1 PRESUPUESTOS DE HECHO.....	10
1.1.2 DECLARACIÓN.....	13
1.1.3 EFECTOS.....	13
CAPÍTULO 2: ANÁLISIS CRONOLÓGICO DEL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR LA PANDEMÍA COVID-19.....	15
2.1 ANTECEDENTES DE LA CRISIS SANITARIA.....	16
2.2 DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.....	17
2.3 MEDIDAS ADOPTADAS.....	19
2.4 PRÓRROGAS AL ESTADO DE ALARMA.....	23
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROBLEMAS QUE SE HAN EVIDENCIADO EN LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA A RAÍZ DE LA PANDEMÍA POR COVID-19.....	29
3.1 EL CONTROL JURISIDCCIONAL AL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR LA PANDEMÍA COVID-19.....	29
3.1.1 EL CONTROL JURISIDCCIONAL AL REAL DECRETO 1673/2010 POR EL QUE SE DECLARABA EL PRIMER ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA.....	30
3.1.2 AUTO DEL 4 DE MAYO DE 2020 DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	33
3.2 LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES: EXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS PARA LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA EN LA PANDEMIA POR COVID-19.....	34
3.2.1 INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS DECLARADAS EN EL REAL DECRETO 463/2020.....	35

3.2.2 INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS DECLARADAS EN EL REAL DECRETO 926/2020.....	40
3.2.3 ¿ESTADO DE ALARMA O ESTADO DE EXCEPCIÓN?.....	45
3.3 LÍMITES TEMPORALES EN LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA.....	48
3.4 RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA CUESTIÓN DE LAS AUTORIDADES DELEGADAS	54
CONCLUSIONES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59
INDICE JURISPRUDENCIAL.....	63

INTRODUCCIÓN

El 13 de marzo del 2020 el presidente del Gobierno español decretó el que sería el segundo estado de alarma de nuestro país desde la aprobación de la Constitución Española en el año 1978, entrando en vigor al día siguiente y llevando al confinamiento de toda la población con el fin único de frenar el avance de la enfermedad por COVID-19. Hasta aquel momento solo se había recurrido a esta figura normativa en una ocasión, el 4 de diciembre de 2010 durante el gobierno del expresidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, como consecuencia de la huelga de controladores aéreos que había hecho tambalear toda la sociedad española. Sin embargo, en aquel ya lejano 14 de marzo ni siquiera podíamos hacernos una idea de lo que se avecinaba y de todos los cambios que tanto a nivel individual como desde una perspectiva global se iban a producir en las vidas de toda la población.

Desde el comienzo de la pandemia hemos sufrido confinamientos, hemos tenido que cambiar nuestra forma de trabajar y de vivir, hemos sufrido las consecuencias de la enfermedad, perdido familiares y padecido las secuelas económicas de la crisis que trajo consigo. Tal vez, solo ahora que la incidencia del COVID-19 permanece en niveles bajos y hemos alcanzado esa ansiada “nueva normalidad”, podemos ver como la pandemia por COVID-19 también ha supuesto la apertura de nuevos frentes y una cierta necesidad de analizar los acontecimientos desde una perspectiva no solo social y política, sino también jurídica.

Con esa finalidad surge el presente trabajo en el que se pretende realizar un análisis pormenorizado de las medidas adoptadas por el Gobierno español bajo el estado de alarma declarado por la pandemia por COVID-19, resultando acuciantemente poner como punto de partida a este fin la regulación legal que contempla la normativa española sobre esta materia, para poder resaltar así cuales han sido los problemas jurídicos y políticos que su aplicación práctica ha planteado y cuáles son las limitaciones existentes que se han evidenciado a raíz de la utilización de este modelo de derecho de excepción como instrumento de contención frente a una crisis sanitaria sin precedentes a nivel mundial, y al mismo tiempo, analizando cuál ha sido el tratamiento jurisdiccional que nuestro Tribunal Constitucional sobre esta materia y todos los nuevos retos jurídicos que su aplicación ha planteado.

CAPÍTULO 1: LOS ESTADOS EXCEPCIONALES. EL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LA LEY ÓRGANICA 4/1981

1.1 LOS ESTADOS EXCEPCIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO COMPARADO

A fin de realizar una primera aproximación a los doctrinalmente denominados “estados excepcionales” debemos partir de la conceptualización del derecho de excepción. El profesor LAFUENTE BALLE entiende el mismo como una “una garantía frente a las situaciones de crisis constitucional imprevistas, por la que se suspende la vigencia del orden constitucional de ciertos derechos y libertades”¹. Las Constituciones, incluida la Constitución Española (CE) del 27 de diciembre de 1978, se han encargado de configurar todas aquellas normas y preceptos aplicables que deben regir en un Estado de Derecho pero, sin embargo, la regulación contenida es la que rige en situaciones de normalidad siendo el problema que plantean los llamados estados excepcionales el hecho de que se basan en supuestos de emergencia o crisis que implican una alteración o ruptura con el sistema jurídico establecido, con un tratamiento distinto en lo que se refiere a la tutela de los derechos fundamentales². Precisamente por ello el jurista alemán CARL SCHMITT, cuya obra es considerada por muchos como uno de los principales exponentes en torno a la configuración jurídica de esta materia³, en su obra magna *Teología política*⁴, configura el derecho de excepción como aquel mecanismo del poder soberano para hacer frente a las situaciones que van más allá de lo constitucionalmente regulado.

La gran gravedad de estos supuestos ha hecho que en mayor o menor medida todos los Estados constitucionales de nuestro entorno hayan abordado la regulación de esta materia y se hayan encargado de establecer una sistematización de sus causas, es decir, han definido aquellos supuestos que quedan incluidos en su regulación⁵, aunque cabe puntualizar que siempre pueden

¹ LAFUENTE BALLE, J.M^a: “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989, pág. 25.

² CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984, págs. 13-23.

³ ATILES-OSORIA, J.M^a: *Del estado de necesidad al estado de excepción: Reflexiones sobre Carl Schmitt*, 2015, pág. 1-3.

⁴ SCHMITT, C: “Definición de soberanía”, *Teología política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, págs. 13-20.

⁵ CALDERÓN, CERESO, A: “Derecho constitucional de excepción y Estado de Alarma”, *Diario la Ley*, núm. 9789, 2021.

producirse “emergencias de hecho” que irían más allá de las normativamente contemplados por el legislador, por muy grande que haya sido el esfuerzo de este por realizar una descripción amplia y pormenorizada de todos los supuestos posibles, y han establecido a su vez una normativización de sus consecuencias jurídicas, instaurando las medidas que el poder público queda habilitado a adoptar ante estas situaciones y las sanciones que pueden aplicarse para el caso de producirse incumplimientos de las mismas⁶.

Desde una perspectiva internacional, la posibilidad de regular y establecer un régimen jurídico para estas situaciones de crisis ha sido contemplada y desarrollada por numerosos tratados y convenios de carácter multilateral. Así pues, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1966, por ejemplo, establece en el primer apartado de su artículo cuarto que⁷,

“En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

Otro ejemplo podemos encontrarlo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en vigor desde el año 1978, que en términos similares establece en su artículo 27.1 bajo la rúbrica “Suspensión de garantías” la posibilidad de que⁸,

“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el

⁶ ABA CATOIRA, A: “El estado de alarma en España”, *Teoría y realidad Constitucional*, UNED, núm. 28, 2011, págs.314-321.

⁷ COLMENARES, R: *Consideraciones sobre los Estados de excepción: especial énfasis en Venezuela, Colombia, México, España y Suiza*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Metropolitana, 2020, pág. 4.

⁸ COLMENARES, R, *op. cit.*, 2020, págs.4-5.

derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

A nivel interno, los Estados han ido adoptando diferentes modelos en lo que se refiere a la regulación legal de esta materia, muchas veces influidos por las propias circunstancias histórico-políticas de cada uno de ellos que ha jugado un papel trascendental en el posterior desarrollo normativo de los Estados excepcionales⁹. En términos generales, existe una cierta tendencia en todos los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno a establecer de forma directa en los propios textos constitucionales provisiones relativas al establecimiento de los supuestos de excepcionalidad, aunque después se complementa con su posterior desarrollo legislativo. En la Constitución francesa del año 1791, aprobada solamente dos años después de la Revolución francesa y de la aprobación de La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, podemos encontrar premisas del Estado de sitio para las circunstancias de guerra o marciales (Artículo 1º, Sección 1ª, Capítulo 3º, Título 3º) y en los años 1918 y 1919 la jurisprudencia del Consejo de Estado reconoció la teoría de las circunstancias excepcionales¹⁰, que, tal y como sintetiza acertadamente el catedrático HUBERT ALCARAZ “permite desviarse de la legalidad ordinaria en un periodo extraordinario”¹¹. Este *modus operandi* fue posteriormente adoptado en la mayoría de los estados constitucionales y cláusulas directas sobre los Estados excepcionales podemos encontrarlas en la actualidad, por ejemplo, en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que introdujo una regulación muy garantista sobre este extremo en el año 1968 tras los atentados terroristas provocados por la Facción del Ejército Rojo¹²¹³, donde se regulan cuatro supuestos de estados excepcionales. En primer lugar, el artículo 35 contempla supuestos de “catástrofe natural o cuando se produzca un siniestro particularmente grave”, el artículo 80a regula el llamado “estado de tensión” que se trataría de un estado previo al recurso a la defensa armada, el artículo 115 que establece el “caso de defensa” para aquellos supuestos en los que “el territorio federal es objeto de una agresión armada o que una agresión tal es inminente” y, por último, autores como la doctora VALENTINA FAGGIANI, contemplan la existencia de un cuarto estado que, aun no viniendo

⁹ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo”, *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm.17, 2012, págs.181-185.

¹⁰ Consejo de Estado, 28 de junio de 1918, *Heyriès*; Consejo de Estado, 28 de febrero de 1919, *Dol et Laurent*.

¹¹ ALCARAZ, H: *El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿elogio de la excepción ?*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pág. 5.

¹² Organización terrorista de carácter revolucionario fundado a finales de los años 60 en Alemania occidental, cuyo antecedente inmediato sería el Ejército Rojo de la antigua URSS.

¹³ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. *Perspectivas...*”, págs.186-187.

expresamente contemplado en el texto constitucional, podría denominarse “estado de emergencia interno” y que incluiría aquellos supuestos en los que se producen situaciones de emergencia a nivel regional o suprarregional “cuando exista un peligro inminente para la existencia y para el orden fundamental, liberal y democrático del Bund o de un Länd” (artículo 87.a.4)¹⁴. Sin embargo, cabe apuntar que, a diferencia de lo que sucede en el Derecho de excepción español, la regulación alemana no prevé expresamente la posibilidad de suspender derechos y libertades públicas para ninguno de los estados excepcionales contemplados en su Ley Fundamental¹⁵. Por otro lado, especial mención merecen los nuevos estados constitucionales del este de Europa, que como consecuencia de su pasado socialista marcado por el totalitarismo antidemocrático¹⁶, han acabado desarrollando un marco normativo perfectamente articulado, siendo un buen ejemplo de ello, la Ley Fundamental de Hungría del 25 de abril de 2011 donde se contemplan hasta cinco supuestos de estados excepcionales: estado de crisis nacional (Artículo 49), estado de emergencia (Artículo 50), estado de defensa preventiva (Artículo 51), estado de peligro (Artículo 53) y estado de guerra (Artículo 48). Sin embargo, al igual que en el derecho de excepción alemán, tampoco contempla expresamente la posibilidad de suspensión de garantías constitucionales, en los mismos términos que lo hace el derecho español, sino que simplemente introduce una cláusula genérica para todos los estados por la cual el Gobierno puede suspender la aplicación de determinadas leyes, derogar sus disposiciones y adoptar otras medidas extraordinarias.

Dentro de los países que han optado por este primer modelo, podríamos diferenciar dos subcategorías distintas: la dictadura constitucional y el estado excepcional. CRUZ VILLALON define el primero como el “instituto en virtud del cual ante una emergencia genéricamente descrita todos los poderes del Estado son susceptibles de quedar concentrados en una magistratura única”.¹⁷ El ejemplo más representativo podemos encontrarlo en la actual norma fundamental francesa del año 1958 que en su artículo 16¹⁸ dispone que “cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de manera grave o inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales

¹⁴ FAGGIANI, V, *op.cit.*, 2012, pág.186-187.

¹⁵ LAFUENTE BALLE, J.M^a: “Los estados de alarma..”, pág.33.

¹⁶ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”,págs.192-194.

¹⁷ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, pág.33.

¹⁸ ALCARAZ, H: *El estado de emergencia...*, págs.5-7.

circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras y el Consejo Constitucional”¹⁹. Por último, el estado excepcional lo constituyen aquellos países que regulan los estados de excepción pero con una diferencia trascendental con respecto al submodelo anterior y es que, mientras que en la dictadura constitucional la autoridad queda habilitada para adoptar cualquier medida que considere necesaria, en este segundo supuesto las medidas que se pueden adoptar, así como sus supuestos de hecho y los efectos de las mismas, serán sólo los recogidos en la propia norma y su legislación de desarrollo, tal y como sucede en nuestra Constitución del año 1978²⁰. Por lo tanto, los estados excepcionales constituyen situaciones de crisis en los que se habilita al poder público que normalmente será el Gobierno de la nación, aunque en algunos casos como sucede en Argentina se ha atribuido dicha competencia al poder legislativo²¹, para adoptar las medidas previamente previstas en la norma aunque de carácter “excepcional” que implicarán una afeción a los derechos y deberes de todos los ciudadanos de la nación que solo puede verse justificada por tratarse de supuestos de especial gravedad en los que se ha producido una alteración, o al menos existe riesgo de que se produzca, del orden social, haciéndose necesaria esta intervención para controlar y mitigar las posibles consecuencias y alcanzar una solución que permita el retorno a parámetros de normalidad.

Por otro lado, existen Estados que no han introducido cláusulas directas en sus textos constitucionales relativas a la regulación de los estados excepcionales, limitándose en algunos casos a contemplar únicamente el estado de guerra o estableciendo una regulación mínima al respecto en otros²². Tal vez el ejemplo más característico lo encontramos en la Constitución de Bélgica del 7 de febrero de 1831 que, no es que no contemple la regulación de los estados de excepción, sino que prohíbe específicamente la suspensión de cualquier garantía constitucional en su artículo 187 y sólo prevé la posibilidad de que se declare el estado de guerra en su artículo 167²³. Otro ejemplo de Estado perteneciente a este modelo sería Italia, cuya Constitución no comprende ninguna previsión relativa a las situaciones de excepcionalidad, con la única salvedad de la mención que se hace en su artículo 78 al estado de guerra²⁴ y a la posibilidad

¹⁹ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”, págs.198-199.

²⁰ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, págs-31-34.

²¹ DOMÍNGUEZ ZORRERO, M: “Estados excepcionales y garantía de derechos fundamentales en Latinoamérica”, *Revista de estudios políticos*, núm. 81, 1993, pág. 269.

²² FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”, págs.194-196.

²³ PAYE, J.C: “Bélgica: Estado de excepción sin estado de emergencia”, *Punto crítico*, Edición digital, 2017. Disponible en: <https://puncocritico.com/ausajpuncocritico/2017/01/04/belgica-estado-de-excepcion-sin-estado-de-emergencia/> (Última consulta 28/05/2023).

²⁴ “Las Cámaras acordarán el estado de guerra y conferirán al Gobierno los poderes necesarios”.

contemplada en el artículo 77 de que en “ casos extraordinarios de necesidad y de urgencia el Gobierno adopte, bajo su responsabilidad, medidas provisionales con fuerza de ley”²⁵. Esta ausencia de regulación ha hecho que todo el desarrollo de esta materia se haya hecho por vía legislativa, principalmente a través de decretos y leyes que han acabado conformando la llamada “legislación de emergencia”²⁶, sin dejar de mencionar el importante papel que ha jugado la jurisprudencia en su configuración²⁷. Otro ejemplo de este modelo podemos encontrarlo en la Constitución Federal de Suiza de 1999 que aborda la regulación de esta materia a través de su artículo 185 que, bajo la rúbrica “Seguridad Exterior y Seguridad Interna”, se limita a contemplar la posibilidad de que el Consejo Federal promulgue los decretos y medidas necesarias “a fin de eliminar perturbaciones existentes o inminentes que amenacen gravemente el orden público, la seguridad exterior o la seguridad interna”²⁸.

1.2 CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE NUESTRO DERECHO DE EXCEPCIÓN

La Constitución española (CE) del año 1978, aun habiendo estado influenciada en gran medida por el modelo alemán lo que ha hecho que gocemos de una regulación muy amplia²⁹, tal y como señala LAFUENTE BALLE “ha quedado como un raro ejemplo de modelo sistematizado de suspensión de garantías”³⁰. El Derecho de excepción español se configura a través de dos preceptos clave de nuestra Norma Suprema, el artículo 116 y el artículo 55.1. El primero de ellos establece que son tres los estados excepcionales: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio, implicando cada uno de ellos un grado de afección, de menor a mayor, a las garantías constitucionales. De aquí se puede deducir uno de los principios fundamentales de nuestro estado excepcional, su *gradualidad*, siendo la gravedad del supuesto de hecho lo que justifique la declaración de uno u otro estado y por ende también la intensidad de la repercusión sobre los derechos fundamentales³¹. El artículo 55.1 CE³² por su parte, se

²⁵ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”, págs.194-196.

²⁶ El término hace referencia a aquel conjunto de medidas legislativas adoptadas a partir del año 1974 por el Estado Italiano a fin de, en un primer momento, combatir los fenómenos subversivos (durante los años de plomo) y, posteriormente, combatir la delincuencia organizada permitiendo la limitación de las garantías de los derechos y libertades de las personas.

²⁷ FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”,pág. 219.

²⁸ COLMENARES, R: Consideraciones sobre..., págs..16-17.

²⁹ .FAGGIANI, V: “Los estados de excepción. Perspectivas...”, pág.186.

³⁰ LAFUENTE BALLE, J.M^a: “Los estados de alarma...”, pág.33.

³¹ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, págs.51-52.

³² “Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”.

encarga precisamente de establecer el marco normativo en el que se puede producir esta afección a las garantías constitucionales. En primer lugar, establece un sistema de *numerus clausus*, de tal forma que son únicamente los derechos recogidos en este artículo los que pueden verse suspendidos³³, lo que se denomina doctrinalmente “*principio de enumeración*”³⁴. Además, establece un sistema *diversificado*, en la medida en la que la suspensión de estos derechos fundamentales solo resulta posible durante los estados de excepción y sitio, nunca durante el estado de alarma³⁵.

