

Trabajo de Fin de Grado
Grado en Criminología

**LIMITACIÓN/SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES EN LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN
ESPAÑA**

Autor: Eñaut Zuazo Núñez.

Tutor: Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena.

Curso académico 2021/2022.

Donostia-San Sebastián

«Un derecho no es algo que alguien te da; es algo que nadie te puede quitar.»

Ramsey Clark, ex fiscal general de los Estados Unidos.

RESUMEN

En el presente trabajo se tratará de analizar lo ocurrido en España durante la pandemia COVID-19 con las medidas adoptadas tanto por el poder público para afrontarla, como también por el control realizado por el poder jurisdiccional al respecto. Principalmente, se estudiará lo concerniente a la definida y ya conocida como limitación de los derechos fundamentales y de las libertades de los ciudadanos, junto con la polémica acerca de si se limitaron o se suspendieron temporal y/o parcialmente los mismos. Para ello se examinarán las declaraciones y las prórrogas de los diferentes estados de alarma adoptados a lo largo de la pandemia mundial del COVID-19 en España. Así mismo, se hará especial hincapié en las principales sentencias de los tribunales, ya sean del Tribunal Constitucional (recalcando los votos particulares de los magistrados), Tribunal Supremo o incluso de las propias sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de algunas comunidades autónomas, las cuales tuvieron una importancia considerable. Una vez conocidos y entendidos los diferentes fallos judiciales relacionados con la limitación y/o la suspensión de los derechos fundamentales, se acudirá en última instancia a la doctrina entendida en la materia para comprobar de primera mano las opiniones al respecto, junto con las posibles alternativas que propongan.

Palabras clave: pandemia COVID-19; Derecho de excepción; estado de alarma; limitación y/o suspensión de derechos fundamentales; control jurisdiccional.

ABSTRACT

In this work, we will try to analyze what happened in Spain during the COVID-19 pandemic with the measures adopted both by the public power to deal with it, by the public power to deal with it and by the control carried out by the jurisdictional power in this regard. Mainly, what concerns the defined and already known limitation of the fundamental rights and freedoms of citizens will be studied, together with the controversy about whether they were temporarily and/or partially limited or suspended. For this, the declarations and extensions of the different states of alarm adopted throughout the global pandemic of COVID-19 in Spain will be examined. Likewise, special emphasis will be placed on the main judgments of the courts, whether they are from the Constitutional Court (emphasizing the particular votes of the magistrates), the Supreme Court or even the judgments of the Superior Courts of Justice of some autonomous communities, which had considerable importance. Once the different judicial decisions related to the limitation and/or suspension of fundamental rights are known and understood, the knowledgeable doctrine in the matter will ultimately be used to verify first-hand the opinions in this regard, along with the possible alternatives that they propose.

Keywords: COVID-19 pandemic; state of emergency; state of alarm; limitation and/or suspension of fundamental rights; jurisdictional control.

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I. PANDEMIA Y ESTADOS EXCEPCIONALES	8
1. Introducción	8
2. Declaración de pandemia mundial ante el virus SARS-CoV-2	10
3. El derecho de excepción y los derechos fundamentales en España	11
3.1. Análisis del estado de alarma	12
3.1.1. Regulación y desarrollo normativo	12
3.1.2. Precedentes en España	15
3.2. Diferencias entre los regímenes de excepción sobre la base de los derechos fundamentales	18
4. Actuación del poder público contra la pandemia	22
4.1. Reales Decretos y sus prórrogas	25
4.1.1. El Real Decreto 463/2020 (primera declaración)	26
4.1.2. El Real Decreto 900/2020	34
4.1.3. El Real Decreto 926/2020 (segunda declaración)	35
4.2. Normativa aprobada por las Comunidades Autónomas	37
4.3. Control jurisdiccional de las medidas	42
4.3.1. Problemática del control jurisdiccional de los decretos y sus prórrogas	44
4.3.2. Control de las medidas tomadas por las CCAA	50
4.4. La transición hacia una nueva normalidad y su desarrollo normativo	54
4.5. La problemática jurídico-constitucional que proyecta la STC 148/2021	59

PARTE II. LIMITACIÓN/SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO DE ALARMA PARA LUCHAR CONTRA LA PANDEMIA	63
1. Limitación y suspensión perspectiva clásica	63
1.1. Concepto tradicional de suspensión y limitación	63
1.2. Visión crítica del concepto de suspensión	66
2. Actuaciones que hayan afectado a los derechos fundamentales	70
3. Valoración jurisprudencial. Decisiones jurisdiccionales más relevantes	72
3.1. STC 148/2021, de 14 de julio de 2021	73
3.2. STC 183/2021, de 25 de noviembre de 2021	74
4. La necesidad de adaptar la regulación vigente a las nuevas exigencias sufridas por la pandemia	80
CONCLUSIONES	84
REFERENCIAS	88
1. Legislación	88
2. Jurisprudencia	92
3. Obras Doctrinales	93

ABREVIATURAS

CE	Constitución Española
BOE	Boletín Oficial del Estado
LO	Ley Orgánica
LOEAES	Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio
LOMEMSP	Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
RDL	Real Decreto Ley
RD	Real Decreto
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
CD	Congreso de los Diputados
CCAA	Comunidades Autónomas
CISNS	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
FFCCSS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

PARTE I.

PANDEMIA Y ESTADOS EXCEPCIONALES

1. Introducción

Los estados excepcionales son aquellas herramientas jurídicas recogidas en la Constitución Española (en adelante CE) mediante el artículo 116 para cuando exista una *situación insostenible* y sea necesario tomar *medidas extraordinarias para mantener el orden de la Nación*¹. Ciertamente es que como bien veremos en el presente estudio, la doctrina ha discutido sobre la diferencia a la hora de aplicarlos, pero el artículo 55 de la CE y la propia Ley Orgánica 14/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante LOEAES)², determinarán las diferencias entre los diferentes estados.