Por otro lado, la regulación vigente se basa en un sistema de *doble reserva de ley*³⁶. La primera reserva de ley la encontramos establecida en el artículo 116.1 de la CE al disponer este precepto que “una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”. Para dar cumplimiento a este mandato constitucional nuestro legislador elaboró la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES), cuyo artículo 1 dispone que los estados de alarma, excepción o sitio serán declarados “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”³⁷. La LOEAES se estructura a través de un preámbulo, 39 artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición derogatoria y una disposición final. Dentro del primer capítulo encontramos tres artículos donde se establecen las disposiciones comunes a los tres estados, en el segundo capítulo (artículos 4 a 12) encontraríamos el desarrollo legislativo del estado de alarma, el tercer capítulo (artículos 13 a 31) se dedica a la regulación del estado de excepción y por último, el cuarto capítulo (artículos 32 a 36) abarcaría lo concerniente al estado de sitio. La segunda reserva de ley viene dada por la intervención forzosa del Parlamento, en concreto del Congreso de los Diputados, en la declaración de los estados de excepción y sitio, y para la prórroga del estado de alarma por un plazo superior a quince días. Esta intervención no consiste simplemente en autorizar o no la posible declaración de los estados excepcionales o su prórroga, sino que la cámara baja parlamentaria debe aprobar el ámbito territorial, temporal y los efectos jurídicos derivados de la declaración de cada uno de los estados

³³ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, pág. 49.

³⁴ CRUZ VILLALÓN, P, *op. cit.*, 1984, págs. 47-59.

³⁵ MORO, M: *¿Estado de alarma o estado de excepción? Estudio de la situación jurídica de los derechos fundamentales durante el estado de alarma*, Universidad de Salamanca, 2021, pág.11.

³⁶ MORO, M, *op. cit.*, 2021, pág.11.

³⁷ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, págs.61-63.

excepcionales, por lo que será este órgano legislativo el que determine finalmente su estatuto jurídico³⁸.

1.3 EL ESTADO DE ALARMA EN EL DERECHO ESPAÑOL

El primero de los estados de excepción que establece nuestra Carta Magna, es el estado de alarma, contemplado en el segundo párrafo del artículo 116 y desarrollado legislativamente en el segundo capítulo de la LO 4/1981. Como cualquier estado de excepción, se trata de supuestos de especial gravedad en los que se ha producido una alteración o al menos, existe riesgo de que se produzca, del orden social y por ende se hace necesaria la intervención de la autoridad gubernativa a fin de controlar y mitigar las posibles consecuencias y alcanzar una solución al conflicto³⁹. Sin embargo, a fin de realizar una distinción frente a los otros dos estados excepcionales contemplados en este precepto, resulta muy interesante la clasificación del profesor VILLALÓN que entiende el estado de alarma como "un estado excepcional concebido sustancialmente frente a las catástrofes naturales y accidentes de gran magnitud", mientras que el estado de excepción sería "el estado excepcional civil previsto frente a situaciones de grave alteración del orden público" y el estado de sitio el "estado excepcional militar, previsto para aquellas situaciones extremas en las que está en juego directamente la supervivencia del Estado como Estado soberano y su ordenamiento constitucional"⁴⁰. Esta conceptualización del estado de alarma, a mi humilde entender, deja entrever la que para mí constituye la diferencia principal que existe entre el estado de alarma y los otros dos estados excepcionales contemplados en la norma, y es que, los presupuestos de la declaración del estado de alarma, a diferencia de lo que ocurre con el estado de excepción y el estado de sitio, siempre va a carecer de motivos políticos, que es lo que precisamente lleva a que durante este primer estado no se justifique la suspensión de garantías constitucionales⁴¹. Muy acertadas resultan en este sentido las palabras del senador FERNANDO MORÁN, que clasificaba los estados excepcionales de la siguiente manera:

"No se trata de etapas, de escalas en una escalera con intensidad diferente del mismo proceso; se trata de situaciones cualitativamente distintas; el estado de alarma para unas situaciones que vienen de hechos naturales o sociales que ocurren en la historia; el estado

³⁸ CRUZ VILLALÓN, P, *op.cit.*,1984, págs.52-53.

³⁹ SIEIRA MUCIENTES, S: "Estado de alarma". *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, 2020, págs.275-278.

⁴⁰ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, pág. 52.

⁴¹ LAFUENTE BALLE, J.M^a: "Los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pág. 29-31.

de excepción para situaciones que afectan al orden público y que es previsible que no puedan atajarse por los medios ordinarios; y el estado de sitio ante procesos que afecten al orden constitucional”⁴²

A) PRESUPUESTOS DE HECHO

Los presupuestos fácticos que habilitan a la declaración del estado de alarma por el Gobierno aparecen recogidos en el artículo 4 de la LOEAES en el que se establecen cuatro supuestos diversos que constituirían de acuerdo con la norma “alteraciones graves de la normalidad”. Muchas han sido las clasificaciones doctrinales que se han realizado a fin de sistematizar los presupuestos habilitantes de este estado excepcional pero, sustancialmente acertada encuentro la postura del Doctor LAFUENTE BALLE para quién el fundamento del estado de alarma se encontraría en el artículo 30.4⁴³ de la CE y, por ende, todos los todos los presupuestos de hecho contemplados en la LOEAES supondrían supuestos de “grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”⁴⁴. De esta forma, descartaríamos categorizaciones como la del profesor BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE que dividía los supuestos del artículo 4 en dos grandes categorías: por un lado, los apartados a) (“Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud”) y b) (“Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”) constituirían una primera categoría correspondiente a las grandes calamidades, mientras que el apartado c) (“Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo”) y d) (“Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”) implicarían un “medio para afrontar supuestos de alteración política o de perturbación de la paz social”⁴⁵. No puedo estar de acuerdo con esta clasificación, dado que a mi entender desvirtúa la que constituye la característica principal del estado de alarma en relación con los otros dos estados excepcionales recogidos en nuestro texto constitucional, esto es, la ausencia de motivos políticos en su declaración y no resultaría posible realizar una delimitación adecuada entre los presupuestos de hecho del estado

⁴² Diario de Sesiones del Senado, núm. 105, 1981. Disponible online en http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/SEN/DS/PL/PS0105.PDF (Última consulta 30/03/2023).

⁴³ “Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública”.

⁴⁴ LAFUENTE BALLE, J.M^a: “Los estados de alarma...”, núm. 31, 1990, pág. 29-30.

⁴⁵ BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I: “Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio”, *Revista de Política Comparada*, núm.5, 1981, págs.101-105.

de alarma y los propios del de excepción contemplados en el artículo 13.1 de la LOEAES; distinción que resulta a todas luces trascendental dada la intensidad de la afección que se contempla para los derechos fundamentales de los ciudadanos durante este segundo estado de emergencia. Sin embargo, tal y como señala PEDRO CRUZ VILLALON “para que se pudiera hablar de una efectiva «despolitización» sería necesario efectuar una serie de precisiones en relación con el supuesto contenido en la letra c)”⁴⁶.

Resulta preceptivo detenernos en este momento a realizar un breve análisis cronológico sobre el desarrollo legislativo del estado de alarma en nuestro país y es que, este término no fue algo novedoso de nuestro texto constitucional vigente⁴⁷, sino que ya la Ley de Orden Público (LOP) de 23 de abril de 1870, que estuvo en vigor durante más de sesenta años, hasta la aprobación de la Ley de Orden Público de 1933 ya durante la Segunda República Española, ya contemplaba la existencia de dos estados excepcionales, por un lado, el denominado estado de “prevención y alarma” que, de conformidad con su artículo 2, se adoptaría para “restablecer el orden público y prevenir los delitos contra la Constitución” y, por el otro, el estado de guerra, de carácter militar⁴⁸. Posteriormente, la LOP del 28 de julio de 1933 fijaba de forma gradual tres estados excepcionales de carácter civil — ordinario, estado de prevención y estado de alarma —y uno de carácter militar, el estado de guerra. El estado de alarma se configuraba aquí como un grado mayor en relación con el estado de prevención y, de acuerdo con el artículo 34 de la LOP, podía ser adoptado cuando las medidas que se autorizaban para el estado de prevención resultasen insuficientes para el mantenimiento del orden público, debiendo tratarse de “casos de notoria e inminente gravedad”⁴⁹. Sin embargo, el estado de alarma que consagra nuestra CE y posteriormente desarrollado en la LOEAES, se corresponde más con el estado de prevención que describía la LOP de 1933, que podía ser decretado cuando se produjesen alteraciones del orden público, siendo los supuestos de hecho que se recogían de mayor gravedad que los previstos para el caso anterior, pero que no resultasen de una magnitud suficiente como para llegar a justificar la suspensión de derechos, por lo que, durante este estado, simplemente se habilitaba al Gobierno a adoptar una serie de medidas extraordinarias que se recogían en el

⁴⁶ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, pág.69.

⁴⁷ GIL MARTÍN, G: *Constitución y derecho de excepción: reflexiones constitucionales a propósito de la pandemia sanitaria*, Universidad del País Vasco, Lejona, 2021, pág.30.

⁴⁸ LAFUENTE BALLE, J.M^a: “Los estados de alarma...”,núm. 30, 1989, pág. 38.

⁴⁹ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, págs. 42-44.

artículo 28 del propio texto , entre las que se incluían, la intervención de industrias o comercios o restricciones a la libertad de circulación, entre otras⁵⁰.

Se evidencia así como en sus primeros desarrollos legislativos el estado de alarma se configuraba como un instrumento de contenido socio-político que no desaparecería hasta la actual LO 1/1981⁵¹. El Proyecto de ley de LO de Seguridad Ciudadana de 1979, predecesor inmediato de la LOEAES, no disponía los presupuestos de hecho del estado de alarma de forma taxativa sino que se incorporaba en su artículo 20 una lista ejemplificativa⁵², sin embargo, entre ellas mencionaba la “alteración del orden o de la seguridad ciudadana cuando su restablecimiento no se pueda conseguir por medio de las potestades ordinarias de la autoridad gubernativa”, y no será hasta la tramitación de la LO vigente cuando, en un afán de despolitización de esta figura excepcional, se suprime cualquier referencia a situaciones de desorden social. De esta forma, en la redacción inicial de la LO de 1981 se establecían los 4 presupuestos ya mencionados, con la única salvedad del contemplado en la su letra c), que en su redacción inicial se configuró de forma genérica como “paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad”. En estos términos, este supuesto seguía dando cabida a las llamadas “situaciones de conflictividad social graves”, al quedar como instrumento de control frente a las huelgas dentro de los sectores de servicios públicos esenciales⁵³.

Ante esta situación, el Congreso de los Diputados añadiría las siguientes modificaciones a la redacción de este supuesto: en primer lugar, con la adición “cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución”, se pretendía que antes de la adopción del estado de alarma se hubieran adoptado las “garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios públicos esenciales” y, en segundo lugar, se incorpora la obligación de que “concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo”⁵⁴. Tal y como señala PEDRO CRUZ VILLAON “esta adición, como puede fácilmente comprenderse, dejaba a este tercer supuesto en una situación bastante peculiar, que lo reducía prácticamente a un no-supuesto”⁵⁵. Con esta redacción, el supuesto comprendido en el apartado c) del artículo 4º de la LOEAES solo podría aplicarse cuando concurren alguno de los otros supuestos de este precepto, por lo que perdía cualquier autonomía propia y equivale a su supresión, ya que los

⁵⁰ CRUZ VILLALÓN, P, *op.cit.*, 1984, págs. 42-44.

⁵¹ GIL MARTÍN, G: *Constitución y derecho de excepción...*, pág.30.

⁵² GIL MARTÍN, G, *op. cit.*, 2021, págs.23-24.

⁵³ CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales...*, pág.69-70.

⁵⁴ CRUZ VILLALÓN, P, *op. cit.*, 1984, pág.70.

⁵⁵ CRUZ VILLALÓN, P, *op. cit.*, 1984, pág.70.

demás presupuestos de hecho no necesitan que concurran las circunstancias de la letra c) para habilitar la declaración del estado de alarma⁵⁶.

B) DECLARACIÓN

En cuanto al proceso de adopción del estado de alarma, resulta mucho más simple que lo que sucede en los otros dos estados contemplados en nuestro Derecho de excepción. Se lleva a cabo mediante decreto del Consejo de Ministros (Art.6.1 LOEAES), en el que se deberán concretar su ámbito temporal, territorial y los efectos de su declaración. Se debe tener en cuenta que, en cuanto a su duración temporal, esta no puede exceder de 15 días, aunque sí puede verse ampliado por sucesivas prórrogas para lo que será necesaria la aprobación expresa del Congreso de los Diputados (Art.6.2 LOEAES). Desde su decreto, el Gobierno debe dar cuenta inmediatamente al Congreso de los Diputados sobre su declaración así como sobre todos aquellos decretos que vaya dictando durante su vigencia (Art.8 LOEAES).

Cabe señalar también que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica, resulta posible que el estado de alarma no se declare para todo el territorio nacional, sino solo para una determinada CA o parte de ella, cuando las circunstancias que justifican la declaración del estado de alarma no sean de alcance nacional. De hecho esto sucedió recientemente para la Comunidad de Madrid el pasado 9 de Octubre de 2020 durante la crisis sanitaria por Covid-19⁵⁷. Durante el estado de alarma la autoridad competente es el Gobierno de la nación aunque, para estos supuestos, resultaría posible que el Gobierno delegue en el Presidente de la CA (Art.7 LOEAES).

C) EFECTOS

De una interpretación en *sensu contrario* del artículo 55.1 CE debemos concluir que durante el estado de alarma los derechos no pueden verse suspendidos, pues dicho precepto solo permite la suspensión de derechos durante los estados de excepción o de sitio, pero esto no significa que durante el estado de alarma no se produzca una afección a los derechos fundamentales, pues cuando este se encuentre decretado el artículo 11 de la Ley Orgánica establece una serie de medidas que se pueden adoptar y que van a implicar una limitación al libre ejercicio de estos

⁵⁶ CRUZ VILLALÓN, P, *op. cit.*, 1984, pág.70.

⁵⁷ E. CUÉ, C: "Madrid, en estado de alarma", *El país*, Edición digital, Madrid, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-10-09/madrid-en-estado-de-alarma.html> (Última consulta 29/05/2023).

derechos para todos los ciudadanos. De conformidad con este precepto las medidas que se podrían adoptar son las siguientes:

1. Se puede limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos durante determinadas horas y en determinados lugares o condicionar su circulación o permanencia al cumplimiento de determinados requisitos.
2. Se podrían realizar requisas temporales de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
3. Resultaría posible intervenir y ocupar “fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados” de forma transitoria.
4. Podría racionalizarse el uso y consumo de servicios y artículos de primera necesidad.
5. Asimismo, el poder ejecutivo podría ejercer funciones de dirección con el fin último de asegurar el abastecimiento de toda la población sobre los centros de producción de bienes y servicios de primera necesidad.

Además de estas medidas, el artículo 12 de la LOEAES establece que, para aquellos casos en los que la declaración del estado de alarma se produzca por situaciones de calamidad, catástrofe o desgracias públicas (letra a) del art.4 LOEAES) o por situaciones de crisis sanitarias (letra b) del art.4 LOEAES) se pueden adoptar, además de las ya señaladas, todas las medidas contempladas en la regulación de la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales. Además, cuando la declaración del estado de alarma se produzca como consecuencia de la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad (letra c) del art.4 LOEAES) o por el desabastecimiento de productos de primera necesidad (letra d) del art.4 LOEAES), a parte de las medidas ya expuestas, también se podrá decretar “la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento”.

La declaración del estado de alarma supone que “todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza” (Art.9.1

LOEAES). Cualquier incumplimiento a las órdenes dadas por la Autoridad competente deberá ser sancionado de conformidad con las leyes (Art.10.1 LOEAES).

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS CRONOLÓGICO DEL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR LA PANDEMÍA DE COVID-19

Desde la aprobación de la Constitución Española en el año 1978 nunca han sido declarados ni el estado de excepción ni el estado de sitio en nuestro país. Sin embargo, sí que antes de su aprobación se había recurrido a estas figuras en varias ocasiones. De hecho, durante el franquismo se vivieron tres estados de excepción de carácter nacional e incluso algunos más en provincias como Asturias, Vizcaya y Guipúzcoa, habiendo tenido lugar el último estado de excepción de la historia de España del 25 de abril de 1975 al 25 de julio de ese mismo año y que se había aplicado para Guipúzcoa y Vizcaya con el fin de combatir el terrorismo etarra⁵⁸. Por su parte, se puede considerar que el último estado de sitio de la historia de nuestro país sería la Guerra Civil española, que terminó por ende el 1 de abril de 1939.

El estado de alarma solo había sido declarado en una ocasión antes de la crisis sanitaria del COVID-19. En el mes de diciembre del año 2010 fue convocada una huelga masiva de controladores aéreos al no haberse alcanzado un acuerdo en el marco de la negociación de un nuevo convenio colectivo, lo que provocó la paralización del transporte aéreo desde y hacia nuestro país, lo que afectaba al derecho de todos los pasajeros a la movilidad reconocido en el artículo 19 de la CE, así como en numerosos Tratados y Convenios Internacionales de los que España forma parte. Esto llevó a que el entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero decretase el primer estado de alarma desde la aprobación de la CE, pues se consideró que el transporte aéreo constituía un servicio público esencial y que por lo tanto la declaración del estado de alarma quedaba amparada en la letra c) del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, en relación con los apartados a) y d) del mismo precepto normativo, al no haberse garantizado los servicios esenciales de la comunidad⁵⁹⁶⁰. En este marco fue necesaria la aprobación de los

⁵⁸ IBAÑEZ SALAS, J.L.: “Los estados de excepción bajo el franquismo: aquellos toques de queda”, *Diario Nueva tribuna*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/estados-excepcion-franquismo-toques-queda/20201029171051180711.html> (Última consulta 29/05/2023).

⁵⁹ ABA CATOIRA, A: “El estado de alarma...”, págs.313-315.

⁶⁰ Muchos fueron los autores que entenderían que no concurría el presupuesto de hecho para la declaración de este estado de alarma pues, tal y como se expone en el capítulo primero de esta monografía, para poder aplicar la letra c) del artículo 4º de la LOEAES debe concurrir a su vez alguno de los otros supuesto contemplados en ese precepto normativo. El Gobierno intentó sortear este requisito calificando la situación como “catástrofe o calamidad pública” para así justificar la concurrencia del apartado a).

siguientes decretos: el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, en virtud del cual se atribuía al Ministerio de Defensa el control sobre el tránsito aéreo, el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma por un periodo de 15 días y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorrogó el estado de alarma otros 15 días.⁶¹

El segundo estado de alarma de nuestro país se produjo en el marco de la lucha contra la propagación de la enfermedad por COVID-19, entrando en vigor el día 14 de marzo de 2020 y habiendo sido aprobado por decreto adoptado en el segundo Consejo de Ministros más largo de la historia de la democracia española, con una duración de 7 horas de negociación⁶².

2.1 ANTECEDENTES DE LA CRISIS SANITARIA POR COVID-19

Fue el 31 de diciembre del año 2019 cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) empezó a reportar los primeros casos de neumonía producida por un virus en aquel entonces desconocido en Wuhan, una de las ciudades más grandes de centro-China y uno de sus principales centros de transporte, que habrían tenido lugar entre los días 12 y 29 de diciembre. El día 1 de enero de 2020 se procede a decretar el cierre un mercado de mariscos de la ciudad, al sospecharse que este podría ser el foco de infección, sin embargo, no consigue identificarse este virus con ningún otro conocido por lo que el 5 de enero la Comisión de Salud Municipal de Wuhan solicita que se inicie una investigación sobre el brote que acaba llevando a que los científicos chinos identifiquen el mismo como una nueva cepa de SARS (coronavirus) que causaría patologías respiratorias agudas que podrían producir la muerte. El 9 de enero se produce la primera muerte por Covid-19 de un hombre de 61 años de edad que habría entrado en contacto con el virus en el mercado de Wuhan, desde ese momento China comienza a compartir con el resto de países la secuencia genética del virus a fin de que empiecen a prepararse para su posible propagación y la OMS comienza a publicar guías orientativas con recomendaciones a todos los países sobre cómo actuar y prepararse ante un posible avance de la enfermedad. Será a los pocos días cuando empiecen a aparecer los primeros casos en Tailandia, Japón, después en Estados Unidos y finalmente en Europa. Ante la inminente

⁶¹ MARTÍN GONZÁLEZ, P: *La suspensión y limitación colectiva de los derechos fundamentales: especial referencia al estado de alarma*, Universidad de la Laguna, 2020, págs.19-20.

⁶² Tal y como informaba Mauro Belenguer Pérez para RTV Noticias en el noticiario del 14 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Enj2GMK7wGk> (Última consulta 29/05/2023).

propagación del COVID-19 por todo el mundo, el día 30 de enero de 2020 la OMS declara al coronavirus una emergencia internacional de salud pública⁶³⁶⁴.

En España el primer paciente de Covid-19 se detectó el día 31 de enero y se trataba de un alemán que se encontraba en La Gomera (Islas Canarias) y nueve días después se detectó otro caso en Palma. Sin embargo, los primeros casos dentro de la península Ibérica no se manifestaron hasta el finales de febrero cuando comienza a aparecer infectados en la Comunidad de Madrid, la Comunidad Valenciana y Cataluña.⁶⁵

Ante la propagación de contagios por todo el mundo, la OMS declaró el 11 de marzo de 2020 que la situación había alcanzado la consideración de pandemia internacional, lo que hacía necesario que todos los países reforzasen las medidas que se estaban adoptando para combatir su expansión⁶⁶. Como indicó su propio Director General TEDROS ADHANOM en la rueda de prensa sobre COVID-19 concedida ese mismo día⁶⁷:

“All countries must strike a fine balance between protecting health, minimizing economic and social disruption, and respecting human rights. [...] This is not just a public health crisis, it is a crisis that will touch every sector – so every sector and every individual must be involved in the fight”.⁶⁸

2.2 DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

Las primeras medidas previas a la declaración del estado de alarma se adoptaron para la Comunidad Autónoma de Madrid que era la región que más significativamente se estaba

⁶³ MOJICA-CRESPO, M. y MORALES-CRESPO, M.M: “Pandemia COVID-19, la nueva emergencia sanitaria de preocupación internacional: una revisión”, *Medicina de familia. SEMERGEN*, volumen 46, suplemento 1, 2020, pág. 73.

⁶⁴Para mayor profundización sobre esta materia resulta muy interesante la sistematización que hace la cadena televisiva CNN España sobre el desarrollo cronológico de la pandemia en su página web, disponible en el siguiente enlace: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/14/cronologia-del-coronavirus-asi-empezo-y-se-ha-extendido-por-el-mundo-el-mortal-virus-pandemico/> (Última consulta 17/05/2023).

⁶⁵ ARROYO, J: “Coronavirus: infectados en España y la evolución del brote desde el origen”, *Redacción médica*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148> (Última consulta 15/04/2023).

⁶⁶ MOJICA-CRESPO, M. y MORALES-CRESPO, M.M: “Pandemia COVID-19, la...”, pág.73.

⁶⁷ La transcripción completa de la rueda de prensa del 11 de Marzo de 2019 puede encontrarse disponible en su versión original en la página web de la OMS: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020> (Última consulta 29/05/2023).

⁶⁸ “Todos los países deben lograr un buen equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de las perturbaciones económicas y sociales y el respeto de los derechos humanos. [...] Esta no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores, por lo que cada sector y cada individuo deben participar en la lucha”.

viendo afectada por el avance del COVID-19, lo que llevó a su presidenta Isabel Diaz Ayuso a decretar el cierre de todos los centros docentes desde el día 11 de marzo de 2020⁶⁹ mientras en muchos frentes políticos comenzaba a hablarse de la necesidad de decretar el cierre de esta comunidad autónoma y declarar el estado de alarma para frenar el aumento de los contagios.

Esto llevó a que nuestro actual presidente del Gobierno, Pedro Sánchez Pérez-Castejón, tuviera que convocar de forma extraordinaria un Consejo de Ministros que culminaría con la aprobación del **Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19**⁷⁰. De acuerdo con su preámbulo “las medidas previstas [...] se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública [...]. Las medidas que se contienen en el presente Real Decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”.

De acuerdo con el artículo 1 de este RD, la declaración del estado de alarma se basó en los supuestos contemplados en las letras b) y d) de la LOEAES, es decir, se consideró la pandemia por COVID-19 como una situación de crisis sanitaria y una situación de desabastecimiento de productos de primera necesidad. El estado de alarma se declaraba para todo el territorio nacional (Art.2 RD) y tenía una duración inicial de 15 días naturales (Art.3 RD), aunque, tal y como indica la letrada SIEIRA MUCIENTES “a todas luces, en el momento de declarar el estado de alarma, la crisis tenía una magnitud que previsiblemente excedería con mucho el plazo de quince días previsto en la normativa para este estado”⁷¹. De hecho, y aunque posteriormente será analizado con mayor detenimiento, podemos adelantar que a la declaración del estado de alarma siguieron hasta seis prórrogas sucesivas del mismo. De esta forma, en un primer momento el estado de alarma quedaba decretado hasta el 29 de marzo de 2020 pero se verá prorrogado hasta el 21 de junio de ese año.

Además, las medidas adoptadas en este primer decreto se vieron sucesivamente modificadas y adaptadas a través de diferentes Reales-Decretos a fin de ir adecuando las mismas a las circunstancias de la pandemia. De hecho, la primera modificación se realizó mediante el RD

⁶⁹ MARTÍN GONZÁLEZ, P: *La suspensión y limitación colectiva de los derechos fundamentales: especial referencia al estado de alarma*, Universidad de la Laguna, 2020, págs.21-22.

⁷⁰ MARTÍN GONZÁLEZ, P, *op.cit.*, 2020, págs.21-22.

⁷¹ SIEIRA MUCIENTES, S: “Estado de alarma...”, pág. 283.

465/2020, del 17 de marzo, tan solo tres días después de la declaración del Estado de Alarma, a fin de modificar la redacción dada a los artículos 7 y 10 del RD 463/2020, de 14 de marzo, artículos que serán analizados en capítulos sucesivos de este trabajo. Esto nos puede dar una pista sobre la gran incertidumbre e inseguridad jurídica que se estaba experimentando en aquél momento pues, a pesar de que esta figura normativa ya se había aplicado en el año 2010, nada tuvo que ver la situación de aquél entonces con lo que acaeció durante la pandemia por COVID-19 que estábamos y estamos todavía experimentando, principalmente porque la aplicación del artículo 116.2 de la CE que se hizo en esta ocasión fue especialmente significativa e intensa por suponer una fuerte injerencia en la vida de las personas y al haberse acompañado la declaración del estado de alarma de la adopción de una serie de medidas que hicieron tambalear toda nuestra realidad, no solo desde un punto de vista social, sino también económico y político⁷².

Cabe señalar que el artículo 4 del RD 463/2020, establece que la autoridad competente durante el estado de alarma es el Gobierno, aunque a su vez contempla la posibilidad de que este delegue en otras autoridades, que de acuerdo con su apartado tercero “quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”, medidas que hemos expuesto en el capítulo anterior. Por último, es necesario señalar que en virtud del artículo 5 de este RD los agentes y cuerpos de seguridad del Estado y de cada una de las CCAA que integran el territorio nacional quedaban directamente bajo las órdenes del Ministro del Interior y se les habilita a practicar “las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias para comprobar y, en su caso, impedir que se lleven a cabo los servicios y actividades suspendidas en este real decreto, salvo las expresamente exceptuadas” (Art.5.2).

2.3 MEDIDAS ADOPTADAS

Los **artículos 7 a 19 del RD 463/2020, de 14 de marzo** disponen todo el elenco de medidas que en un primer momento se establecen en el estadio inicial de la declaración del estado de

⁷² SIEIRA MUCIENTES, S, *op. cit.*, 2020, págs.284-285.

alarma. Podríamos sistematizar las medidas adoptadas por el Gobierno español de la siguiente manera:

- 1) **Limitación de la libertad de circulación (Art.7 RD):** En un primer momento se establecía la prohibición general de circulación por la vía pública tanto para personas como para vehículos particulares, y por ende se imponía el confinamiento de las personas en su domicilio habitual, salvo para la realización de determinadas actividades que aparecían tasadas en el propio texto normativo como serían la adquisición de alimentos, productos farmacéuticos o de primera necesidad, la asistencia a centros médicos, establecimientos financieros o al centro de trabajo en aquellos puestos en los que por su naturaleza se mantuvo la presencialidad laboral. Este artículo fue el más controvertido durante todo el estado de alarma, hasta el punto de ser modificado hasta en cinco ocasiones al haber sido declarados inconstitucionales sus apartados 1, 3 y 5 en virtud de la Sentencia del TC 148/2021, de 14 de julio, lo cual será analizado en mayor profundidad en el Capítulo tercero de este trabajo.
- 2) **Realización de requisas temporales (Art.8 RD):** Se contempla la posibilidad de que las autoridades delegadas acuerden la realización de requisas temporales “de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales”. Además, el segundo apartado de este precepto normativo permite que se imponga la realización de prestaciones personales indisponibles, lo que encontraría su apoyo constitucional en el artículo 30 y 31.3 de nuestra Carta Magna, que remite al legislador la posibilidad de establecer prestaciones personales o patrimoniales de obligado cumplimiento para los ciudadanos españoles. Además, en el ámbito sanitario el **artículo 13 del RD** habilita al Ministro de Sanidad a impartir las órdenes que sean necesarias a fin de “asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el desabastecimiento de productos necesarios para la protección de la salud pública”. Además, con esta misma finalidad, también se permitía la ocupación transitoria de industrias, fábricas o talleres, entre los que se incluían los centros sanitarios de titularidad privada y los centros de producción farmacéutica.
- 3) **Medidas de contención (Arts. 9, 10, 11 y 14 RD):** se establecen medidas tendentes a controlar la afluencia de personas en determinados ámbitos y espacios para limitar así el contacto entre las personas y reducir la incidencia del COVID-19. En esta línea, se

suspende la actividad educativa presencial tanto en colegios, institutos como centros universitarios y se establece el mandato de continuar la misma en su modalidad *online* en todos aquellos casos en los que resultase posible. Además, se decreta el cierre temporal de todos aquellos establecimientos y locales que se dedicasen a actividades distintas de la comercialización de alimentos, bebidas o productos de primera necesidad. Entre los productos de primera necesidad se contempló un amplio margen de actividades lo que permitió que permaneciesen abiertos al público establecimientos dedicados a la comercialización de productos tecnológicos, tintorerías u ópticas, entre otros. También se limitaba la posibilidad de acudir a actos religiosos y ceremonias de culto, incluidos los actos fúnebres, quedando condicionada su asistencia a la adopción de medidas organizativas que evitasen que se formasen aglomeraciones de personas y se pudiesen realizar en condiciones de seguridad. Por último, se limitaron los servicios ofrecidos en el transporte público de viajeros tanto por carretera, como en transporte ferroviario, marítimo y aéreo en un 50%, aunque la norma contempla la posibilidad de que mediante resolución del Ministro de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana se pudiesen modificar estos porcentajes y se pudiesen establecer condiciones específicas.

4) Medidas para garantizar el abastecimiento alimentario (Art.15 RD): Se adoptan medidas tendentes a asegurar el abastecimiento de alimentos en los lugares de consumo y el funcionamiento adecuado de los servicios en los centros de producción, con esta finalidad, se podía acordar el acompañamiento de los vehículos que realizasen el transporte de alimentos desde el origen hasta los establecimientos comerciales de venta al consumidor o podían establecerse corredores sanitarios a fin de posibilitar “la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de establecimientos en los que se produzcan alimentos, incluidas las granjas, lonjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos”. Además, el **artículo 16 del RD** establece el mandato a las autoridades competentes delegadas de adoptar las medidas necesarias tendentes a garantizar el tránsito aduanero de productos, especialmente de aquellos de primera necesidad.

5) Medidas para garantizar el suministro de energía eléctrica y otros servicios esenciales (Art.17 y 18 RD): En virtud de estos dos preceptos se posibilita que las autoridades delegadas adopten las medidas que resulten necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural, remitiéndose para ello a las Leyes 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, así como garantizar los servicios

de los operadores críticos de servicios esenciales de conformidad con la Ley 8/2011 de 28 de abril, de protección de las infraestructuras críticas.

- 6) Medios de comunicación (Art.19 RD):** En este artículo se incorpora el mandato a los medios de comunicación tanto de titularidad pública como privada de insertar a través de los mismos aquellos anuncios, mensajes o comunicados que las autoridades competentes consideren necesario emitir.

Además, a través de diferentes **disposiciones adicionales (DA)** se concretaron algunos extremos que resulta interesante mencionar:

- A través de la **DA segunda, tercera y cuarta** se suspendieron los plazos procesales, administrativos y los plazos de prescripción y caducidad durante el plazo de vigencia del estado de alarma, así como durante de las prórrogas que se adoptasen.
- La **DA quinta** declara el carácter de agentes de la autoridad de los miembros de las Fuerzas Armadas en el ejercicio de las funciones previstas en el RD, de acuerdo con la Ley 39/2007 de la Carrera Militar y la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.

Este cuadro normativo debe completarse con su régimen sancionador que viene contemplado en el artículo 20 del RD. De conformidad con este precepto, cualquier resistencia al cumplimiento de las medidas adoptadas por las autoridades competentes se sancionaba de conformidad con las leyes, tal y como dispone el artículo 10 de la LOEAES.

Por último, la **Disposición Final segunda** habilita expresamente al gobierno para dictar sucesivos decretos que modifiquen o amplíen las medidas que se establecían en el RD 463/2020. A lo largo de la vigencia del estado de alarma se decretaron **6 prórrogas** al mismo mediante sus respectivos Reales Decretos y en cada uno de los cuales se fueron incorporando modificaciones a estas medidas iniciales resultantes de las propuestas del Congreso de los Diputados, incluyéndose medidas cada vez menos restrictivas que implicaban una menor restricción de derechos para los ciudadanos y una menor concentración de poder. Además, en paralelo a esta regulación se fueron adoptando también hasta **17 Reales Decretos-ley** a fin de adoptar medidas complementarias que mitigasen el impacto de la crisis sanitaria en diferentes ámbitos, entre los mismos podríamos mencionar el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género o el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019. Estos Reales Decreto-Ley fueron posteriormente convalidados por el Congreso de los

Diputados en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación tal y como dispone el artículo 86.2 de la CE y, para algunos de ellos se acordó su tramitación como proyectos de ley⁷³.

2.4 PRÓRROGAS AL ESTADO DE ALARMA

Como ya se ha mencionado, se realizaron 6 prórrogas al estado de alarma. La primera de ellas se realizó a través del **Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo** en base al cuál el estado de alarma quedaba vigente hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020. A parte de esto, la única novedad que supuso este Real Decreto fue que incorporaba una Disposición Final primera a través de la cual se añadía la disposición adicional sexta al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que contenía la obligación del Gobierno de remitir de forma semanal al Congreso de los Diputados “información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social”.

La segunda prórroga del estado de alarma se realizó a través del **Real Decreto 487/2020, de 10 de abril**, por el que se extendía hasta las 00:00 horas del día 26 de abril y la tercera se realizó a través del **Real Decreto 492/2020, de 24 de abril** hasta el día 10 de mayo de 2020. Con este último RD se aprovechó la ocasión para perfilar el ámbito de aplicación de la limitación de la libertad de circulación que se imponía en el art.7 del RD 463/2020. Así se incorpora un nuevo apartado 2 que permitía que los menores de 14 años acompañasen a un adulto durante la realización de alguna de las actividades contempladas en el apartado primero de este precepto. Además, con este RD se vieron ampliadas las competencias del Ministro de Sanidad durante el estado de alarma, de esta forma, se incorpora un apartado sexto al artículo 7 del RD 463/2020 por el que quedaba directamente habilitado para dictar las ordenes e instrucciones en relación a las actividades y desplazamientos que se podían realizar durante el estado de alarma y un apartado sexto al artículo 10 que lo facultaba para modificar, ampliar o restringir por motivos de salud pública las medidas contempladas en este artículo en cuanto a la paralización de la actividad comercial y el cierre temporal de los establecimientos recreativos, de hostelería y restauración.