Será la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) la encargada de considerar el 11 de marzo de 2020 por primera vez al COVID-19 como una pandemia³ tal y como comunicó su director general, mientras que instaba a los Estados a tomar «*medidas urgentes y agresivas*»⁴. Con vista retrospectiva podemos apreciar cómo los países del mundo iban respondiendo a las necesidades día a día, puesto que no existía precedente igual en la historia. Por todo ello y basándose en las directrices del Director General de la OMS, los Estados comenzaron a aplicar decisiones jurídico-políticas muy intensas y excepcionales.

La adopción y entrada en vigor del primer estado de alarma en España con relación a la situación sanitaria derivada del COVID-19 se produjo el 14 de marzo de 2020 mediante

¹ Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, de 29 de diciembre de 1978.

² Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. *Boletín Oficial del Estado*, n. 134, de 05/06/1981.

³ Si acudimos al diccionario nos encontramos con la siguiente definición: «*Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región*» (Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*).

⁴ Para más información al respecto, acudir a: Sevillano, E. G. (11 de marzo de 2020). *La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global*. El País. Disponible en:

<https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html>

el *Real Decreto 463/2020*⁵. A su vez, también se dieron otras disposiciones normativas desarrollándose así un bloque normativo excepcional⁶.

Una vez finalizado el primer estado de alarma (*Real Decreto 463/2020*) y sus correspondientes prórrogas (se dieron un total de seis), el ejecutivo introdujo un nuevo término denominado «*nueva normalidad*» para referirse a la etapa post estado de alarma. Esta tenía como objetivo principal controlar los brotes, frenar los contagios que se estaban dando y fortalecer así las medidas de coordinación entre administraciones públicas y el propio Gobierno de España mediante el *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud* (en adelante CISNS)⁷.

Tras el verano de 2020 y ante la escasez de vacunas, junto con el aumento masivo de la incidencia acumulada *con niveles de contagio y riesgo muy altos a fecha de 22 de octubre de 2020*⁸, el Consejo de Ministros aprobó decretar un nuevo estado de alarma mediante el RD 926/2020, de 25 de octubre⁹, con el objetivo de contener la propagación del SARS-CoV-2 en todo el territorio nacional. Será en este momento cuando entre en juego el RD 956/2020, de 3 de noviembre¹⁰, prorrogando así el segundo estado de alarma por una duración de seis meses y, por tanto, estando vigente desde el 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021.

Sobre todas estas cuestiones pivotará el presente trabajo de investigación para intentar esclarecer si las medidas tomadas al respecto fueron las correctas en relación con la legalidad vigente y más aún en lo referente a los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15-29 de la CE, puesto que las restricciones y limitaciones afectaron a todo tipo de ejercicio de los mismos. Todo ello sin perder de vista la STC 148/2021, que

⁵ 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. «*BOE*» núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

⁶ Todo ello bajo la protección de la habilitación otorgada por el art. 116 de la Constitución Española y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

⁷ Para más información al respecto, acudir a la página web del Ministerio de Sanidad donde se especifican el marco legal de actuación, los aspectos básicos, los acuerdos adoptados en pleno y demás aspectos de dicho Consejo mediante el siguiente enlace: <https://www.sanidad.gob.es/organizacion/consejoInterterri/home.htm>

⁸ Como consta en la segunda exposición de motivos del RD 926/2020, de 25 de octubre.

⁹ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «*BOE*» núm. 282, de 25 de octubre de 2020.

¹⁰ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «*BOE*» núm. 291, de 4 de noviembre de 2020.

resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el RD de 463/2020, por el que se declaró el primer estado de alarma y sus sucesivas prórrogas.

Una de las preguntas claves consiste en si los dos estados de alarma aplicados en la pandemia del SARS-CoV-2 a nivel nacional fueron verdaderos estados de alarma, o fueron estados de excepción encubiertos en la legalidad del estado de alarma. Para dirimir esta cuestión acudiremos a la jurisprudencia de diferentes tribunales junto con la doctrina existente al respecto.

Finalmente, en el presente estudio también se analizarán las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) para hacer frente a la pandemia, así como también las decisiones judiciales más relevantes adoptadas en el ámbito del control de las mismas.

2. Declaración de pandemia mundial ante el virus SARS-CoV-2

Conviene contextualizar brevemente la situación que se vivió a nivel mundial con motivo de esta pandemia mundial, para así posteriormente ir apreciando las medidas que se tomaron en lo que al trabajo concierne en el Gobierno de España.

Será en diciembre de 2019 cuando en Wuhan (Hubei, China) se alertó por primera vez de la presencia de una nueva enfermedad respiratoria grave, dándose así el nombre de SARS (del inglés *severe acute respiratory síndrome*). Las autoridades de dicho país rápidamente dieron con el agente en cuestión, entendiéndolo como una posible «mutación» del ya conocido coronavirus y por lo que al principio lo denominaron como COV-19 (el 19 proviene del año en que se detectó el primer caso)¹¹.

Una vez la OMS declaró la alerta sanitaria internacional, el mundo comenzó a blindarse ante el incremento de los casos, declarándola oficialmente como una pandemia mundial. No olvidemos que se han detectado más de 90 mil casos de COVID-19 en más de 60 países de los cinco continentes, no existiendo precedente igual en la historia¹².

¹¹ Ruiz-Bravo, A., & Jiménez-Valera, M. (2020). "SARS-CoV-2 y pandemia del síndrome respiratorio agudo (COVID-19)". *Ars Pharmaceutica (Internet)*, 61 (2), 63-79.

¹² Villegas-Chiroque, M. (2020). "Pandemia de COVID-19: pelea o huye". *Revista Experiencia En Medicina Del Hospital Regional Lambayeque*, 6 (1). Página 3.

Desde los estamentos públicos se hablaba y se sigue hablando de cómo podemos prevenir los ciudadanos el contagiarnos del COVID-19, por lo que se nos instó a lo siguiente: mantener en todo momento la higiene de las manos limpiándonos las mismas con gel hidroalcohólico, la importancia de las mascarillas (quirúrgicas, FFP2-3, etc.) y su homologación respecto a las directrices sanitarias, la importancia de mantener la distancia interpersonal de seguridad de 1,5 a 2 metros, restringir el número de contactos con personas no convivientes, la utilización de gafas de protección, guantes, medidores de CO₂, etc.

A fecha de 7 de abril de 2022, en España hay un total de 102.747 personas fallecidas y 11.578.653 personas confirmadas de coronavirus. Cifras más que significativas teniendo en cuenta que la población total del país es de 47.326.687. El año más trágico sin duda fue el 2020, donde se registraron datos de hasta 10,4 muertes por cada mil habitantes, creando con ello una tasa de mortalidad del 10,4% en lo que al COVID-19 respecta. En dicho año murieron en España un total de 493.776 personas, 75.073 más que el año anterior. Produciéndose cada día de media 1.353 fallecimientos¹³. En lo que al nivel mundial respecta, a fecha de hoy, 7 de abril de 2020 nos encontramos con cifras devastadoras como un total de 495.130.920 casos de coronavirus detectados y 6.166.510 personas fallecidas por dicha enfermedad respiratoria¹⁴.

3. El derecho de excepción y los derechos fundamentales en España

En el presente apartado se tratará de detallar lo que son los estados de excepción, entre los cuales se encuentra el que a nosotros nos encomienda (estado de alarma), dado que fue aplicado hasta en dos ocasiones a nivel nacional y en una ocasión a nivel territorial (Comunidad Autónoma de Madrid). Para ello, se detallarán las funciones, las limitaciones y/o las suspensiones de derechos fundamentales que cada uno de los estados puede aplicar mientras esté en vigor, sus desarrollos normativos y/o la posibilidad o no de delegar competencias nacionales a las propias CCAA, precedentes que se hayan dado hasta el momento en España, etc.

Dicho lo cual, la Constitución Española recoge los tres estados excepcionales existentes, graduándolos de menos restrictivo a más restrictivo sobre la base de los derechos

¹³ Para más información al respecto véase: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/espana>

¹⁴ Véase: <https://news.google.com/covid19/map?hl=es&mid=%2Fm%2F02j71&state=1>

fundamentales a los que pueden llegar a afectar. Para ello debemos acudir al título V, de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, artículo 116, de la CE¹⁵. No olvidemos que los tres estados excepcionales suponen cierta limitación o suspensión temporal de los derechos fundamentales y su aplicación puede verse afectada a todo el territorio nacional o a una parte en concreto del mismo. Destacar que estos tres serán obligatoriamente regulados por ley orgánica, así como sus competencias y limitaciones (art. 116.1).

Antes de valorar las situaciones que justifican cualquier declaración de alguno de los estados excepcionales, se tienen que tener en cuenta las principales diferencias: a) los procedimientos para adoptarlos; b) la delimitación del grado de actuación del poder legislativo sobre el mismo; y c) la concreción de las medidas correspondientes a cada uno de los estados, junto con su alcance. Una vez entendido esto, el ejecutivo deberá ajustar el estado excepcional más acorde a la situación, adaptándolo al procedimiento que le corresponda en su caso, para tramitarlo por los cauces correspondientes y recogiendo las medidas concretas a tomar. Todo ello respetando siempre los márgenes establecidos por la *Ley Orgánica 4/1981*¹⁶, la cual recoge las previsiones constitucionales de los estados excepcionales, ejerciendo la misma de indicador fundamental, previa aplicación de los mismos mediante su correspondiente RD¹⁷.

Finalmente, la propia CE también detalla que las Cortes no podrán ser disueltas si alguno de estos tres estados está declarado, ni tampoco podrán verse afectadas las funciones del Estado (art. 116.5). Con todo ello, y como es de entender, tampoco se podrán ver modificados los principios de responsabilidad del Gobierno, ni tampoco el de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes (art. 116.6).

3.1. Análisis del estado de alarma

Para comprender el funcionamiento y la aplicabilidad del estado de alarma debemos en primer lugar hacer referencia a su regulación y a su desarrollo normativo, para así entender ante que tipo de mecanismo judicial estamos, para posteriormente conocer si a

¹⁵ Constitución Española. *Op. cit.* Artículo 116.

¹⁶ LO 4/1981. *Op. cit.*

¹⁷ Gómez Fernández, I. (2021). “¿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. Páginas 10-11.

lo largo de la historia de la democracia española se ha dado algún precedente y en su caso, para ver ante qué tipo de problema se aplicó y qué medidas fueron adoptadas.

3.1.1. Regulación y desarrollo normativo

En la actualidad existen tres tipos de estados excepcionales, pero en el presente apartado se le dará mayor relevancia al estado de alarma, dado que es el que se aplicó en España en dos ocasiones a nivel estatal y una en cuanto a la Comunidad de Madrid respecta, para tratar de entender el funcionamiento del mismo, junto con su desarrollo normativo.

Como bien se ha mencionado arriba, tendremos que acudir al artículo 116.2 de la CE para encontrar su regulación de la siguiente manera: *«el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.»*

Sin embargo, la regulación del mismo estará recogida en el Capítulo II de la LO 4/1981, de 1 de junio. Así pues, el artículo cuarto de la LOEAES detalla bajo qué circunstancias podrá declararse el estado de alarma de la siguiente manera:

«a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

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.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad» (art. 4)

Para su declaración será necesario que se promulgue mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros, determinado el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, el cual no podrá exceder de quince días, salvo que se prorrogue con

autorización expresa del Congreso de los Diputados (en adelante CD). En este caso podrán establecerse los nuevos alcances y las condiciones vigentes durante dicha prórroga (art. 6).

No olvidemos que la Autoridad competente al respecto seguirá siendo el Gobierno de la Nación, aunque si este así lo delegase, podría ser el Presidente de la CCAA únicamente cuando la declaración del estado excepcional afectase exclusivamente a todo o parte del territorio de la misma CCAA (art. 7).

Con todo ello, el Gobierno está obligado y deberá dar cuenta al CD sobre la declaración del estado de alarma y toda la información que le sea requerida. Junto a ello, también tendrá que informarles de los decretos dictados durante el estado en cuestión (art. 8).

En relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FFCCSS) y a todos los funcionarios del estado, se detalla que estos quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente para cuando sea *necesaria la protección de personas, bienes y lugares*, pudiendo *imponerles servicios extraordinarios* por su duración o por su naturaleza. Incluso puede darse la situación de que un Presidente Autonómico solicite al Gobierno de la Nación la colaboración de las FFCCSS, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales, siempre y cuando dicho presidente sea la autoridad competente (art. 9).