⁷³ SIEIRA MUCIENTES, S, *op. cit.*, 2020, págs.286-287.

La siguiente prórroga extendió el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 24 de mayo en virtud del **RD 514/2020, de 8 de mayo**. Sin embargo, cabe mencionar que el 28 de abril el Consejo de Ministros ya había aprobado el **Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19**, cuyo principal objetivo era, tal y como establecía el propio texto: “conseguir que, manteniendo como referencia la protección de la salud pública, se recupere paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se puedan desbordar”⁷⁴ y se establecía que este proceso de transición debía ser gradual y debía realizarse de forma coordinada con las CCAA. Para dar aplicación a este plan, el artículo 3 del RD 514/2020 habilita expresamente al Ministro de Sanidad, a propuesta de las CCAA y de las ciudades de Ceuta y Melilla, a acordar tanto la progresión como regresión de las medidas inicialmente adoptadas y se contemplaba la posibilidad de que se comenzasen a producir desplazamientos por el territorio nacional a medida que se empezasen a levantar las medidas existentes como consecuencia de este proceso de desescalada. Además, el artículo 4 de este RD establece que “el Gobierno podrá acordar conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada comunidad autónoma”. Además, en este RD también se adoptó una importante medida en relación a la posibilidad de celebración de las elecciones a los Parlamentos autonómicos. Al inicio del Estado de alarma estaban convocadas la celebración de elecciones en el País Vasco y Galicia para el 5 de abril, por lo que en un primer momento se acordó por parte de los grupos parlamentarios y el presidente de las respectivas CCAA su suspensión. El RD 514/2020 incorporó al artículo 7 del RD declarativo del estado de alarma el nuevo apartado 1 bis que finalmente permitió que las mismas se llevasen a cabo.

La quinta prórroga que alargaba el estado de alarma hasta el día 7 de junio se realizó en virtud del **RD 537/2020, de 22 de mayo**. Este RD fue el más importante hasta la fecha pues flexibilizó ampliamente las medidas existentes y supuso un paso trascendental hacia la denominada

⁷⁴ Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, publicado el 28 de abril de 2020, pág.7. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf> (Última consulta 29/05/2023).

“nueva normalidad”. El artículo 5 de esta norma disponía que en aquellas provincias en las que se superasen todas las fases del Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma quedarían sin efecto. Además, el artículo sexto reforzaba el papel del Ministro de Sanidad como autoridad delegada competente para el ejercicio de las funciones que se establecían en el RD declarativo del estado de alarma y se delegaba en las CCAA las funciones de seguridad contempladas en el artículo 5 del Real Decreto 463/2020. Por otro lado, con este texto normativo se permitió la reanudación de la presencialidad en las actividades docentes y educativas salvo en el ámbito universitario (Art. 7) y se levantó la suspensión sobre los plazos procesales (Art.8), administrativos (Art.9) y sobre los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones (Art.10).

Finalmente, la última prórroga fue dispuesta por el **RD 555/2020, de 5 de junio** con lo que el estado de alarma terminaba a las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020. Este RD venía a reiterar prácticamente sin alteración alguna todo lo dispuesto en el RD anterior, aunque con la salvedad de que se modificaba el artículo sexto con el objetivo de conceder a los Presidentes de las CCAA un papel central en la gestión de la desescalada al constituir a los mismos como la autoridad competente delegada con capacidad para decidir sobre “la adopción, supresión, modulación y ejecución” de todas las medidas concernientes a la tercera fase del Plan de desescalada, que constituía la última fase del mismo antes de entrar en la “nueva normalidad”. De esta forma, serían las propias CCAA quienes decidirían, dentro de los criterios sanitarios y epidemiológicos marcados, la superación o no de esta última fase, lo que convirtió a las CCAA en el epicentro de la gestión de la pandemia por COVID-19.

El día 9 de junio el Gobierno aprobó el **Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio**, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 cuyo objetivo principal era establecer las medidas que debían regir la movilidad y la actividad después de que las diferentes CCAA fuesen superando la última fase del plan de desescalada y finalizase el estado de alarma⁷⁵. Así lo establece el artículo 1 de esta norma al disponer que

⁷⁵ OMEDES, E: “Las novedades del BOE sobre las normas para la nueva normalidad: reintegro de servicios pagados, límite de precios...”, *Diario 20 minutos*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4286856/0/novedades-boe-normas-nueva-normalidad/> (Última consulta 16/05/2023).

“El presente real decreto-ley tiene por objeto establecer las medidas urgentes de prevención, contención y coordinación necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como prevenir posibles rebrotes, con vistas a la superación de la fase III del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad por parte de algunas provincias, islas y unidades territoriales y, eventualmente, la expiración de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus prórrogas”.

Este texto normativo contiene esencialmente medidas de salud públicas divididas a lo largo de cinco capítulos que persiguen la finalidad común de limitar al mínimo posible los contagios de COVID-19 tras el retorno a la “nueva normalidad”, por lo que se hacía necesario establecer unos determinados parámetros en lo referente a aspectos como el uso de mascarillas, las medidas de prevención que se deberían adoptar tras la vuelta a la presencialidad tanto en el ámbito laboral como docente, en el uso del transporte público, así como en los establecimientos de carácter comercial, turísticos y de hostelería. También se establece el marco en el que se va a desarrollar el control epidemiológico de la enfermedad por COVID-19 lo que exigía una colaboración por parte de todas las administraciones públicas con la autoridad gubernativa a fin de que se pudiese realizar un seguimiento adecuado y una detección precoz de los contagios. Además, se establecía la obligación para las autoridades sanitarias de cada CCAA de establecer “planes de contingencia que garanticen la capacidad de respuesta y la coordinación entre los servicios de Salud Pública, atención primaria y atención hospitalaria” (Art.20). Finalmente, el capítulo VII establecía el régimen sancionador previsto para los supuestos de incumplimiento de algunas de las medidas contempladas en este RDL que se sancionarían de conformidad con la normativa contemplada en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado y la legislación sectorial del ámbito de transporte que corresponda en su caso.

Posteriormente, fueron declarados dos estados de alarma más. El 9 de octubre de 2020 el Gobierno tuvo que decretar el estado de alarma para nueve municipios de la Comunidad de Madrid (Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz) ante el aumento de la incidencia de casos positivos en esta Comunidad

Autónoma a través del **Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2**. El artículo tercero de este RD establecía una duración de 15 días naturales para este estado de alarma y a través del artículo 5 establecía una limitación a la libertad de circulación al restringir los desplazamientos dentro y fuera de los municipios contemplados salvo por razones específicas que taxativamente recogía la norma. Sin embargo, el apartado segundo de este mismo precepto disponía que “la circulación de las personas en tránsito a través de los ámbitos territoriales que constituyen el ámbito de aplicación de este real decreto no estará sometida a las restricciones”. Este RD **no se vio prorrogado** pues tan solo 16 días más tarde, ante el repunte de los casos en todas las CCAA tuvo que ser declarado nuevamente el estado de alarma en todo el territorio nacional para poder hacer frente a la segunda ola de la Pandemia por COVID-19, en virtud del **Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre**, declarándose así el que constituiría el cuarto estado de alarma de la historia de España. El artículo cuarto de la norma declaraba el estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 9 de noviembre y la medida principal que se adoptaba en el mismo era el establecimiento en su artículo quinto de un toque de queda que afectaba a la libertad de movimiento de la población por el cual se restringía la circulación por la vía pública entre las 23.00 de la noche y las 6:00 de la mañana , así como se restringían las entradas y salida fuera de los límites de cada Comunidad Autónoma (Art.6), estableciéndose para ambos casos un elenco de causas tasadas que justificarían estos desplazamientos, entre las que se contemplaban la asistencia a establecimientos sanitarios, farmacias, centros educativos o al lugar de trabajo. Además, el artículo 7 incorporaba una limitación a la posibilidad de reunirse en grupos, ya fuese al aire libre o en lugares cerrados, de tal forma que, salvo que se tratase de personas convivientes, quedaban prohibidas las agrupaciones de más de seis personas, incluso tratándose de espacios de uso privado. Asimismo, el apartado tres de este precepto contemplaba expresamente la posibilidad de que la autoridad gubernativa o sus autoridades delegadas limitasen el ejercicio del derecho de reunión consagrado en el Artículo 21 de nuestra Carta Magna cuando no se garantizase en la comunicación previa el cumplimiento de la distancia interpersonal que permitiese el ejercicio de este derecho en condiciones de seguridad. Además, el artículo octavo de este RD limitaba “la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos”.

Durante este segundo estado de alarma de carácter nacional y, manteniendo la tendencia de descentralización autonómica que se había impuesto durante las últimas prórrogas del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, se le otorgó un papel central a las CCAA configurándose como un instrumento legal a través del cual se establecía la posibilidad de que fuese la presidencia de cada Comunidad autónoma la que decidiese sobre el cierre de sus fronteras⁷⁶ y la que modulase, según las propias necesidades, la intensidad y duración de la aplicación de las medidas contempladas. En este sentido dispone el artículo 10 del texto normativo que “la autoridad competente delegada en cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía podrá, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad [...] modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine”. En relación al toque de queda, el apartado segundo del artículo 5 habilitaba a que fuesen las propias CCAA las que determinasen la franja horaria del mismo, siempre y cuando la hora de comienzo se comprendiese entre las 22:00 y las 00:00 de la noche y la hora de finalización entre 5:00 y las 7:00 horas de la mañana. Por último, el artículo 7.2 permitía que la autoridad delegada autonómica estableciese un número máximo de personas inferior a seis en cuanto a la posibilidad de permanencia en grupos tanto en la vía pública como en espacios privados.

Este estado de alarma fue prorrogado hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021 a través del **Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre**, fecha en la que concluyó de forma definitiva tras 169 días de vigencia. En cuanto a las medidas adoptadas para evitar el avance de los contagios por COVID-19, este RD viene a ratificar las medidas adoptadas en los artículos 5, 6, 7 y 8 del RD 926/2020, de 25 de octubre que se mantendrían en vigor hasta el momento en el que las autoridades delegadas de las diferentes CCAA declarasen su modificación o suspensión.

⁷⁶ E. CUÉ, C: ” España, en alarma: el Gobierno busca que dure hasta mayo y decreta toque de queda”, *El país*, Edición digital, Madrid, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-10-25/sanchez-aprueba-un-nuevo-estado-de-alarma-para-toda-espana-con-intencion-de-que-se-prolongue-hasta-el-9-de-mayo.html> (Última consulta 26/05/2023).

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROBLEMAS QUE SE HAN EVIDENCIADO EN LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA A RAÍZ DE LA PANDEMÍA POR COVID-19

En el marco jurídico del estado de alarma en España, este instrumento ha sido una herramienta jurídica clave para hacer frente a la pandemia de COVID-19 y proteger la salud pública, sin embargo, se han identificado una serie de problemas jurídicos derivados de la aplicación práctica de la legislación contenida en la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, a través de los diferentes Reales Decretos, ya expuestos en el capítulo anterior, que han evidenciado las carencias de la regulación legislativa de esta figura normativa y han hecho cuestionarse la adecuación del estado de alarma como herramienta jurídica frente a las grandes epidemias.

3.1 EL CONTROL JURISIDCCIONAL AL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR LA PANDEMÍA COVID-19

Una de las primeras problemáticas que parecen surgir de la aplicación práctica del estado de alarma configurado en la Ley Orgánica 4/1981 es la cuestión del control jurisdiccional. Teniendo en cuenta el hecho de que el estado de alarma, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 6.1 de la LOEAES, se lleva a cabo mediante decreto del Consejo de Ministros, podrían plantearse dudas en relación a la competencia jurisdiccional en esta materia que ostenta la jurisdicción del orden contencioso-administrativo. Esta cuestión ya había sido planteada con anterioridad a raíz de la declaración del primer estado de alarma en nuestro país ante la crisis de los controladores aéreos en el año 2010, sin embargo, y pese a los numerosos pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo que inequívocamente atribuían este control de la legalidad a nuestro Tribunal Constitucional, la competencia jurisdiccional de la sala tercera del Tribunal Supremo resultó nuevamente debatida en el marco de la declaración del estado de alarma para hacer frente a la pandemia por COVID-19⁷⁷.

⁷⁷ PRESNO LINERA, M.A: “El Estado de alarma en crisis”, Revista de las Cortes Generales, núm. 111, segundo semestre, 2021, págs. 145-158.

3.1.1 EL CONTROL JURISDICCIONAL AL REAL DECRETO 1673/2010 POR EL QUE SE DECLARABA EL PRIMER ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA

El primer estado de alarma en el territorio español fue declarado el día 4 de diciembre del año 2010 a través del Real Decreto 1673/2010 y tendría una duración de 43 días. Los motivos que desencadenarían esta primera situación de crisis nacional se remontan a las tensiones existentes entre los controladores del tránsito aéreo y AENA en la negociación de un nuevo convenio colectivo. El descontento del colectivo profesional se vio acrecentado a lo largo de todo el año 2010 tras la aprobación por parte del Gobierno del entonces presidente José Luis Rodríguez Zapatero de una serie de normas que de forma sistemática mermaban los derechos adquiridos por los mismos, ya que cabe señalar que desde el año 1999 los controladores del tránsito aéreo habían tenido capacidad de autorregulación, de tal forma que se devolvía la gestión exclusiva a la entidad empresarial, y a través de la Ley 9/2010, de 14 de abril, se establecían las nuevas condiciones laborales del colectivo entre las que se encontraban una importante rebaja salarial⁷⁸. Además, en agosto de ese año el Gobierno socialista aprobaría el Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecían normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo⁷⁹, encontrándose un límite anual de 1670 horas de trabajo que no podrían ser superadas por ningún controlador establecido en su artículo 13, lo que provocaría abandonos de los puestos de trabajo tras cumplir con el límite legal fijado, hasta producirse un abandono masivo en la tarde del 3 de diciembre al ratificarse esta jornada laboral⁸⁰. Para hacer frente al inminente colapso de los aeropuertos y poder garantizar el derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 19 del texto constitucional de los ciudadanos se acordó la militarización del espacio aéreo a fin de restablecer el servicio y garantizar la seguridad. Así mismo, el Gobierno declarararía el estado de alarma al entender que el servicio de transporte aéreo constituía un servicio público esencial para la sociedad y su paralización constituía “una calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados”⁸¹.

⁷⁸ ABA CATOIRA, A: “El estado de alarma..”, págs.313-15.

⁷⁹ ABA CATOIRA, A, *op. cit.*, 2011, págs.313-15.

⁸⁰ ABA CATOIRA, A, *op. cit.*, 2011, págs.313-15.

⁸¹ Preámbulo del Real Decreto 1001/2010, de 5 de agosto, por el que se establecen normas de seguridad aeronáutica en relación con los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores civiles de tránsito aéreo.

Posteriormente fue acordada en Consejo de Ministros el día 14 de diciembre y ratificado por el Congreso de los Diputados, siguiendo con el procedimiento establecido en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981, la prórroga de este estado excepcional hasta el 15 de enero de 2011 en virtud del Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre.

Muchos son los autores que se han centrado en analizar si realmente concurrían los presupuestos legales recogidos en el artículo 4 de la LOEAES que permitirían la declaración del estado de alarma por el Gobierno⁸², así como para su posterior prórroga, si bien, no siendo esta la cuestión que nos ocupa en esta monografía e independientemente de la discusión existente en torno a la constitucionalidad de las medidas adoptadas, este primer estado de alarma evidenció las carencias del ordenamiento en la regulación de los supuestos de excepcionalidad constitucional⁸³, siendo una de las problemáticas más significativas que surgieron a raíz de su declaración la referente al ejercicio de su control jurisdiccional.

En un primer momento, la Unión Sindical de Controladores aéreos (USCA) interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS). La sala tercera del TS, sin embargo, entendió que carecía esta de jurisdicción legal para conocer de lo pretendido en dicho recurso para lo que esgrimía una doble argumentación tendente a justificar esta falta de competencia jurisdiccional. Por un lado, aunque la declaración del estado de alarma se realiza mediante decreto del Consejo de Ministros en virtud de lo preceptuado en el Art.6.1 de la LOEAES, el apartado segundo de ese mismo precepto normativo añade que “sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”, por lo que, desde ese momento se le abre la posibilidad a la cámara baja de activar todos los mecanismos de control reconocidos en nuestro Ordenamiento Jurídico. En este caso, este ejercicio de control resultaba completamente evidente si tenemos en cuenta que el Congreso de los Diputados, a solicitud del Gobierno, había autorizado la prórroga del estado de alarma a través del Real Decreto 1717/2010, y de hecho, la prórroga del estado de alarma se había realizado en los mismos términos en los que se declaraba por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. En este sentido, declara la sala tercera del TS en el Fundamento Jurídico (FJ) 2º del Auto 857/2011 de 10 de Febrero de 2011 que “la impugnación va dirigida

⁸² PRESNO LINERA, M.A: “El Estado de...”, págs. 147-148

⁸³ PRESNO LINERA, M.A, *op. cit.*, 2021, págs. 147-148.

contra un acto cuyo contenido ha sido asumido en su integridad por el Congreso de los Diputados desde el momento en que autorizó la prórroga del Estado de Alarma en los mismos términos en que inicialmente fue declarado y , por esta razón, no es encuadrable dentro del ámbito de conocimiento que para este orden contencioso-administrativo definen los artículos 1 y 2 de la LJCA.”.

Por otro lado, aunque de forma conexa con la tesis anteriormente expuesta, cabe señalar que nuestro TS entiende que al declarar el estado de alarma el Gobierno no está ejerciendo la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 106.1 del texto Constitucional, cuyo control de legalidad sí que correspondería al orden contencioso-administrativo de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente, sino que se trata de una potestad constitucional diferente reconocida en el artículo 116.2 CE. En este sentido, declara en el FJ 3º del Auto anteriormente señalado que “en el Gobierno es de reconocer esta doble condición: la de órgano constitucional que tiene atribuidas unas funciones reguladas directamente por la Constitución (CE) y no por el Derecho Administrativo, y la de órgano administrativo que dirige la Administración General del Estado; y la consecuencia derivada de lo anterior es que, en cuanto a las actuaciones realizadas desde esa primera condición que acaba de apuntarse, ha de estarse a lo establecido en la Constitución”. Si ponemos en conexión ambas argumentaciones, resulta aún más evidente como desde el momento en el que el Congreso de los Diputados autorizó la prórroga del estado de alarma de ninguna forma puede entenderse la declaración del estado de alarma como actuación gubernamental, ya que “la autorización para prorrogar el estado de alarma es una verdadera convalidación de su declaración inicial porque ratifica su validez y, por eso, dispone su continuidad” (Auto TS 2985/2011, de 9 de marzo de 2011), convirtiendo así la declaración inicial gubernativa en un verdadera resolución de carácter parlamentario, cuyo control jurisdiccional queda fuera del ámbito de aplicación de la LJCA.

Esta posición doctrinal, que en un primer momento parecía dejar abiertos ciertos interrogantes, fue perfilándose a través de los autos emitidos entre los años 2011 y 2012⁸⁴ hasta ulteriormente verse consagrada por nuestro Tribunal Constitucional (TC) en un primer momento en el Auto 7/2012, de 13 de enero y posteriormente a través de la STC 83/2016, de 28 de abril con motivo del recurso de amparo presentado por los controladores del tránsito aéreo. Desde mi punto de vista la aportación esencial de ambas resoluciones consistió en clarificar la naturaleza misma del acto declarativo del estado de alarma atribuyéndole al mismo fuerza o valor de ley al

⁸⁴ PRESNO LINERA, M.A, *op. cit.*, 2021, pág. 148.

entender que “la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar [...] Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma” (FJ 10º STC 83/2016).

3.1.2 AUTO DEL 4 DE MAYO DE 2020 DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Con la declaración del estado de alarma por la pandemia de COVID-19 en virtud del Real Decreto 463/2020 el Tribunal Supremo hubo de pronunciarse nuevamente sobre la competencia del orden contencioso-administrativo para enjuiciar la legalidad de este estado de excepcionalidad. En el Auto del 4 de mayo de 2020 el TS recupera la doctrina expuesta para el primer estado de alarma y declara la inadmisión parcial del recurso de impugnación del Real Decreto 463/2020, así como de sus Reales Decretos de prórroga.

Para comprender la interpretación adoptada por nuestro altísimo tribunal en esta resolución resulta preceptivo realizar una exegesis del artículo octavo de la LOEAES y diferenciar entre los dos tipos de decretos contemplados en este precepto normativo.

En relación a los decretos declarativos del estado de alarma, así como aquellos de prórroga, en esta resolución la sala tercera recupera las argumentaciones expuestas anteriormente y en su FJ4º reproduce la doctrina ya expuesta y asumida por el Tribunal Constitucional (TC) en la STC 83/2016, de 28 de abril, haciendo alusión al carácter de decisión o disposición con rango o valor de ley que adquieren los mismos “dado su contenido normativo y efectos jurídicos” (FJº10), ya que en él se ha de establecer su concreto estatuto jurídico tal y como establece el artículo 6.1 de la LOEAES al disponer que “en el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma”.

Sin embargo, como ya he indicado esta resolución resulta en una inadmisión parcial del recurso de impugnación ya que la sala de lo contencioso-administrativo entiende que la falta de competencia de la misma se limita a los decretos declarativos del estado de alarma así como a sus decretos de prórroga, es decir, los contemplados en el primer inciso del artículo 8º de la LO 4/1981 pero no así a los de su apartado segundo “los decretos que [el Gobierno] dicte durante

la vigencia del estado de alarma en relación con éste”, en los que se incluirían las disposiciones que acompañen al decreto declarativo del estado de alarma o sus prórrogas, así como sus actos de aplicación. Este control de la legalidad por parte de la sala tercera, no obstante, sólo tendría un carácter cautelar ya que se limitaría a la posibilidad de plantear cuestión de constitucionalidad si ante la impugnación de alguna de las disposiciones referidas en el apartado segundo del artículo 8º constataste “la existencia de contradicción de las disposiciones normativas contenidas en la declaración del estado de alarma o en sus prórrogas con la Constitución” (FJ 5º).

En el referido Auto, junto a la impugnación directa del Real Decreto 463/2020 así como de sus decretos de prórroga 476/2020, 487/2020 y 492/2020, se impugnaba la Orden SND 370/2020, de 25 de abril, sobre las condiciones en las que deben desarrollarse los desplazamientos por parte de la población infantil durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 que finalmente sería desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en la STS 461/2021, de 10 de febrero de 2021.

3.2 LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES: EXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS PARA LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA EN LA EPIDEMIA POR COVID-19

En el capítulo segundo de esta monografía, fueron expuestas una a una las medidas adoptadas por el Gobierno, y posteriormente prorrogadas por el Congreso de los Diputados, tendentes todas ellas a frenar el avance de los contagios por COVID-19 bajo el declarado estado de alarma. Sin embargo, algunas de estas medidas fueron duramente cuestionadas desde un punto de vista tanto doctrinal como político y desde el momento inicial de su decreto fueron muchos los juristas y políticos, entre los que podríamos destacar a los catedráticos de Derecho Constitucional Carlos Ruiz Miguel o Carlos Flores Juberías⁸⁵, que defendían que realmente se trataba de un estado de excepción encubierto, pues entendían que objetivamente se estaba produciendo una suspensión de algunos derechos fundamentales, cuando, como ya ha sido indicado, el estado de alarma, en *sensu contrario* de lo establecido en el artículo 55.1 de nuestro texto Constitucional, solo permite la limitación de los mismos, nunca su suspensión, la cual solo resulta posible durante los estados de excepción y sitio. En este sentido, el magistrado

⁸⁵ VILLANUEVA, N: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción”, Diario ABC, Edición digital, 2020. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisn-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html (Última consulta 29/05/2023).

DON MANUEL ARAGÓN alarmaba en un artículo del periódico *El país* publicado con fecha del 10 de abril de 2020 que “se asistía a la más grave suspensión de derechos constitucionales de la historia de nuestra democracia”⁸⁶.

3.2.1 INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS DECLARADAS EN EL REAL DECRETO 463/2020

Más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Vox interpusieron el Recurso de Inconstitucionalidad 2054-2020, resulto a través de la STC 148/2021, contra las medidas establecidas en los artículos 7,9,10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como de sus Reales-Decretos de prórroga.

El enfoque utilizado por el TC para determinar si nos encontrábamos dentro del margen de constitucionalidad o si, por el contrario, se producía una suspensión de DDFE que resultaba inconstitucional dentro del estado de alarma decretado, para cada una de estas medidas se reproduciría a lo largo de toda la STC 148/2021, así como posteriormente en la STC 183/2021, que analizaremos en el apartado consecutivo. Para este análisis el Constitucional partirá, en primer lugar, de encuadrar si las medidas analizadas se encontraban en alguno de los supuestos genéricos de la ley a la que se remite el artículo 116 de la Constitución, en este caso la LOEAES, y si así fuese, determinar si la restricción del derecho fundamental es de tal entidad que llegara a alcanzar la suspensión del mismo; finalmente, y solo en el caso de que el derecho no se haya visto suspendido, resultaba imprescindible analizar si la medida en cuestión respetaba el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 1.2 de la LOEAES, pues, tal y como señalaba el Consejo de Estado en el Dictamen 615/2020, del 25 de Octubre de 2020, “esas medidas restrictivas o limitativas pueden alcanzar la intensidad que sea necesaria para el fin que proponen, siempre y cuando quepa concluir – en juicio de proporcionalidad – que son adecuadas y necesarias para luchar contra la epidemia”⁸⁷.

Como ya se ha visto, a través del artículo 7 el Gobierno imponía el confinamiento total de la población residente en España, salvo para supuestos excepcionales taxativamente recogidos en la norma, lo que fue entendido por los recurrentes como una suspensión del derecho a la libertad de circulación y a la libertad de residencia consagrados en el artículo 19 CE. En su escrito de demanda, los recurrentes entendían que la “derogación del derecho fundamental del artículo 19 es de tal intensidad que incluso sería discutible su adopción en los estados de excepción o

⁸⁶ ARAGÓN REYES, M: “Hay que tomarse la Constitución en serio”, *El País*, Edición digital, 2020. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html (Última consulta 29/05/2023).

⁸⁷ PRESNO LINERA, M.A: “El Estado de...”, págs. 150-153.

de sitio [...] pues en estos estados la suspensión de estos derechos se entiende como la imposición de restricciones parciales de movimiento, limitadas bien espacialmente, bien subjetivamente, en cuanto referidas a determinadas personas por fundados motivos, en razón de la peligrosidad para el mantenimiento del orden público. Frente a ello, lo que opera el artículo 7 es una verdadera derogación, durante la vigencia del estado de alarma, de la libertad de circulación en todo el territorio nacional y para la totalidad de la ciudadanía”, por lo que, el Grupo Parlamentario entendía la medida restrictiva del artículo 7 del RD como una privación de libertad de carácter absoluto y alcance general que no estaría constitucional ni legalmente amparada durante el estado de alarma.

Nuestro Constitucional, siguiendo el esquema expuesto, parte de que la limitación de la libertad de circulación de las personas es una de las medidas que en abstracto habilita la LOEAES para el estado de alarma en su artículo 11, donde expresamente en su letra a) dispone que se podrá “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”, así como en el artículo 12.1 de esta norma que habilita a la autoridad competente a adoptar, además de las anteriores, las medidas contempladas en la normativa para la lucha contra las enfermedades infecciosas, remisión que debía entenderse realizada a la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas especiales en Materia de Salud Pública, así como la legislación sectorial en la materia (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de protección Civil, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, así como toda la legislación autonómica de desarrollo en la materia)⁸⁸. Tal y como señala NOGUEIRA LÓPEZ “lo cierto es que el viejo arsenal de herramientas del Derecho Administrativo sectorial estatal y autonómico contenía un amplio surtido de previsiones que permitieron encajar sin mayor dificultad la totalidad de las decisiones [...] conectadas con el ejercicio de derechos fundamentales”⁸⁹, por lo que, por lo menos *a priori* parece que la medida adoptada podría considerarse, cuanto menos, legalmente aceptada⁹⁰ (aunque este posicionamiento no es unánime y parte de la doctrina ha considerado que estas medidas no contaban con un fundamento legal para su adopción. Por ejemplo, PRESNO LINERA afirma que “nos parece discutible, cundo menos, que en el caso que nos ocupa tengan un fundamento claro en la L.O 4/1981, máxime teniendo en cuenta la obligación iusfundamental de interpretar la normativa

⁸⁸ NOGUEIRA LÓPEZ, A: “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho...y otros problemas*, núm. 86-87, 2020, págs..24-25.

⁸⁹ NOGUEIRA LÓPEZ, A, *op. cit.*, 2020, pág. 25.

⁹⁰ PRESNO LINERA, M.A: “El Estado de...”, pág. 154.

aplicable en el sentido más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (STC 17/1985, de 5 de marzo, FJ 4)”; para nuestro TC la cuestión principal en este caso consistía en determinar si la forma en la que se había configurado la evidente limitación al derecho de circulación en el artículo séptimo estaría constituyendo una verdadera suspensión del mismo.

De todos los preceptos impugnados, y que serán analizados a continuación, cabe señalar ya en este momento que fue el único que el TC entendería como excesivo al implicar una suspensión de derechos no permitida durante el estado de alarma. El TC declaraba en su FJ 5º que:

“la disposición plantea la posibilidad («podrán») de circular no como regla, sino como excepción. Una excepción doblemente condicionada, además, por su finalidad («únicamente [...] para la realización» de ciertas actividades más o menos tasadas) y sus circunstancias («individualmente», de nuevo salvo excepciones). De este modo, la regla [...] es la prohibición de «circular por las vías de uso público», y la «única» salvedad admitida es la de que tal circulación responda a alguna de las finalidades [...] indicadas por la autoridad. Se configura así una restricción de este derecho que es, a la vez, general en cuanto a sus destinatarios, y de altísima intensidad en cuanto a su contenido, lo cual, sin duda, excede lo que la LOEAES permite «limitar» para el estado de alarma”.

Sin embargo, este planteamiento no es unánime dentro del propio TC y fueron varios los magistrados, entre ellos el presidente DON JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, los que emitieron un voto particular a la Sentencia para manifestar su divergencia de criterio. Sobre este extremo señalaba el presidente en su voto particular que “la suspensión a la que alude el artículo 55.1 CE es un concepto sustantivo y en mi opinión, la suspensión de vigencia de los derechos fundamentales solo existe cuando así se acuerda formalmente por el poder público que tiene atribuida esa facultad [...]. El artículo 19 CE no está formalmente suspendido y por ello no ha perdido enteramente su vigencia [...] En mi opinión, eran constitucionalmente admisibles aquellas medidas que limitasen la libertad de circulación consagrada en el art.19 CE, al prever su vigencia temporal, pues no suprimían el ejercicio del derecho y eran proporcionales en la consecución del objetivo público que las justifica”. Esta misma opinión fue compartida en su voto particular a la Sentencia por el magistrado DON JUAN ANTONIO XIOL RÍOS quién exponía que “en Derecho el concepto de «suspensión» se entiende como la cesación temporal de la eficacia de un acto o norma jurídica. Este concepto es, además, un concepto formal, en el sentido de que el efecto propio de esta institución —la privación

temporal de efectos de un acto jurídico— solo puede conseguirse si expresamente acuerda la suspensión la autoridad con competencia para ello y a través del procedimiento establecido”.

Por su parte, el artículo 9 del RD 463/2020, que suspendía la actividad educativa presencial en todos los centros educativos y grado académicos, supondría una vulneración del derecho a la educación consagrado en el artículo 27 CE, pues solo la educación presencial garantizaría, de acuerdo con los recurrentes, el cumplimiento efectivo de este derecho fundamental dado que se “concibe ejercicio del derecho a la educación en toda la fase escolar, desde la educación infantil hasta el bachillerato, **de forma presencial**, en orden a garantizar a todos una educación completa no solo en contenidos y capacidades, sino en el pleno desarrollo de personas libres que puedan participar responsablemente en el marco de una sociedad plural. [...] El acordar que se suspenda la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, impone una suspensión del derecho fundamental a la educación”. A mi entender, y pese a lo que exponen los recurrentes, no se puede entender que la obligatoriedad de la educación presencial este recogida expresamente en el artículo 27 del texto constitucional, sino que, esta previsión es de configuración legal, a través de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, siendo simplemente el contenido esencial de este derecho la facultad de acceso al sistema educativo y, en *sensu contrario*, la imposibilidad de “negar el derecho a la instrucción”, tal y como proclama el artículo 2 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha reconocido la posibilidad de que se produzcan limitaciones al acceso a la instrucción a fin de garantizar “un justo equilibrio” entre el ejercicio del derecho a la educación y la protección de los intereses generales, tal y como se señalaba en el *caso Campbell c. Reino Unido* en la STDH de 25 de febrero de 1982.

Con respecto a este precepto, el TC entendería en el FJ8º de la sentencia objeto de análisis que “se excepcionó la aplicación del régimen general diseñado por la Ley Orgánica 2/2006, que parte inequívocamente del presupuesto de que la enseñanza debe, en principio, impartirse con la presencia del alumnado en el centro docente [...]. No obstante, esta excepción temporal de la modalidad generalmente prevista en la Ley Orgánica 2/2006 no conlleva, por sí sola, una incidencia en la ordenación constitucional de la enseñanza, pues el artículo 27 CE «no consagra directamente el deber de escolarización», entendido como asistencia personal del alumno al centro docente, ni excluye, por tanto, «otras opciones legislativas que incorporen una cierta flexibilidad al sistema educativo y, en particular, a la enseñanza básica» (STC 133/2010, de 2 de diciembre, FJ º 9)”.

Sin embargo, sí que entendió nuestro Tribunal que se produce una restricción al derecho fundamental a la educación, pues la garantía efectiva al contenido esencial de este derecho y, por ende, la ausencia de restricciones al mismo solo se vería satisfecha si se hubieran adoptados mecanismos que garantizaran el acceso a la educación al conjunto de la población, cuando el propio apartado segundo del artículo noveno contemplaba la continuación de la actividad educativa a través de su modalidad *online* “siempre que resulte posible”, por lo que, claramente se estaba excluyendo del acceso a la educación a todas aquellas personas que no contasen con los medios necesarios para continuar las clases en su modalidad a distancia. Sin embargo, a través del análisis de su constitucionalidad por aplicación del juicio de proporcionalidad, el TC reputa la medida adoptada como proporcionada, adecuada e indispensable para frenar el avance de los contagios y por ende, para garantizar la salud y el derecho a la vida del conjunto de la población, lo que le acaba llevando a concluir que “la constrictión extraordinaria del derecho fundamental a la educación (art.27.1 CE), que prescribió el artículo 9 del Real Decreto 463/2020 contó con fundamento suficiente en la ley orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOEAES) y no resultó desproporcionada, por lo que tal decisión no es inconstitucional”.

El artículo 10, por el que se decretaba el cierre temporal de todos aquellos establecimientos y locales que se dedicasen a actividades distintas de la comercialización de productos de primera necesidad, se entendía para los recurrentes como una suspensión del derecho a la libertad de empresa del artículo 38 de la CE para todos aquellos negocios que no hubieran sido calificados por el Gobierno como comerciantes de productos esenciales, lo que implicaría que “se está operando la suspensión de una dimensión que forma parte del contenido esencial del derecho a elegir una profesión u oficio y de la libertad de empresa, entendido como derecho no solo a iniciar la actividad, sino a sostenerla y desarrollarla de acuerdo con los propios objetivos y planificación”. Sin embargo, el TC entendió en este caso que la restricción del derecho a la libertad de empresa no tenía un alcance general, sino que se limitaba exclusivamente a determinados establecimientos no incluidos entre la amplia gama de excepciones taxativamente previstas, por lo que su alcance no sería de carácter general, y acaba concluyendo en el FJ 9º de la Sentencia objeto de análisis que “se imponen, así, unas reglas que, por su propia estructura y pese a su amplísimo alcance, se ajustan más a la naturaleza de una limitación muy intensa que a la de una suspensión general”.

Por último, el artículo 11, por el que se limitaba la posibilidad de acudir a actos religiosos y ceremonias de culto, se entendió como una suspensión del derecho a la libertad religiosa consagrado en el artículo 16 y 10.1 de la CE. Debemos partir en este supuesto de que no se

prohibía en este artículo la asistencia a este tipo de actos sino que simplemente la posibilidad de asistencia quedaba condicionada a la adopción de medidas organizativas que evitasen que se formasen aglomeraciones de personas y se pudiesen realizar en condiciones de seguridad. Por lo que, en este caso, lo que argumentaba el Grupo Parlamentario, era que, al no haberse recogido en el artículo 7 del RD la asistencia a actos fúnebres como una de las causas excepcionales que permitían los desplazamientos por las vías públicas, en realidad existía una prohibición *de facto*, ya que, quienes saliesen de su domicilio por esta causa, podrían ser sancionados en base a la redacción existente en dicho artículo.