Será el artículo 11 de la LOEAES el que mayor relevancia tenga en lo que al trabajo y a los derechos fundamentales se refiere, puesto que detalla expresamente lo siguiente:

«a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.»¹⁸

Cabe destacar que por lo que respecta a la autoridad competente, será el profesor J. M.^a Lafuente Balle quien plantee que *«la lectura del precepto constitucional se infiere que la legitimación activa de la declaración del estado de alarma corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que se atribuya intervención alguna al Congreso de los Diputados. Así pues, el control de esta Cámara es a posteriori y de naturaleza, en mi opinión, exclusivamente política.»¹⁹* Con lo cual, convendría acudir al Reglamento del Congreso de los Diputados, Capítulo III, de los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 162):

«1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente.

2. Si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de quince días a que se refiere el artículo 116, 2, de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquel.

3. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada.

4. El debate tendrá lugar en el Pleno y se iniciará con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de prórroga del estado de alarma y se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno»²⁰.

¹⁸ LO 4/1981. *Op. cit.* Artículo 11.

¹⁹ Lafuente Balle, J. M. (1990). “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista De Derecho Político*, (31). Página 28.

²⁰ Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 1982.

3.1.2. Precedentes en España

Hasta el estado de alarma declarado para hacer frente a la emergencia sanitaria del COVID-19, únicamente se había dado un estado de alarma en la historia reciente de la democracia Española. Ocurrió en diciembre de 2010, cuando tras duros meses de negociaciones entre los controladores aéreos y el servicio público empresarial de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), no lograron pactar un acuerdo referido a la jornada laboral del colectivo dañado, dándose la circunstancia que cientos de controladores abandonaron su puesto de trabajo «alegando el supuesto de incapacidad psicológica previsto en la propia Ley de Seguridad Aérea»²¹.

Fue tal el revuelo que se creó, y más a sabiendas de que las vacaciones de navidad estaban a la vuelta de la esquina (días de máximo tráfico aéreo), que el Gobierno de España solicitó al jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire que hiciesen frente al caos ocasionado. Dado que el Ejército no tiene autoridad ni competencias para impartir órdenes de obligado cumplimiento a los controladores civiles, esta solicitud no se pudo solventar, quedando el espacio aéreo español suspendido.

Ante la alarma social cada vez más latente, el Gobierno declaró el estado de alarma mediante el RD 1673/2010, de 4 de diciembre²². Destacar que se les atribuyó a todos los controladores de AENA la consideración de personal militar durante la vigencia del estado de alarma, argumentando que: «a los efectos de lo previsto en el artículo 10 de la LOEAES [...] quedando sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente real decreto, y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre.» (Art. 3).

Una vez entrado en vigor dicho RD podríamos decir que la «normalidad» volvió al espacio aéreo español, puesto que los controladores fueron requeridos para que volviesen a sus puestos de trabajo, todo ello, bajo el mando y vigilancia de los militares españoles. Así pues, se evitó el tener que aplicar las leyes penales y disciplinarias militares anteriormente mencionadas.

²¹ Hernandez Negrin, A. M., y De La Rosa Valverde, M. T. (2021). *El estado de alarma en España en la pandemia de la COVID-19*. Trabajo fin de grado. Universidad de La Laguna. Páginas 16-19.

²² Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. «BOE» núm. 295, de 4 de diciembre de 2010.

La duración del RD en cuestión duró los 15 días establecidos por ley, e incluso fue prorrogado otros quince días mediante el RD 1717/2010, de 17 de diciembre. El Gobierno de España defendió ante el Congreso de los Diputados la prórroga de manera que el único objetivo era el de *asegurar la normalidad en el funcionamiento del tráfico aéreo y mantener con ello la seguridad jurídica en materia de un servicio público esencial*, protegiendo con ello derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como el de la libre circulación²³. Siendo posteriormente ratificado por el Congreso de los Diputados y prorrogando con ello 15 días más el RD 1673/2010 inicial.

No obstante, 300 controladores aéreos interpusieron un recurso de amparo ante el TC, órgano que terminó desestimando dicho recurso²⁴ mediante la sentencia 83/2016, de 28 de abril de 2016²⁵. De este modo se desestimó el recurso de amparo considerando que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de tal manera que: *«La aplicación de la doctrina constitucional reseñada llevó al Tribunal a concluir que «el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador [...] así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley.»* (FJ 9).

Defendiendo que las decisiones tomadas fueron constitucionales, dado que *«la decisión de declarar el estado de alarma por un plazo no superior a quince días es expresión del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el art. 116.2 CE»* (FJ 10).

Para terminar, el TC concluyó que no se había vulnerado el derecho a la tutela jurídica, dado que *«las resoluciones judiciales impugnadas, que inadmitieron el recurso contencioso-administrativo interpuesto [...] no han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).»* No obviando la importancia jurídica del RD sobre el cual se interpuso el recurso de

²³ Hernandez Negrin, A. M., y De La Rosa Valverde, M. T. (2021). («El estado de alarma en España...») *Op. cit.* Página 17.

²⁴ García, A. (11 mayo de 2016). “El Constitucional avala la declaración del estado de alarma durante la huelga de controladores”. *El País*. *Vid.* https://elpais.com/politica/2016/05/11/actualidad/1462965066_659002.html

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016, Fundamento Jurídicos: 9, 10 y 11.

amparo: *«Ello no supone, como vienen a sostener los demandantes de amparo, que los citados Reales Decretos resulten inmunes a todo control jurisdiccional, sino que, al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, solo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos.»* (FJ 11).

Personalmente, voy a recalcar la siguiente conclusión de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) que estamos tratando, puesto que como veremos posteriormente, la interpretación que hace el TC sobre el rango de ley de los estados excepcionales estará a la orden del día con los Estados de Alarma que se aplicaron en la lucha contra la pandemia COVID-19. Dicho lo cual, *«todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal»* (FJ 11).

Como iremos viendo el tantas veces mencionado *«rango de ley»* dará mucho qué hablar en el presente trabajo con todo lo relacionado con la limitación y/o suspensión de los derechos fundamentales de los ciudadanos, a la par que se transferían competencias a las CCAA y estas actuaban de la misma manera limitando ciertos derechos. Actos los cuales han creado la disonancia en gran parte de la doctrina.

3.2. Diferencias entre los regímenes de excepción sobre la base de los derechos fundamentales

Como bien hemos detallado hasta el momento, la CE es la norma encargada de recoger los presupuestos teóricos en relación con el derecho constitucional de excepción, no dejando de lado la pretensión de *prever lo imposible*, dando lugar a una *«anormalidad graduada»*²⁶. Así pues, se regulan tres tipos de estados excepcionales, de los cuales dos son de carácter civil (alarma y excepción), mientras que el otro es de carácter militar (estado de sitio). Cruz Villalón afirma que estos tres estados ampliamente diferenciados ayudarán en la aplicación *«escalonada y gradual en virtud de la gravedad de la*

²⁶ Fernández Segado, F. (1978). "El estado de excepción en el Derecho constitucional español". Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1978 (J. L. Hernández Conesa). *Documentación Administrativa*, (179). Pág. 25

emergencia y de las medidas a adoptar»²⁷. Como bien veremos a continuación, dicho gradualismo es evidente en tanto en cuanto el propio art. 55.1 de la CE recoge que el estado de alarma no podrá suspender derechos, mientras que los otros dos estados excepcionales sí. Tampoco podemos dejar de lado la graduación que se le atribuyó a cada uno de los estados en cuestión a la hora de ponerles el nombre, y como bien apunta Álvarez Ossorio, «*los nombres de las cosas acaban influyendo en su carácter*»²⁸.

Germán M. Teruel considera que la principal característica del Derecho constitucional de excepción, junto con su desarrollo legislativo, no es otra que su «*vocación puramente garantista*» porque será aplicado como respuesta de *última ratio* ante diferentes tipos de crisis, contemplando así las diferentes garantías institucionales, normativas y jurisdiccionales «*evitando posibles abusos y excesos*»²⁹. Por todo ello, tanto la CE como la LOEAES habían previsto un «*corpus garantista*», constituyendo así los pilares del derecho constitucional de excepción para «*prevenir o corregir posibles desviaciones y/o abusos*» que se puedan dar, dándoles especial importancia al Parlamento y al Congreso de los Diputados, puesto que serán ellos en última instancia quienes valoren y decidan si cabe aplicar alguno de los tres estados excepcionales³⁰.

Por lo que respecta a las posibles diferencias que puedan existir entre los regímenes de excepción a la hora de suspender y/o limitar los diversos derechos fundamentales, De la Quadra-Salcedo apunta que «*si un derecho fundamental cuyo ejercicio depende de una potestad discrecional puede considerarse que sigue siendo fundamental e incluso si puede considerarse derecho subjetivo. Es decir, la cuestión es si la suspensión cambia la fisiología del derecho fundamental que deviene un simple interés a que la Administración se comporte con sujeción a Derecho y en especial al fin (la defensa del orden público)*»³¹. En definitiva, habría que andar con pies de plomo a la hora de valorar las posibles suspensiones que se den de los derechos fundamentales, pues la CE en su art. 55 establece claramente la hoja de ruta a seguir con cada uno de los diferentes estados excepcionales aplicables en cada caso; no queriendo decir que los derechos

²⁷ Cruz Villalón, P. (1984) *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos. Página 49.

²⁸ Álvarez-Ossorio Micheo, F., “Los estados de alarma, de excepción y de sitio”, en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *Coronavirus y Derecho en estado de alarma*, Reus, Madrid, 2020. Página 54.

²⁹ Lozano, G. M. T. (2021). Estado de alarma y derechos fundamentales ante la pandemia de la COVID-19. (Doctoral dissertation, Universidad de Murcia). Páginas 2-3.

³⁰ *Ibid.* Página 9.

³¹ De la Quadra-Salcedo, T. (1983) “La naturaleza de los derechos fundamentales en situaciones de suspensión”. *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 2, 1983. Página 435.

vayan a desaparecer por completo, sino que sí que pueda darse la circunstancia por la cual sean ligeramente suspendidos, pero siempre dentro de un tiempo determinado. Podríamos decir entonces que los derechos en cuestión quedarán «debilitados» en comparación con otros.

En este sentido, conviene recordar y como bien advierte De la Quadra-Salcedo, por muy grave que sea el peligro para el Estado o para la sociedad del mismo, «ninguna duda cabe sobre los excesos que puedan cometerse y que exigen algún sistema de sometimiento a Derecho, aunque los márgenes de discrecionalidad puedan ser mayores». De esta manera, la CE ha dotado al legislador de poder suspender ciertos derechos fundamentales, en virtud de algunas exigencias (garantías) recogidas dentro de un régimen jurídico extraordinario, puesto que el régimen ordinario se estaría viendo gravemente alterado por alguna circunstancia³².

En resumen, mediante la siguiente tabla podremos apreciar las diferencias más significativas en lo que a los derechos y a las libertades de las personas se refiere a la hora de decretar alguno de los tres estados excepcionales en cuestión³³. Ciertamente es que las limitaciones referentes a los derechos adoptadas durante la vigencia de los dos estados de alarma aplicados en España han creado numerosas críticas y discrepancias; por ello, esta tabla nos será de gran utilidad a la hora de comprender las zonas de actuación de cada uno de los estados³⁴, para posteriormente valorar si fueron correctamente aplicados o si hubiese sido necesario la aplicación de algún otro estado, como bien podría ser el de excepción.

³² *Ibid.* Páginas 444-445.

³³ Datos obtenidos mediante la legislación anteriormente mencionada en lo que se refiere a los estados excepcionales: artículo 55 CE, artículo 116 CE y la propia LO 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Hacer especial hincapié al art. 55 de la CE, puesto que será el mismo artículo quien recoja las posibles limitaciones de los derechos y libertades que podrá adoptar cada estado excepcional.