El TC tampoco entendió que se produjera una suspensión del derecho a la libertad de culto en este supuesto, dado que “ninguna coacción conllevó el que se condicionara la asistencia a lugares de culto y a ceremonias religiosas «a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones» y en posibilitar distancia entre asistentes” (FJ 10º). Sin embargo, y desde mi humilde opinión, sí considero que existe cierta vaguedad argumentativa en el razonamiento jurídico de nuestro TC en relación al hecho de que no se contemplase expresamente la asistencia a actos fúnebres entre los supuestos del artículo 7.1 del RD, puesto que en FJ 10ª de la STC 148/2021, se limitó a exponer que:

“El silencio al respecto del artículo 7.1 no contradice la evidencia de que el propio Real Decreto contempla de manera explícita la asistencia a lugares de culto y a ceremonias religiosas (art.11), con la consiguiente facultad de encaminarse a unos u otras. Y ante el argumento de los recurrentes de que la imprevisión de este punto del artículo 7.1 podría dar lugar a la sanción de quienes se desplazasen a los efectos que dice el artículo 11, no hay sino recordar [...] que «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en si misma motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad» (SSTC 58/1982, FJ 2 y 83/2020, FJ 8)”.

3.2.2 INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS DECLARADAS EN EL REAL DECRETO 926/2020

Frente al segundo estado de alarma para hacer frente a la pandemia por COVID-19, también fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad por algunos diputados del Grupo Parlamentario Vox, por el que se impugnaban las medidas contenidas en los siguientes preceptos del Real-Decreto 926/2020, de 25 de octubre: El artículo 5 por el que se limitaba la libertad de circulación de la población al imponerse un toque de queda que restringía la circulación por la

vía pública entre las 23.00 de la noche y las 6:00 de la mañana, salvo para determinados supuestos taxativamente recogidos en el propio precepto; el artículo 6 que restringía los desplazamientos de la población entre diferentes CCAA, de nuevo, salvo para supuestos taxativamente recogidos en la norma; el artículo 7 restringía la celebración de reuniones en grupo, estableciendo un límite máximo de seis personas, salvo que se tratase de personas convivientes, tanto en espacios cerrados como al aire libre y en su apartado tercero se recogía la posibilidad de limitar el ejercicio del derecho de reunión al quedar condicionado su efectividad al cumplimiento de la distancia interpersonal que permitiese el ejercicio de este derecho en condiciones de seguridad; y, por último, el artículo 8 que limitaba la permanencia en los lugares de culto, mediante el mandato a las autoridades delegadas de establecer aforos “atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos”.

En lo que se refiere al primero de los preceptos, reproduciendo el esquema utilizado en la sentencia anterior, se consideró legalmente fundado en la previsión del artículo 11.a) de la LOEAES, tal y como sucedía con el artículo 7 del Real Decreto 463/2020. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en el supuesto anterior, el TC entendió que no se suspendía el derecho fundamental a la libertad de circulación del artículo 19, sino que se trataba de una limitación encuadrable dentro de lo constitucionalmente permitido dentro del estado de alarma, dado que la restricción, aunque de especial intensidad, se aplicaba únicamente a un concreto horario nocturno, tratándose de un “horario reducido en relación con el total de la jornada (siete horas)” y “atenuada en intensidad, por tratarse de un período de tiempo generalmente dedicado al descanso por la mayoría de la población” (FJ 4º STC 183/2021). De esta forma, esta medida se consideró idónea (resultaba adecuada para frenar el avance de los contagios, especialmente, porque se había considerado los contagios dentro del ocio nocturno como uno de los principales focos de la propagación de la enfermedad), necesaria (las medidas que se habían adoptado hasta ese momento habían demostrado no ser eficaces pues los contagios continuaban en aumento) y proporcionada (perseguía la protección de la salud pública y, en último término, la preservación de la vida). Sin embargo, este planteamiento no fue compartido por todos los magistrados en la Sentencia objeto de análisis y, por ejemplo, XIOL RÍOS afirmaba a este respecto en su voto particular que “es difícil aceptar que una medida de toque de queda [...] pueda tener un alcance cualitativo y cuantitativo de distinta naturaleza que el confinamiento domiciliario por el hecho de que solo tenga lugar durante las horas del espacio nocturno (entre las 23:00 y las 6:00 horas). La opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia de la que discrepo, al examinar el carácter proporcionado o no de la medida, realiza

unas afirmaciones, relacionadas con la intensidad de la libertad de circulación en el «toque de queda», que considero que también podría encerrar una cierta contradicción lógica. Por una parte, [...] se tiene en cuenta, para aceptar la proporcionalidad de la medida [...] que «la limitación tuvo lugar en un curso horario en que, para la generalidad de la población, la vida diaria era de ordinario atenuada en intensidad, por tratarse de un periodo de tiempo generalmente dedicado al descanso de la mayoría de la población». Sin embargo, [...] [también] se recoge que «según destacaba el preámbulo del Real Decreto 926/2020 buena parte de los encuentros de riesgo se producen en horario nocturno, de acuerdo con la información facilitada por las comunidades autónomas»”.

El artículo 6 de este RD por el que se imponía un cierre territorial de carácter fronterizo, implicaba para los recurrentes una vulneración del artículo 19 CE, tanto como derecho fundamental a la libertad de residencia, entendida esta como el derecho de la población a elegir su propio lugar de residencia sin sufrir ningún tipo de injerencia por parte de los poderes públicos, como en su vertiente de derecho a la libertad de circulación. Debemos partir para el análisis de este supuesto del marco jurídico que se constituía en la conjunción de este con las medidas preceptuadas en el artículo precedente, dado que el juego combinado de ambos artículos acababa por configurar el *régimen de circulación legalmente aceptado*. De esta forma, quedaban desafectados todos aquellos desplazamientos que se realizaran en horario diurno y dentro de la propia demarcación autonómica, aunque cabe señalar que, en base a lo establecido en el segundo inciso del artículo 6, cabía la posibilidad de que, por decisión de la autoridad delegada competente, se pudiese “limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma”. Este esquema, sirve a nuestro TC para concluir en el FJ 5º de la sentencia objeto de análisis que “la regla general era la prohibición de entrar o salir de alguno de aquellos ámbitos territoriales. La excepción, por el contrario, solo alcanzaría a las personas que fueran a realizar el desplazamiento por alguno de los motivos expresados en el artículo 6.1, siempre que lo justificaran adecuadamente”, lo que constituiría el mismo planteamiento jurídico que había llevado a nuestros magistrados a declarar la inconstitucionalidad del artículo 7º en la Sentencia del año 2021, al ser el régimen general la imposibilidad de desplazarse y la excepcionalidad la concurrencia de alguno de los supuestos tasados que permitirían el mismo.

Sin embargo, reproduciendo el análisis reiterado en las medidas anteriores, el TC consideró esta medida amparado en el supuesto genérico del artículo 11.a) LOEAES y avaló su constitucionalidad al considerar que “el artículo 6 no estableció una suspensión del ejercicio

del derecho a la libertad de realizar desplazamientos de entrada y salida de aquellos ámbitos territoriales durante el estado de alarma. Más bien, se trató de unas limitaciones muy intensas a aquel ejercicio que restringieron, con carácter general, la libertad de las personas para entrar y salir, al poder hacerlo, únicamente, cuando justificaran adecuadamente la concurrencia de alguno de los motivos previstos en la norma de referencia” (FJ 5º). Para defender esta decisión y, obviando *de facto* la premisa anteriormente expuesta, dos fueron las argumentaciones utilizadas por nuestro Altísimo Tribunal: por un lado, considerar que la población gozaba de una libertad general de movimiento, pero si bien, dentro de su propio ámbito territorial y, por el otro, que fuera de este ámbito territorial, existía una libertad general de movimiento cuando este desplazamiento de justificase en alguno de los once motivos que taxativamente recogía la norma. A mi entender, la argumentación del tribunal debería haber seguido la línea utilizada para el análisis del artículo precedente y, centrar el enfoque jurídico de esta cuestión en el hecho de que, pese a que la norma general era la imposibilidad de desplazamiento, tal y como previamente habían afirmado, esta imposibilidad se daba solo fuera de determinados ámbitos territoriales (ya fuera la CA o una entidad territorial inferior), para determinar así la magnitud de esta restricción desde una vertiente tanto cuantitativa (posibilidad de desplazamiento dentro de tu propia demarcación territorial frente a posibilidad de desplazamiento fuera de este, salvo supuestos justificados) como cualitativa (afección a la población general, salvo las personas que se encontraran en los supuestos descritos en el catálogo de excepciones).

El artículo séptimo, que vulneraría el derecho de reunión del artículo 21, debe ser analizado desde tres enfoques distintos:

En primer lugar, los recurrentes plantean la vulneración del artículo 21 CE referente al derecho de reunión por el apartado tercero de este precepto que disponía que “las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios”. Dicha vulneración es rotundamente desestimada por parte de nuestro TC al entender que esta limitación se encontraba dentro del margen de constitucionalidad establecido en el apartado segundo del propio artículo 21 CE que dispone que “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”, así como en el marco legal configurado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de

reunión (LORD) que en su artículo 10 preceptúa que “si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación”.

En segundo lugar, se invocaba la vulneración del derecho de reunión por el apartado primero de este artículo, en la medida en la que impedía la celebración de reuniones de carácter privado entre familiares o amistades en domicilios privados, siempre que se tratará de un número superior a seis personas – salvo convivientes –. El TC entiende, y acertadamente a mi entender, que “este tipo de reuniones y encuentros de personas quedan en todo caso fuera del régimen de la Ley reguladora del derecho de reunión [...] y al margen, incluso, del propio concepto constitucional de reunión (art.21 CE), al que es de esencia un propósito o sentido de participar, de un modo u otro, en la esfera pública [...], algo que está ausente, por definición, en estos encuentros de índole privativa o íntima” (FJ 6°).

Por último, se planteaba la vulneración de este mismo derecho al limitarse de forma genérica las agrupaciones, ya fuera en espacio público o privado, a un número máximo de seis personas. De nuevo, la medida se consideró amparada en el precepto 11.a) LOEAES y 12.1 que remite a las medidas contempladas en la normativa para la lucha contra las enfermedades infecciosas. Por otro lado, el TC reputa la medida como adecuada y necesaria, al haberse adoptado en orden a la reducción de la movilidad social para frenar la propagación del coronavirus, dentro de un contexto epidemiológico en el que el número de contagios iba en aumento y proporcionada, al considerar que el límite de seis personas “se ajustaba, en términos de proporcionalidad, a un equilibrio entre el reconocimiento que merece la condición de ser social de las personas y la lucha por preservar la salud pública”(FJ 6°).

Finalmente, los recurrentes entendían que el artículo 8 vulneraría el derecho a la libertad religiosa del artículo 16.1 CE, en lo referente a su *esfera externa* entendida esta como el derecho que se le reconoce a toda persona a participar en actos de culto. La peculiaridad que planteaba esta disposición en comparación con otras de las medidas ya analizadas es que la redacción de este artículo no establecía unos límites taxativos de asistencia a estos actos, disponiendo un determinado aforo, como sucedía por ejemplo en el artículo anterior, sino que sería la autoridad delegada competente la que determinaría, para cada caso concreto, cuales serían esos límites. De esta forma, esta norma gozaba de un carácter preventivo, y como se imponía a la autoridad delegada el mandato de realizar dicha concreción en base “al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos”, el TC entendió en el FJ 7° de la sentencia objeto de

análisis que el juicio de proporcionalidad debería versar sobre cada uno de los actos gubernativos de aplicación de la norma por los que se establecieron los aforos concretos, y no sobre la norma que reconocía la habilitación concedida.

3.2.3 ¿ESTADO DE ALARMA O ESTADO DE EXCEPCIÓN?

Aunque la existencia de los presupuestos para la declaración del estado de alarma durante la pandemia no fue planteada en ninguna de los recursos de inconstitucionalidad, pues, tal y como afirmaban los recurrentes en su escrito de demanda del 28 de abril de 2020, “parece difícilmente discutible la concurrencia en el caso que nos ocupa del presupuesto que permite la declaración del estado de alarma, en cuanto procede aquél en tanto se produzca una alteración «grave de la normalidad» como consecuencia de «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves» [artículo 4 b) LO 4/1981]. Ciertamente la crisis ocasionada por la propagación del SARS-coV-2 habilita para la declaración del estado de alarma” (Fundamento de Fondo 4º), resultaba un debate inevitable la posible idoneidad para hacer frente a la propagación de la enfermedad durante la pandemia por COVID-19 del estado de excepción, frente al estado de alarma, como estadio “superior” que permitiría la suspensión de derechos fundamentales y, por lo tanto, medidas más gravosas, dentro de la configuración de los estados excepcionales en el derecho español.

De acuerdo con el apartado primero del artículo 13 de la LOEAES el estado de excepción puede ser adoptado “cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”. Poniendo este artículo en relación con el artículo 4 de la LO vemos como el estado de excepción constituiría una modalidad agravada de restricción de derechos fundamentales en comparación con el estado de alarma, siendo el fundamento habilitante de uno y otro totalmente distinto, pues, mientras que el estado de alarma se caracterizaba por su apoliticidad, como ya se explicaba en el primer capítulo de esta monografía, tal y como apunta la profesora de Derecho Constitucional ITZIAR GÓMEN FERNÁNDEZ, en el caso del estado de excepción “la naturaleza de la amenaza es distinta, y afecta directamente al orden constitucional porque presupone una alteración del orden público de tal magnitud que sólo la declaración del estado de emergencia — que permite adoptar medidas que suponen una forma

de ejercicio del poder ajeno al que se ejerce en situaciones ordinarias — permiten preconizar la recuperación de un estado de cosas sujeto de nuevo al mantenimiento del orden público”⁹¹.

Más allá de los presupuestos para la declaración de una u otra figura normativa, para el TC, en la Sentencia 148/2021, es necesario realizar una “interpretación integradora” (FJ 11º) de los estados excepcionales contemplados en el artículo 116 de nuestro texto Constitucional, lo cual implicaría no interpretar cada uno de estos estados como “departamentos estancos e impermeables”, sino que cada uno de ellos configurarían diferentes grados de una misma realidad que permitiría la aplicación de uno u otro dependiendo de la gravedad de la situación, obviándose así el esfuerzo legislativo por establecer unos presupuestos de hecho tasados para cada uno de ellos que de acuerdo con esta interpretación resultarían totalmente innecesarios pues hubiera bastando en este sentido con una cláusula general referente a las alteraciones al orden público y la demarcación del grado de intensidad o magnitud de la situación para su aplicación.

De esta forma, el Constitucional mantiene una conceptualización *gradualista*, atendiendo a la intensidad de las restricciones sobre los DDFD que se permite dentro de cada uno de los estados excepcionales, frente a aquella parte de la doctrina que localiza el elemento esencial en la propia naturaleza de los presupuestos habilitantes. En este sentido, y en contraposición a la postura del Tribunal, el Consejo de Estado, en su Dictamen 615/2020 ya mencionado, afirma con rotundidad que,

“en tanto no concurra una alteración grave del orden público democrático -como notoriamente no concurre en la epidemia ocasionada por el coronavirus 19-, el recurso al estado de excepción en situaciones de epidemia carece de presupuesto constitucional habilitante y, en consecuencia, las medidas adoptadas para combatirla deber articularse a través del estado de alarma. [...] las medidas adicionales que pueden adoptarse en el estado de excepción, en forma de suspensión de determinados derechos fundamentales y libertades públicas, no están pensadas [...] para luchar contra las crisis sanitarias”.

Tal interpretación, que el TC denomina como “originalista” tal y como señala en el FJ 11º “excluiría radicalmente la posibilidad de que una epidemia, por grave que resulte, habilite al Gobierno para declarar otro estado que no sea el de alarma. Le impediría, por tanto, adoptar

⁹¹ 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.12.

medidas que comporten la suspensión de otros derechos [...] más allá de los supuestos expresamente previstos en la normativa sanitaria «ordinaria» [...] conforme a esta interpretación sería necesaria una reforma normativa de alcance a fin de admitir las crisis sanitarias o epidemias graves como supuestos de hecho habilitadores para una declaración del estado de excepción”. Este planteamiento, así entendido, lleva al Constitucional a la conclusión lógica de que, tal y como señala GÓMEZ FERNÁNDEZ: “si se declara el estado de alarma estableciéndose como medida la restricción de uno o más derechos que suponga, de facto, su suspensión, entonces hubiera sido necesario proclamar el estado de excepción, que es el único que formalmente contempla la posibilidad de suspensión, resultando de este razonamiento un juicio claro de inconstitucionalidad frente al Real Decreto 463/2020”⁹².

En mi opinión, resulta indispensable poner el énfasis en las expresiones que fueron, no en vano, explícitamente elegidas por nuestro legislador a la hora de conceptualizar los estados excepcionales, y realizar así una interpretación teleológica del propio texto normativo, además, considero muy interesante traer a colación en este extremo las palabras del magistrado DON ANDRÉS OLLERO TASSARA que en su voto particular a la STC 148/2021 nos recordaba que “el artículo 116.3 CE establece que la «proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos». Esto lleva a pensar que quién lo proclamara en el arranque de una pandemia como la experimentada estaría transmitiendo a la población que se consideraba en condiciones de ponerle fin en uno o dos meses. A lo largo del desarrollo del estado de alarma se han expresado no pocas majaderías, incluso por portavoces autorizados, pero es de justicia reconocer que no se llegó a ese extremo. Sería precisa una interpretación bastante tortuosa para esquivar este precepto constitucional”.

Sin embargo, debo reconocer que la propia aplicación del estado de alarma durante la pandemia por COVID-19 y la escasa operatividad práctica que ha demostrado, y que considero ha llevado tanto al Gobierno como a nuestros propios Tribunales en numerosas ocasiones a realizar interpretaciones *forzadas* de la norma, para así poder darle una cobertura legal a unas medidas que resultaban de imperiosa necesidad como medio último para la protección de la salud pública y en última instancia de la vida de las personas, habiendo caído reiteradamente en la bien sabida premisa de que el fin justifica los medios, ha demostrado no ser tampoco, en

⁹² GÓMEZ FERNÁNDEZ, I, *op. cit.*, 2021, pág.6.

los término actualmente configurado en nuestra LOEAES, un instrumento idóneo, o al menos no estar dotado de los mecanismos necesarios, para hacer frente a una situación epidemiológica como la acontecida. En este sentido señala, acertadamente a mi parecer, ALVARÉZ GARCÍA que el “error insospechado pudo tener su origen en la idea de que las grandes epidemias ya habían desaparecido de la realidad del mundo desarrollado [...] gracias al desarrollo científico y sanitario; o a la idea de que la lucha histórica contra las grandes epidemias se había hecho no tanto con medidas para todo el Estado, sino localizadas territorialmente (dado que los niveles de movilidad eran más limitados)”⁹³. Lo que resulta a todas luces indiscutible es que no estábamos preparados para hacer frente a una crisis como la que se inició a principios del año 2020 y, como suele suceder en la mayoría de los casos en los que la realidad social precede o en muchos casos supera a la legislativa, ha servido para evidenciar la necesidad de revisar la configuración jurídica de esta figura normativa y si, tal y como señalaba el Consejo de Estado, es el instrumento que nuestro poder legislativo ha configurado para hacer frente a las epidemias, deberá dotársele de unos medios adecuados y aptos para tal fin.

En este sentido, la necesidad de acontecer una fuerte reforma legislativa ya ha sido apuntada desde diferentes frentes, como el propio Consejo de Estado en el Dictamen 213/2021, de 22 de marzo donde, en relación a la LO 3/1986 sobre la que se evidenciaba la necesidad de “una adecuación legislativa que le aporte mayor detalle y concreción, en orden a proporcionar a las autoridades sanitarias competentes el mejor marco jurídico posible para afrontar las situaciones presentes y futuras de riesgo grave para la salud pública” o el Tribunal Supremo en su Sentencia 719/2021, de 24 de mayo, FJ 4º, letra D), donde afirma que “sin ninguna duda hubiera sido deseable que, en vez de a conceptos indeterminados y cláusulas generales, pudiéramos acudir a una regulación específica para afrontar la pandemia que detallase cuantos extremos fueran susceptibles de precisión para ofrecer la máxima seguridad jurídica”.

3.3 LÍMITES TEMPORALES EN LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

Otra de las carencias que se evidenciaron a raíz de la declaración del estado de alarma fue la falta de unos límites legales máximos a la duración de las prórrogas del mismo. Tal y como ya ha sido expuesto, el artículo 116 de nuestra carta magna en su apartado segundo establece un

⁹³ ALVAREZ GARCIA, V: “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Diario del Derecho*, Iustel, 2021. Disponible en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1215616 (Última consulta 01/06/2023).

primer límite a la declaración inicial del estado de alarma por el Gobierno al disponer que “el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días”. Sin embargo, dicho límite tiene un carácter relativo, ya que se contempla la posibilidad de que este plazo se vea prorrogado, bajo autorización *sine qua non* del Congreso de los Diputados, tanto en el propio precepto señalado así como en el artículo 6 de la LOEAES al disponer que “[el estado de alarma] sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”. Existe además un límite absoluto que aparece recogido en el artículo 1.2 de la LOEAES cuando nuestro legislador estableció que “las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las **estrictamente indispensables** para asegurar el restablecimiento de la normalidad”.

Como se ha puesto de manifiesto en el análisis cronológico de los estados de alarma realizado en el apartado segundo de esta monografía, durante la vigencia del primer estado de alarma declarado en España para hacer frente a la pandemia por Covid-19 al **Real Decreto 463/2020** por el que se declaraba inicialmente el estado de alarma sucedieron seis Reales-Decretos que, progresivamente y todos ellos por periodos quincenales, fueron prorrogando dicho estado de emergencia. Sin embargo, totalmente distinto fue el tratamiento jurídico de esta cuestión durante el estado de alarma declarado bajo el Real Decreto 926/2020 ya que al periodo inicial de 15 días seguiría una única prórroga realizada a través del **Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre** que extendía el mismo por un periodo de 6 meses; de esta forma, con un único Real-Decreto la cámara baja prorrogaba el estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021.

Sobre la constitucionalidad de la extensión temporal de la prórroga del estado de alarma de octubre hubo de pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 183/2021, de 27 de Octubre de 2021 por la que, como ya se indicó, se resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox frente a determinados preceptos del Real-Decreto 926/2020 y de su Real-Decreto de prórroga.

En lo referente a esta cuestión, en su escrito de demanda el grupo parlamentario exponía tres argumentaciones que, si bien fueron tratadas de forma separada por nuestro constitucional, resultan correlativas: por un lado, entendía, tal y como había hecho nuestro Gobierno durante el primer estado de alarma, que tratándose de una prórroga sobre el plazo máximo de 15 días preceptuado en el artículo 116.2 CE, dicha prórroga debía realizarse a su vez por periodos

sucesivos de igual duración, argumentando en favor de esta interpretación la necesidad de ejercer un fuerte control parlamentario a los poderes de los que se ve investido el poder ejecutivo durante la declaración de los estados de excepcionalidad, y por otro lado, la prórroga realizada en el Real-Decreto 956/2020 implicaría un quebrantamiento de los principios de proporcionalidad e indispensabilidad que de conformidad con el artículo 1.2 de la LOEAES deben regir los estados de emergencia al ser “difícilmente justificable la indispensabilidad y proporcionalidad del estado de alarma de seis meses, sin que durante ese período pueda el Congreso revisar y, en su caso, no autorizar la continuación de las restricciones de derechos fundamentales y la asunción de poderes exorbitantes por parte del Ejecutivo”. Por último, el grupo parlamentario invocaban la vulneración de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 23 (apartados 1 y 2) donde se recoge el derecho de participación política, pues entendían que la duración de esta prórroga les privaba de la posibilidad de volver a pronunciarse, en su condición de representantes de los ciudadanos, sobre las condiciones del estado de excepcionalidad vigente y 24 de la CE al entender mermada la protección judicial de sus derechos.

Siguiendo el orden expuesto en la sentencia objeto de análisis, el tercer argumento fue descartado *ab initio* por nuestro Altísimo Tribunal. En primer lugar, la infracción del artículo 23 CE fue rechazada pues debe entenderse que el grupo parlamentario tuvo la oportunidad, y así lo hizo, de pronunciarse sobre la solicitud de prórroga del estado de alarma en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados celebrada el día 29 de octubre de 2020, donde finalmente la prórroga del estado de alarma, con una duración de 6 meses, resultó aprobada por mayoría. De esta forma, tal y como se señala en el FJ8º de la STC 183/2021 “los miembros de la Cámara pudieron ejercitar este derecho en el Pleno en el que fue aprobada la autorización de la prórroga. Cosa distinta es que los ahora recurrentes no hubieran obtenido un resultado en la votación que fuera conforme a sus, por otra parte, legítimas pretensiones de oposición”. Tampoco puede entenderse, de acuerdo con la sentencia del constitucional, afecto el derecho del artículo 24 CE pues los recurrentes partían de la errónea premisa de autoaplicatividad⁹⁴ de las reglas por las que se fijó la duración de la prórroga, que debe ser descartada al ser el único

⁹⁴ Debemos entender como tales aquellas que no necesitan de un acto de aplicación para ser susceptibles de perjudicar los DDDFF de las personas. El TC, en la STC 152/2017, FJ 3º entiende estas como “aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación, por lo que los interesados «solo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» [STC 129/2013, FJ 6 a)]”.

objetivo de las mismas “la fijación del alcance temporal del cumplimiento de otras determinaciones normativas de carácter sustantivo” (FJ8°).

En lo referente a la posibilidad de establecer prórrogas de duración superior a 15 días, nuestro TC entiende que el artículo 116.2 CE impone este plazo para la declaración inicial del estado de alarma, pero que el mismo no resulta aplicable ni constituye un límite temporal para sus prórrogas. Tal y como se declara en la STC 183/2021 (FJ8°): “Lo que la Constitución determina a estos efectos es, sin más, que el antedicho plazo de quince días, hasta el que puede extender el Gobierno por su sola autoridad este estado de crisis, requerirá para su prórroga la autorización del Congreso; no que la prórroga quede a su vez, necesariamente limitada en el tiempo de igual modo”. Esta resulta la conclusión lógica si tenemos en cuenta la gran variedad de casuísticas que justificarían la declaración del estado de alarma y que nuestro legislador contempló en el artículo 4 de la LOEAES y, por ende, la duración de la prórroga deberá ser adaptada al supuesto concreto en el que nos encontremos y a las exigencias del mismo, quedando reservada su apreciación y valoración al Congreso de los Diputados que deberá ser quien concluya cual resulta el plazo más adecuado para la delimitación temporal de dicha prórroga.

Por último, mayor complejidad y debate presentó la cuestión de la infracción del principio de proporcionalidad ya que la conclusión final a la que llega el TC en la STC objeto de análisis es que este principio no constituye el “canon” adecuado para enjuiciar la constitucionalidad de la duración de la prórroga; no debiéndose someter por ende a dicho análisis y siendo, a su entender, el único requisito necesario la existencia de una *razonable adecuación* de la duración de la prórroga a las circunstancias concretas del estado de alarma. En este sentido el TC afirma en la STC 183/2021 (FJ8°) que,

“Para la posible valoración jurídico-constitucional de establecer unos plazos de prórroga de mayor o de menor duración, nada aporta el principio de proporcionalidad, cuya racionalidad propia está en la necesidad de equilibrar o ajustar bienes en tensión recíproca, aunque estén igualmente reconocidos por la Constitución, tensión que en absoluto cabe aquí ver. [...] Antes bien, la determinación de un plazo concreto para la duración de la prórroga obedece a un criterio de razonable adecuación del periodo de tiempo de la prolongación del estado de alarma a las circunstancias del caso concreto”.

Resulta evidente la necesidad de adecuar la duración de la prórroga a las circunstancias concretas del estado de alarma, dada la amplitud de escenarios que se pueden incluir entre los

presupuestos habilitantes del artículo 4° de la LOEAES y que servirían para justificar la declaración del mismo, sin embargo, considero que dicha valoración sobre adecuación podría incluirse dentro del propio juicio de proporcionalidad.

Como es sabido, el principio de proporcionalidad se ha configurado en la jurisprudencia del TC como un instrumento de control sobre las injerencias en los DDFF de los ciudadanos por parte de los poderes públicos que, ante un caso concreto, permitiría delimitar el contenido de los mismos al determinar los requisitos que debe cumplir cualquier intervención sobre estos⁹⁵, por lo que no resulta posible descartar su aplicación como canon jurídico que determine la constitucionalidad de las medidas adoptadas durante un estado excepcional y, por ende, tampoco sobre la duración de las mismas, lo que en todo caso se determina a través de las sucesivas prórrogas a las que se ve sometido el estado declarado. Esta misma premisa fue expuesta por el Magistrado DON CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO en su voto particular a la sentencia del TC, donde manifestó que “el parámetro de enjuiciamiento de las medidas adoptadas y, por tanto, de la duración prevista para su implementación debería ser el canon de proporcionalidad elaborado por este Tribunal Constitucional, que se erige en el instrumento idóneo para delimitar el alcance y contenido del derecho de excepcional surgido de la situación de carácter extraordinario generada por la pandemia”. De esta forma, a mi entender el plazo de duración de la prórroga resultaría constitucional siempre que resulte el necesario, adecuado y proporcional a fin de garantizar que las medidas puedan cumplir la finalidad para la que son adoptadas, en este caso, garantizar la salud pública frenando el avance de los contagios por COVID-19 y, tratándose así de un plazo cierto -6 meses- y coherente con las circunstancias concretas que se estaban viviendo en nuestro país en ese momento temporal, debo entender que el plazo de duración de la prórroga satisfacía el juicio de proporcionalidad. Así lo entendió también la Magistrada DOÑA MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN en su voto particular cuando exponía que “en el contexto de octubre de 2020, sin vacunas todavía, ante la previsión de que su desarrollo e inoculación a la población se alargase hasta la primavera de 2021, como efectivamente sucedió, y asumida la necesidad de vacunación de la población como condición para levantar las medidas adoptadas en el decreto impugnado, el examen de adecuación entre fines y medios, hubiera permitido declarar el ajuste constitucional de la prórroga de seis meses decidido por el Parlamento nacional”.

⁹⁵ VIALE, C.M: “El principio de proporcionalidad”, *DPI Diario*, Cuántico, 2007, pág.1-2. Disponible en: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2014/09/doctrina15914.pdf> (Última consulta 01/06/2023).

Sin embargo, en la sentencia objeto de análisis el TC rechaza la aplicación del canon de proporcionalidad y crea un régimen *ad hoc* donde el punto relevante lo constituye el razonamiento jurídico que el Congreso de los Diputados haga en su resolución de autorización. Para superar este juicio de adecuación el Parlamento debía exponer sus razones sobre i) la necesidad de la prórroga, ii) la imprescindibilidad del plazo adoptado, iii) la correspondencia entre las medidas adoptadas y el tiempo de duración de la prórroga y iv) la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre la actuación del poder Ejecutivo. De todos estos puntos, la posición mayoritaria del TC entendió que sólo se veía satisfecho el primero de ellos, lo que le acaba llevando a concluir la inconstitucionalidad de la prórroga, apoyando toda su argumentación, en el hecho de que la cámara baja había adoptado la argumentación íntegra manifestada por el Gobierno sobre este punto, haciendo suya la motivación expuesta por el ejecutivo. En este sentido, sentencia en su FJ8º que:

“No es su duración, por sí sola y sin más, lo que merece censura constitucional, sino el carácter no razonable o infundado, visto el acuerdo parlamentario en su conjunto, de la decisión por la que se fijó el plazo. La exigencia constitucional del establecimiento de un plazo cierto para la prórroga quedó desvirtuada en este caso por la Cámara, que hizo propio, de manera automática, el propuesto por el Gobierno”.

Si bien este fue el posicionamiento mayoritario, y cabe precisar en este momento que existen seis votos particulares en la Sentencia objeto de análisis, otros magistrados como Don Juan José González Rivas o Doña Luisa Balaguer se descolgaron de este planteamiento, o CONDEPUMPIDO quién en su voto particular entiende que “se puede sostener que sí hay una argumentación y esta es, cuando menos, doble: por una parte las razones esgrimidas por el Gobierno y asumidas mayoritariamente en el acuerdo parlamentario; y, por otra parte, el propio debate parlamentario que propició la asunción por la mayoría de la Cámara Baja de la prórroga, su duración y de las condiciones vigentes, con modificaciones respecto de las establecidas inicialmente por el Gobierno”. Todos ellos, aunque con distintos planteamientos, acaban llegando a la conclusión, acertada a mi parecer, de que existía una coyuntura fáctica que avalaba al menos con una cierta presunción de racionalidad la declaración de una prórroga de seis meses y que, la decisión del Parlamento, independientemente de si se apoya de forma íntegra o no en las razones expuestas por el Gobierno en su solicitud de prórroga, forma parte de la esfera de su propia autonomía atribuida al mismo en el propio texto constitucional⁹⁶.

⁹⁶ PRESNO LINERA, M.A.: “El Estado de...”, pág. 174.

3.4 RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA CUESTIÓN DE LAS AUTORIDADES DELEGADAS

Otra de las cuestiones que se han planteado a raíz de la aplicación práctica de la regulación contenida en la LOEAES es el mandato normativo de rendición de cuentas al Congreso de los Diputados recogido en su artículo octavo. Tal y como se establece en el FJ 9º de la STC 183/2021 la rendición de cuentas sería el mecanismo mediante el cual “el Ejecutivo, en cuanto autoridad competente [...], transmite al Congreso los datos y conocimientos sobre el estado de la gestión de la «crisis» que, bien por iniciativa propia, bien a requerimiento de la Cámara, aquel está obligado a hacerle llegar”. En este FJ se enjuició la tacha de inconstitucionalidad que los recurrentes hacían del artículo 14 del Real Decreto 926/2020 donde se disponía que,

“El presidente del Gobierno solicitará su comparecencia ante el Pleno del Congreso de los Diputados, **cada dos meses**, para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España en relación a la aplicación del estado de alarma.

El ministro de Sanidad solicitará su comparecencia ante la Comisión de sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, **con periodicidad mensual**, para dar cuenta de los datos y gestiones correspondientes a su departamento en relación a la aplicación del estado de alarma”.

A este precepto se le reprochan dos aspectos: por un lado, la limitación temporal y por el otro, el contenido material. La crítica efectuada se centra en la suposición de que el establecimiento de esos dos períodos, de dos meses para el Presidente del Gobierno y de un mes para el Ministro de Sanidad, impiden que el Congreso de los Diputados pueda ejercer de forma adecuada su función de control sobre la actividad del Gobierno. El TC en la Sentencia acoge las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado respecto a que este mecanismo de control establecido en el RD en modo alguno afecta a las facultades ordinarias de control político que corresponden a las Cortes Generales y que se regulan en el artículo 110.2 de la Constitución Española y en los artículos 202 y 203 del Reglamento del Congreso por lo que respecta a la comparecencia del gobierno a petición propia y en el artículo 110.1 de la CE y artículos 202 y 203 del Reglamento en lo que respecta a las comparecencias efectuadas a requerimiento de las Cámaras.

El Constitucional considera así que la redacción efectuada en el artículo 14 del Real Decreto 926/2020 no excluye las otras modalidades de comparecencias y la posibilidad de anticipar las mismas conforme a los procedimientos establecidos en la CE (Artículos 109 a 111) y artículos

202 y 203 del Reglamento de las Cámaras, no obstante, pone en relación este fundamento con lo estipulado en su FJ 8º en el que, como ya ha sido expuesto, se declaraba la inconstitucionalidad de la prórroga de seis meses por excesiva y, por ende, se declaraban inconstitucionales y nulos las referencias a los diferentes plazos “por su conexión con el período de seis meses de duración de la prórroga” (FJ 9º). De esta forma, aunque nuestro Altísimo Tribunal entiende que los plazos de dos meses y un mes establecidos para la comparecencia respectiva del Presidente del Gobierno y del Ministro de Sanidad constituyen solamente un mecanismo adicional de control para el cumplimiento del derecho-deber recíproco de la Cámara a ser informado y del Gobierno a facilitar dicha información y que no afecta ni excluye al resto de los mecanismos de control político establecidos en la CE y en el Reglamento de las Cámaras en los artículos ya mencionados, sí que declara la inconstitucionalidad de los mismos por su vinculación con el plazo de seis meses de la prórroga que sí fue declarado nulo e inconstitucional en el FJ 8º, pues el todo engloba a las partes, y si el plazo genérico de seis meses es nulo, la misma suerte deben seguir los plazos menores al estar integrados en el mismo.