³⁴ Iberley. (22 marzo de 2021). *Suspensión de derechos y libertades reconocidos en la Constitución Española*. Véase:

<https://www.iberley.es/temas/suspension-derechos-libertades-reconocidos-constitucion-espanola-65212>

Tabla n.º 1.

Suspensión de los derechos y libertades en los estados excepcionales			
	Estado de alarma	Estado de excepción	Estado de sitio
Cuando pueden ser declarados.	1) <u>Crisis sanitarias</u> . 2) Paralización de servicios públicos esenciales. 3) Desabastecimiento de productos de primera necesidad. 4) Catástrofes naturales.	1) El libre ejercicio de derechos y libertades no está garantizado. 2) No se garantiza el normal funcionamiento de las instituciones.	1) Insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional.
Autoridad competente para la declaración.	El Gobierno mediante Decreto del Consejo de Ministros.	El Gobierno previa autorización del Congreso de los Diputados.	El Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.
Ámbito	Tanto nacional como territorial.		
Suspensión y/o limitación de los derechos y las libertades.	1) No está previsto que pueda suspenderse ningún derecho, pero sí acordarse medidas restrictivas de limitación al respecto (art. 11 de la LOEAES): - Limitación de circulación de personas o vehículos dentro del territorio nacional. - Practicar requisas. - Imponer prestaciones	1) Se pueden suspender aquellos establecidos en el Estado de Alarma. 2) Además, también podrán ser suspendidos los siguientes artículos de la CE: - Art. 17.1: derecho a la libertad y seguridad. - Art. 17.2: plazo máximo de detención preventiva de 72 horas. - Art. 17.4: procedimiento « <i>habeas corpus</i> ». - Art. 18.2: inviolabilidad del domicilio.	1) Permite suspender los mismos derechos y libertades que los detallados en el estado de excepción. 2) Añadiendo la posibilidad de la suspensión del art. 17.3 CE: la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido. 3) En todo caso, todas las medidas a tomar deberán ser comunicadas a un juez.

	<p>personales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ocupación temporal de fábricas, talleres e industrias. - Racionamiento de los productos básicos. <p>2) Artículo 9 de la LOEAES: las Autoridades civiles de la Administración Pública podrán quedar bajo las órdenes directas de la autoridad competente si lo fuese necesario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 18.3: secreto de comunicaciones. - Art. 19: libertad de residencia, circulación y de entrada y salida de España. - Art. 20.1 a): libertad de expresión. - Art. 20.1 d): derecho a comunicación e información veraz. - Art. 20.5: secuestro de publicaciones (por resolución judicial). - Art. 21: derecho de reunión. - Art. 28.2: derecho a huelga. - Art. 37.2: derecho de trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. <p>3) En todo caso, todas las medidas a tomar deberán ser comunicadas a un juez.</p>	
--	--	--	--

4. Actuación del poder público contra la pandemia

Ante la grave situación ocasionada por el COVID-19, todo el mundo se vio obligado a tomar medidas drásticas para luchar contra la pandemia. En el caso de España, el poder público se hizo valer del Derecho constitucional de excepción (anteriormente detallado) el cual atribuye el poder de actuar como «policías» a las propias Administraciones Públicas del Estado. Será en este momento cuando entrarán diferentes leyes en juego, como por ejemplo la *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección*

Civil, o también la *Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*³⁵ (en adelante LOMEMSP), entre otras muchas. De esta manera se permitió, por un lado, coordinar la acción de los poderes públicos y por el otro, adoptar una amplia variedad de medidas sanitarias³⁶.

Recordemos que fue tal la magnitud del COVID-19 que las respuestas jurídicas que se tomaban iban siendo por así decirlo «improvisadas sobre la marcha», puesto que tampoco se conocía con exactitud el alcance y la extensión de las mismas. Ciertamente es que tampoco ayudaron ni la situación político-jurídica creada, dado que existían puntos dispares a la hora de entender las interpretaciones de los preceptos legales, ni el marco jurídico de actuación, el cual iba siendo brevemente modificado pero tampoco sin crear nuevas iniciativas rigurosas al respecto, ni tampoco las resoluciones tardías de los diferentes órganos judiciales (TC o TS) planteadas ante los diversos recursos que se iban interponiendo.

Como veremos a continuación más detalladamente, en marzo de 2020 el Gobierno central se vio por primera vez en la pandemia obligando a acudir al decreto-ley para regularizar medidas económicas y sociales, garantizando así el suministro de medicamentos y productos sanitarios³⁷. No obstante, las CCAA también tomaron parte en la iniciativa y como bien detalla Alba Nogueira López, estas fueron de las primeras en «*usar una batería de normas que podríamos calificar como pertenecientes al “viejo Derecho Administrativo sectorial”. Regulaciones sanitarias o de emergencias que facultaban a las autoridades sanitarias para adoptar desde prestaciones personales, requisas de materiales, a imponer controles forzosos de los enfermos y la población en general*»³⁸.

De tal forma, podríamos catalogar las medidas adoptadas fundamentalmente en tres categorías o grupos: a) Decretos y órdenes de desarrollo de las leyes del ámbito sanitario; b) Acuerdos de los Consejos de Gobierno respaldados normativamente y

³⁵ Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. «BOE» núm. 102, de 29 abril de 1986.

³⁶ Lozano, G. M. T. (2021). («Estado de alarma y derechos...») *Op. cit.* Páginas 26-27.

³⁷ Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. «BOE» núm. 62, de 11 de marzo de 2020; y Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. «BOE» núm. 65, de 13 marzo de 2020.

³⁸ Nogueira López, A. (2020). «Confinar el coronavirus: entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción». *Revista El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (86-87). Páginas 23-24.

publicados en los respectivos Diarios oficiales; y por último, c) Planes de emergencia, declarando la emergencia sanitaria dentro de un sinfín de medidas limitativas previstas en la legislación de emergencias. Todas ellas fueron declaradas con anterioridad a que el Gobierno de la Nación adoptase sus primeras normas al respecto.