Respecto al segundo aspecto objeto de reproche, este hace referencia a la redacción del contenido de la rendición de cuentas, ya que el artículo 14 ya transcrito habla únicamente de “datos” y “gestiones”, sin hacer expresa mención a la evolución de la epidemia ni a la eficacia de las medidas adoptadas, por lo que dichas cuestiones, entienden los recurrentes, se escaparían al control político de las Cámaras, tanto en lo que se refiere a las actuaciones de los Presidentes de las CCAA como de las ciudades con estatuto de autonomía. El TC en el FJ 9º de la Sentencia objeto de análisis considera que los términos “datos” y “gestiones” son lo suficientemente amplios como para abarcar tanto la situación estática como evolutiva de la pandemia y, al no establecerse límite alguno en la comunicación de dichos datos, entiende incluidas también las medidas adoptadas para solventar la crisis, por lo que ningún reproche de inconstitucionalidad cabría hacer respecto al contenido de las comunicaciones que se deben realizar entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados durante la vigencia de los estados de alarma referentes al abordaje de la situación de crisis sanitaria y las medidas adoptadas para ponerle freno.

Sin embargo, cuestión muy distinta es para nuestro Tribunal lo referente al control político que el Congreso de los Diputados podría realizar sobre la actuación de los Presidentes de las CCAA y de las ciudades con estatuto de autonomía en su calidad de autoridades competentes delegadas, cuestión que se analiza detalladamente en el FJ 10º de la Sentencia. En este FJ el

Alto Tribunal entiende que la delegación de funciones que se realizó en los presidentes de las Comunidades Autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía como “autoridad delegadas” en el RD 926/2020 no es ajustada a Derecho dado que el artículo 116 de nuestra Carta Magna establece, exclusivamente, como autoridades competentes para la declaración inicial y la eventual prórroga del estado de alarma al Gobierno (mandato constitucional que ha sido recogido por nuestro legislador orgánico en el Art.7 de la LOEAES) y al Congreso de los Diputados (como se establece en el Art.6.1 LOEAES), por lo que la posibilidad de delegación en los Presidentes de las CCAA no está recogida ni constitucional ni legalmente, lo que se demuestra además en el hecho de que, durante la preparación de los propios trabajos parlamentarios de la LO de los estados de alarma, excepción y sitio, hasta en dos ocasiones se negó la inclusión en el texto normativo de la posibilidad de efectuar dicha delegación de competencias⁹⁷.

El Tribunal Constitucional va más allá y analiza la delegación efectuada por el Gobierno a los presidentes de las Comunidades Autónomas y las ciudades con estatuto de autonomía entendiendo que no se trató en puridad de una “habilitación”, según la calificación empleada por el propio Abogado del Estado, pues esta conllevaría que el Gobierno, en su calidad de delegante, sería el titular y responsable de la potestad atribuida, lo que exige a su vez la existencia de instrucciones o criterios generales que deba seguir la autoridad delegada, en cuanto dependiente del primero, para la aplicación de las medidas aprobadas. De esta forma, lo que hizo el Gobierno en realidad fue transferir dicha potestad, que solamente a él pertenecía, a los presidentes de las CCAA y de las ciudades con estatuto de autonomía y, por ende, fueron estos los que al final decidieron sobre la “aplicación, modificación, suspensión o incluso regresión” de las medidas limitativas de derechos fundamentales durante la vigencia del estado de alarma, con lo que se produjo una extralimitación de las funciones que legalmente podían tener. Ello lo expresa perfectamente la sentencia en este FJ 10º cuando nos dice que “hubo una disociación no admitida constitucionalmente entre la declaración del estado de alarma y la autorización de su prórroga, de una parte, y de otra, de las medidas que eventualmente habrían de ser aplicadas” que quedaron en una especie de limbo, a la espera que los presidentes de las CCAA y de las ciudades con estatuto de autonomía, las rellenasen de contenido.

⁹⁷ Durante la tramitación del proyecto de LO en el Congreso de los Diputados se rechazó la opción de que el Art.7 de la norma incluyese la posibilidad de nombrar como autoridades competentes para el estado de alarma a los presidentes de las CCAA y durante la tramitación del proyecto en el Senado, fue rechazada la enmienda (número 8) a este artículo que recogía la posibilidad de delegación del Gobierno en los Presidentes de las CCAA (FJ 10º STC 183/2021).

Evidentemente, esta delegación de competencias indebida tiene consecuencias también en la rendición de cuentas que el Gobierno estaba obligado a realizar al Congreso de los Diputados, al no haber ejecutado el control político que la constitución le atribuye; control político que solamente afecta al Gobierno y no a los Presidentes autonómicos que, como mucho, están sujetos al control de las Asambleas Legislativas de sus respectivas Cámaras, lo cual tuvo a su vez plasmación práctica en el hecho que las comparecencias del Presidente del Gobierno y de los dos Ministros que se sucedieron al frente del Ministerio de Sanidad, se limitaron a una valoración general de la evolución de la pandemia pero sin que pudiese ser sometido al régimen de fiscalización atribuido al Congreso de los Diputados, ya que la gestión y aplicación de las medidas de control de la situación de crisis sanitaria que justificaron la declaración del estado de alarma quedaron en manos de las autoridades autonómicas, contraviniendo, de esta forma, la legislación vigente.

CONCLUSIONES

En el marco jurídico del estado de alarma en España, se han identificado los siguientes aspectos problemáticos a raíz de su aplicación para hacer frente a la pandemia por COVID-19:

1. Insuficiencia normativa: El marco jurídico existente no contemplaba de manera específica un escenario de una crisis sanitaria de la magnitud de la pandemia por COVID-19. La falta de regulación detallada y precisa ha generado dificultades en la interpretación y aplicación de las medidas adoptadas durante el estado de alarma. Esto ha evidenciado la necesidad de reflexionar sobre la necesidad de revisar y mejorar la legislación existente para la gestión de situaciones de emergencia como la pandemia de COVID-19. La experiencia vivida ha dejado al descubierto lagunas y deficiencias legales que deben abordarse para garantizar una respuesta eficiente y respetuosa con los derechos fundamentales.

2. Ambigüedad y falta de claridad normativa: La legislación existente no proporcionaba pautas claras sobre las medidas que podían ser adoptadas durante el estado de alarma. Esto ha generado interpretaciones divergentes y decisiones contradictorias por parte de las autoridades competentes y los tribunales, generando inseguridad jurídica tanto para las autoridades como para los ciudadanos. Esto ha llevado a una necesidad de adaptar y modificar la normativa de manera frecuente para abordar nuevas situaciones y escenarios.

3. Ausencia de límites temporales definidos: El marco jurídico no establecía un límite temporal claro para la duración del estado de alarma, lo que ha llevado a prórrogas sucesivas y a una

prolongación extensa de las restricciones. La falta de un límite temporal concreto ha generado dudas sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas y ha planteado cuestiones sobre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

4. Falta de control parlamentario efectivo: Durante el estado de alarma, se ha observado una limitación significativa del control parlamentario en la toma de decisiones. Las medidas adoptadas por el Gobierno no han sido sometidas a una supervisión y aprobación efectiva por parte del Parlamento, generando preocupaciones sobre el equilibrio de poderes y el respeto a los principios democráticos.

5. Problemas de coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: La distribución de competencias entre el Gobierno central y las comunidades autónomas ha generado dificultades en la gestión del estado de alarma. La falta de claridad en las competencias y la coordinación entre las diferentes instancias de gobierno ha dado lugar a una aplicación heterogénea de las medidas adoptadas, generando confusión y desigualdad entre los diferentes territorios.

6. Restricción de derechos fundamentales sin claridad normativa suficiente: Si bien es comprensible que en situaciones de emergencia se puedan limitar ciertos derechos fundamentales, la falta de claridad y precisión en la regulación ha generado dudas sobre la adecuación y proporcionalidad de las medidas adoptadas y su impacto en los derechos individuales.

Estos problemas identificados en el marco jurídico del estado de alarma en España han puesto de manifiesto la necesidad de revisar y fortalecer la legislación existente para garantizar una respuesta eficiente y respetuosa con los derechos fundamentales en situaciones de crisis sanitaria en el futuro. Desde esta óptica, personalmente considero que resulta de suma importancia mantener un equilibrio adecuado entre la protección de la salud pública y la protección de los derechos fundamentales durante una crisis sanitaria como la que ha generado la pandemia de COVID-19. Por un lado, la protección de la salud pública es una prioridad para evitar la propagación del virus y garantizar la seguridad de la población, mientras que, por otro lado, es importante proteger los derechos fundamentales de los individuos, como la libertad de movimiento, la privacidad y la libertad de reunión. Es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre estas dos necesidades, lo cual, como han demostrado los recientes acontecimientos, no siempre resulta fácil, especialmente porque las medidas adoptadas para proteger la salud pública, como las órdenes de confinamiento y el uso obligatorio de

mascarillas, deben ser proporcionales y necesarias para alcanzar el objetivo deseado, pero a su vez, deben respetar la dignidad humana y la efectiva garantía de los derechos fundamentales de las personas.

A mi entender, en tanto que miembros de una democracia representativa pero participativa, es importante mantener un diálogo constante y transparente con la población sobre las medidas tomadas para hacer frente a la crisis sanitaria, y permitir la participación activa de las personas y de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones y, solo de esta manera, se podrá asegurar que las medidas tomadas sean aceptables y efectivas, y que se respeten los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

En conclusión, el estado de alarma en España durante la pandemia por COVID-19 ha enfrentado una serie de problemas jurídicos que han revelado la necesidad de revisar y mejorar la configuración legal de esta herramienta. Es fundamental garantizar la claridad normativa, la proporcionalidad en la limitación de derechos, la supervisión parlamentaria adecuada y la coordinación entre las diferentes instancias de gobierno. Estas reflexiones permitirán fortalecer el marco legal y estar mejor preparados para futuras situaciones de emergencia.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBOS Y REVISTAS

ABA CATOIRA, A: “El estado de alarma en España”, *Teoría y realidad Constitucional*, UNED, núm. 28, 2011.
<https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6961>

ALCARAZ, H: *El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿elogio de la excepción ?*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.
<https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0023>

ÁLVAREZ GARCIA, V: “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Diario del Derecho*, Iustel, 2021. Disponible en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1215616 (Última consulta 01/06/2023).

ARAGÓN REYES, M: “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 32, Iustel, 2020. Disponible en:

https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=32&id=3 (Última consulta 04/06/2023).

ARAGÓN REYES, M: “Hay que tomarse la Constitución en serio”, *El País*, Edición digital, 2020. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html (Última consulta 29/05/2023).

ARROYO, J: “Coronavirus: infectados en España y la evolución del brote desde el origen”, *Redacción médica*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148> (Última consulta 15/04/2023).

ATILES-OSORIA, J.M^a: *Del estado de necesidad al estado de excepción: Reflexiones sobre Carl Schmitt*, 2015. Disponible en: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/35321/1/Del%20estado%20de%20necesidad%20al%20estado%20de%20excepci%C3%B3n_reflexiones%20sobre%20Carl%20Schmitt.pdf (Última consulta 04/06/2023).

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I: “Los estados de alarma, excepción y sitio. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio”, *Revista de Política Comparada*, núm.5, 1981.

CALDERÓN, CERESO, A: “Derecho constitucional de excepción y Estado de Alarma”, *Diario la Ley*, núm. 9789, 2021.

COLMENARES, R: Consideraciones sobre los Estados de excepción: especial énfasis en Venezuela, Colombia, México, España y Suiza, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Metropolitana, 2020. Disponible en: <https://www.unimet.edu.ve/wp-content/uploads/2020/12/Edos-de-Excepci%C3%B3n.pdf> (Última consulta 04/06/2023).

COTINO HUEOS, L: “Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus” *Diario la Ley*, núm. 9608, 2020.

CRUZ VILLALÓN, P: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

DOMÍNGUEZ ZORRERO, M: “Estados excepcionales y garantía de derechos fundamentales en Latinoamérica”, *Revista de estudios políticos*, núm. 81, 1993.

E. CUÉ, C: "Madrid, en estado de alarma", *El país*, Edición digital, Madrid, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-10-09/madrid-en-estado-de-alarma.html> (Última consulta 29/05/2023).

E. CUÉ, C: " España, en alarma: el Gobierno busca que dure hasta mayo y decreta toque de queda", *El país*, Edición digital, Madrid, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-10-25/sanchez-aprueba-un-nuevo-estado-de-alarma-para-toda-espana-con-intencion-de-que-se-prolongue-hasta-el-9-de-mayo.html> (Última consulta 26/05/2023).

FAGGIANI, V: "Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo", *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm.17, 2012. Disponible en: https://www.ugr.es/~redce/REDCE17pdf/05_faggiani.pdf (Última consulta 04/06/2023).

GARRIDO LOPEZ, CARLOS "La naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción" *Revista española de Derecho Constitucional*, no. 110, 2017.

GIL MARTÍN, G: *Constitución y derecho de excepción: reflexiones constitucionales a propósito de la pandemia sanitaria*, Universidad del País Vasco, Lejona, 2021.

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.

IBAÑEZ SALAS, J.L: "Los estados de excepción bajo el franquismo: aquellos toques de queda", *Diario Nueva tribuna*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/estados-excepcion-franquismo-toques-queda/20201029171051180711.html> (Última consulta 29/05/2023).

LAFUENTE BALLE, J.M^a: "Los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989.

LAFUENTE BALLE, J.M^a: "Los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990.

MARTÍN GONZÁLEZ, P: *La suspensión y limitación colectiva de los derechos fundamentales: especial referencia al estado de alarma*, Universidad de la Laguna, 2020.

MOJICA-CRESPO, M. y MORALES-CRESPO, M.M: "Pandemia COVID-19, la nueva emergencia sanitaria de preocupación internacional: una revisión", *Medicina de familia. SEMERGEN*, volumen 46, suplemento 1, 2020. Disponible en: <https://www.elsevier.es/es->

revista-medicina-familia-semergen-40-articulo-pandemia-covid-19-nueva-emergencia-sanitaria-S1138359320301714 (Última consulta 04/06/2023).

MORO, M: *¿Estado de alarma o estado de excepción? Estudio de la situación jurídica de los derechos fundamentales durante el estado de alarma*, Universidad de Salamanca, 2021.

NOGUEIRA LÓPEZ, A: “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho...y otros problemas*, núm. 86-87.

OMEDES, E: “Las novedades del BOE sobre las normas para la nueva normalidad: reintegro de servicios pagados, límite de precios...”, *Diario 20 minutos*, Edición digital, 2020. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4286856/0/novedades-boe-normas-nueva-normalidad/> (Última consulta 16/05/2023).

PAYE, J.C: “Bélgica: Estado de excepción sin estado de emergencia”, *Punto crítico*, 2017. Disponible en: <https://puntocritico.com/ausajpuntocritico/2017/01/04/belgica-estado-de-excepcion-sin-estado-de-emergencia/> (Última consulta 28/05/2023).

PRESNO LINERA, M.A: “El Estado de alarma en crisis”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 111, segundo semestre, 2021.

<https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1611>

PRESNO LINERA, M. Á: “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por covid-19”. *Excepcionalidad y Derecho: el estado 59 de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021.

<https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0005>

RODRÍGUEZ FERNANDEZ, RICARDO “¿Estado de alarma o estado de excepción?” *Diario La Ley*, no. 9621, 2020.

SAMIR BENAVIDES, F: “Excepción, decisión y derecho en Carl Schmitt”, *Argumentos (Méx.)*, vol.19 no.52, Ciudad de México, sep./dic. 2006.

SCHMITT, C: *Teología política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009.

SIEIRA MUCIENTES, S: “Estado de alarma”. *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, 2020.

VIALE, C.M: “El principio de proporcionalidad”, DPI Diario, Cuántico, 2007, pág.1-2. Disponible en: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2014/09/doctrina15914.pdf> (Última consulta 01/06/2023).

VILLANUEVA, N: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción”, *Diario ABC*, Edición digital, 2020. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html (Última consulta 29/05/2023).

INDICE JURISPRUDENCIAL

Sentencia Tribunal Constitucional 42/2000, de 14 de febrero (ECLI:ES:TC:2000:42)

Sentencia Tribunal Constitucional 72/2005, de 4 de abril (ECLI:ES:TC:2005:72)

Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2010, de 2 de diciembre (ECLI:ES:TC:2010:133)

Sentencia del Tribunal Constitucional 129/2013, de 4 de junio (ECLI:ES:TC:2013:129)

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril (ECLI:ES:TC:2016:83)

Sentencia Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:148)

Sentencia Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021 (ECLI:ES:TC:2021:183)

Sentencia del Tribunal Constitucional 152/2017, de 21 de diciembre (ECLI:ES:TC:2017:152)

Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos 7511/76 y 7743/1976, de 25 de febrero de 1982 (Caso Campbell y Cosans c. Reino Unido) (TEDH 1982\1)

Sentencia Tribunal Supremo 461/2021, de 10 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:461)

Auto del Tribunal Supremo 857/2011, de 10 de Febrero de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:857^a)

Auto del Tribunal Supremo 2985/2011, de 9 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:2985^a)

Auto del Tribunal Supremo 3816/2011, de 5 de abril (ECLI:ES:TS:2011:3816^a)

Auto del Tribunal Supremo 5696/2011, de 30 de mayo (ECLI:ES:TS:2011:5696^a)

Auto del Tribunal Supremo 5698/2011, de 30 de mayo (ECLI:ES:TS:2011:5698^a)

Auto del Tribunal Supremo 6821/2011, de 8 de junio (ECLI:ES:TS:2011:6821^a)

Auto del Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero (ECLI:ES:TS:2012:7^a)

Auto del Tribunal Supremo 6197/2012, de 1 de junio (ECLI:ES:TS:2012:6197^a)

Auto del Tribunal Supremo, de 4 de mayo de 2020 (Procedimiento Núm.: REC.ORDINARIO(c/d) - 99/ 2020)