Como ya conocemos, el Gobierno de España optó por declarar el estado de alarma en virtud del RD 463/2020, de 14 de marzo, y aludiendo al artículo 4º, apartado b) de la LO 4/1981, la cual contempla «*crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*»³⁹. No obstante, y como iremos viendo a lo largo del trabajo, las medidas que fueron adoptadas por las administraciones justamente excedieron por mucho su papel en lo que a un estado de alarma respecta. Ciertamente es que las mismas fueron aplicadas con el único objetivo de frenar los brotes masivos que se estaban dando, junto con la altísima tasa de mortalidad que se estaba comenzando a registrar y con ello, el colapso total de la sanidad.

Así pues, bajo el paraguas del estado de alarma se adoptaron «limitaciones» tales como: la de la libertad de circulación, el derecho a reunirse y la del derecho a manifestarse, entre otras muchas (actos los cuales han sido ampliamente criticados). Dicho lo cual, se decretó el confinamiento general de la población, excediendo ampliamente con ello en la actuación del poder público al respecto, dado que al estado de alarma únicamente se le podrán aplicar medidas restrictivas recogidas y amparadas legalmente en la LOEAES.

Cabe destacar el papel del legislador orgánico a la hora de interpretar qué estado excepcional cabría aplicar, puesto que para ello se basó en el artículo 28 de la LO 4/1981 para defender que el estado de excepción podría ser adoptado siempre y cuando exista previamente un estado de alarma declarado⁴⁰.

No podemos obviar que la situación ocasionada por el COVID-19 era una grave crisis en ámbitos de la vida como: la sanidad, la económica, la de convivencia, etc. Todo ello desbordándose como nunca antes había ocurrido en la sociedad y también en lo legalmente previsto para situaciones de emergencias sanitarias⁴¹. Como bien se detalla

³⁹ LO 4/1981. *Op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.* Artículo 28: «Cuando la alteración del orden público haya dado lugar a alguna de las circunstancias especificadas en el artículo 4º o coincida con ellas, el Gobierno podrá adoptar además de las medidas propias del estado de excepción, las previstas para el estado de alarma en la presente ley.»

⁴¹ Cuenca Miranda, A. (2021). «Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el derecho de excepción». Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Páginas 9-10.

en el siguiente módulo del presente trabajo, podríamos decir que se aplicó un estado de excepción enmascarado en el de alarma, puesto que las medidas adoptadas son propias del primero y no del segundo. Es decir, estaríamos ante una clara vulneración evidente de la CE y de su artículo 55.1. Al respecto, y como bien defiende Cuenca Miranda, es probable que *«no se aplicó un estado de excepción por la denominación del mismo, puesto que podría haber causado cierto temor social»*, por lo cual concluye defendiendo esta tesis argumentando que *«la rosa no fue llamada por su nombre»* entendiendo así los diferentes vaivenes teórico-prácticos del mismo⁴².

Será en este momento de máxima incertidumbre política cuando se comiencen a decretar los primeros confinamientos perimetrales en municipios o áreas con un alto nivel de propagación e incidencia acumulada en algunas CCAA, con distinta base jurídica, pero con el simple objetivo de detenerlo como por ejemplo ocurrió en: Cataluña, Murcia, Extremadura y La Rioja. No olvidemos que el marco judicial existente era el propio estado de alarma, junto con el propio mando único establecido para gestionar el mismo, pero sí que se habilitó a las CCAA de participar como autoridades sanitarias⁴³. Todo lo ocurrido desde la primera declaración nacional del estado de alarma hasta la denominada como «nueva normalidad» y las posteriores declaraciones que se dieron, serán desgranadas con detenimiento en los próximos apartados del documento.

4.1. Reales Decretos y sus prórrogas

A modo de síntesis y como ya hemos detallado anteriormente, será el Gobierno quien tenga la potestad para solicitar y declarar un estado excepcional, ya sea en todo o parte del territorio nacional. En nuestro caso, el estado de alarma será declarado mediante decreto en el Consejo de Ministros, el cual tendrá un tiempo máximo de quince días de duración, los cuales pueden ser prorrogados siempre y cuando el Congreso (que deberá reunirse inmediatamente) y el Pleno del Congreso de los Diputados así lo acuerden (art. 116. 2 y 3 de la CE). En los supuestos en los que se acepten dichas prórrogas, estas podrán establecer la duración que consideren adecuada, dado que no está estipulada por ley la duración máxima, pero no se podrá decidir sobre su contenido que será el mismo que el del estado de alarma.

⁴² Ibid. Página 12.

⁴³ Lozano, G. M. T. (2021). («Estado de alarma y derechos...») *Op. cit.* Página 29.

Es fundamental que la declaración recoja el ámbito en el que se aplicará, los efectos del mismo, su duración y si lo hubiere, también habría que detallar quién o quiénes serán las autoridades competentes. Pese a todo esto, el ejecutivo deberá comparecer e informar periódicamente al CD, aportando toda la información sobre el estado de alarma y/o sus prórrogas.

En conclusión, debemos tener presente que la declaración del estado excepcional la decidirá independientemente el Gobierno, mientras que la iniciativa de cada prórroga del estado en cuestión será solicitada por el ejecutivo, determinando y esclareciendo su necesidad para posteriormente ser estudiada por el Congreso, quien será el encargado en última instancia de formalizarlo mediante decreto⁴⁴.

4.1.1. El Real Decreto 463/2020 (primera declaración)

Recordemos que mediante este RD el ejecutivo central el 14 de marzo de 2020 declaró el primer estado de alarma ante la situación sanitaria ocasionada por el COVID-19. El artículo segundo del presente decreto delimita el ámbito territorial, añadiendo que *afecta a todo el territorio nacional y su duración será de 15 días naturales*, aunque pueden existir prórrogas⁴⁵.

La autoridad competente será únicamente el Gobierno de España bajo la dirección del Presidente del Gobierno, el cual a su vez podrá delegar responsabilidades a las siguientes autoridades: «a) La Ministra de Defensa; b) El Ministro del Interior.; c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. d) El Ministro de Sanidad» (Art. 4). Añadiendo que cada administración autonómica será competente para legislar y adoptar las medidas que se valoren como oportunas (Art. 6).

Serán los siguientes artículos del RD en cuestión los que traten las medidas respectivas a los derechos fundamentales: limitación de la libertad de circulación de las personas (art. 7), medidas de contención en los lugares de culto y ceremonias civiles y/o religiosas (art. 11), junto con la disposición adicional segunda (suspensión de plazos procesales) a la hora de tratar los derechos fundamentales. Todos ellos serán cuestión de reflexión por parte de los órganos judiciales, así como también de la doctrina, como iremos viendo poco a poco.

⁴⁴ Gómez Fernández, I. (2021). («¿Limitación o suspensión?...») *Op. cit.* Páginas 2-5.

⁴⁵ RD 463/2020. *Op. Cit.*

Por lo que respecta al artículo 7º, destacar que ciertos apartados del mismo han sido recientemente anulados por el órgano judicial competente del orden contencioso-administrativo, produciéndose con ello la eliminación de los mismos y privando así todo efecto jurídico que pudiesen tener. Es por ello que desaparecerá todo efecto normativo y/o regulador de los apartados en cuestión, derogándolos y prohibiendo expresamente su aplicabilidad a supuestos ocurridos con anterioridad a la sentencia anulatoria, como a los supuestos ocurridos después de la sentencia⁴⁶. Así pues, serán anulados los artículos 7.1, 7.3 y 7.5 del presente Real Decreto⁴⁷.

Será aquí cuando por primera vez se suspenda toda actividad educativa presencial de los centros de enseñanza, incluyendo las universidades y los diferentes ciclos y grados de enseñanza recogidos en el art. 3º de la LO 2/2006, de 3 de mayo⁴⁸. Para ello, se procederá a implementar la modalidad de *enseñanza «online» siempre que sea viable* (Art. 9 del RD 463/2020).

El artículo 10 del presente RD hará referencia a las medidas que se llevarán a cabo para controlar y contener la propagación del COVID-19, tales como: suspender la apertura al público de los locales y establecimientos, museos, bibliotecas, etc. Todo ello, siempre y

⁴⁶ Delgado Ramos, J. (2001). *Efectos jurídicos de las sentencias anulatorias de preceptos reglamentarios*. Notarios y registradores. Véase:

<https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/sentencias-anulatorias.htm>

⁴⁷ Los sub artículos en cuestión previa anulación determinaban que: *«Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial; d) Retorno al lugar de residencia habitual; e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros; g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.»* (Art. 7.1)

Seguido por: *«Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en los apartados anteriores o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.»* (Art. 7.3)

Para terminar añadiendo que: *«El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos [...] Las autoridades estatales, autonómicas y locales competentes en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial garantizarán la divulgación entre la población de las medidas que puedan afectar al tráfico rodado.»* (Art. 7.5)

⁴⁸ LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. «BOE» núm. 106, de 04 de mayo de 2006.

cuando la actividad de los establecimientos *«a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.»*

En lo referente a las decisiones tomadas en los lugares de culto y ceremonias civiles y/o religiosas e incluso en las fúnebres, también se detalla que la asistencia a las mismas *quedará condicionada por las medidas sanitarias a adoptar* y por la distancia interpersonal de un metro (Art. 11).

No obstante, el régimen sancionador irá relacionado con la *resistencia o el incumplimiento de las órdenes* de las autoridades competentes sobre la base del art. 10 de la LOEAES (Art. 20).

Finalmente, es para destacar la disposición adicional segunda, puesto que trata sobre la suspensión de los plazos procesales. El apartado 1. del mismo, dicta las directrices para suspender e interrumpir los plazos procesales de las órdenes jurisdiccionales hasta la pérdida de vigencia del presente RD o sus prórrogas. El 2. irá más allá añadiendo que los procedimientos por *habeas corpus* no podrán ser objeto de suspensión e interrupción, teniendo que actuar urgentemente. Será el 3. el cual haga especial hincapié en que los *derechos fundamentales y libertades junto con la tutela de los mismos no podrán ser tampoco interrumpidas* por el estado de alarma. Finalmente, el 4. dispone que los jueces y/o tribunales podrán acordar las medidas que sean necesarias para evitar *«perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.»*

De aquí en adelante trataremos las seis prórrogas establecidas sobre el RD en cuestión.

A) Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo

No olvidemos que el estado de alarma aplicado mediante el RD 463/2020 estaba a punto de finalizar y como la situación epidemiológica no ayudaba, se decidió mediante este RD prolongar durante 15 días el estado de alarma con las mismas condiciones *hasta las 00:00 horas del 12 de abril de 2020*⁴⁹.

⁴⁹ Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 86, de 28 de marzo de 2020.

A su vez, también se hace referencia a todas las medidas que han sido aplicadas gracias a la entrada en vigor del estado de alarma en diferentes ámbitos esenciales para contener la propagación del COVID-19. Para ello, se hace especial hincapié en la importancia de *movilizar todos los recursos* de los que se dispongan para suavizar los mismos.

Destacar que se añade una disposición adicional sexta sobre el RD 463/2020 con el objetivo de que se tengan que remitir semanalmente al Congreso de los Diputados toda la información disponible basándose en la ejecución de las medidas y su valoración posterior.

B) Real Decreto 487/2020, de 10 de abril

Como bien se menciona arriba, las siguientes prórrogas que se diesen debían de estar motivadas dando cuenta al Congreso de los Diputados sobre el conjunto de las medidas que se fuesen a adoptar, compareciendo semanalmente para una valoración de la situación epidemiológica. En el presente RD se destaca que se están alcanzando los objetivos establecidos en un principio, debido a que el estado de alarma y su primera prórroga han resultado ser eficaces, consiguiendo *reducir gradualmente la transmisión vírica* y la *saturación que se estaba dando en las UCI*. A pesar de ello, se llama a la prudencia, dado que todavía los datos no son buenos, aunque el camino a seguir sea este (Disposición general I).

La prórroga en cuestión será extendida *hasta las 00:00 horas del día 26 de abril de 2020*, la cual el Pleno del Congreso de los Diputados concedió en su sesión del día 9 de abril de 2020⁵⁰.

C) Real Decreto 492/2020, de 24 de abril

Como venimos diciendo con anterioridad, la situación epidemiológica paulatinamente fue mejorando, pero aun así seguía existiendo cierto temor a la propagación del virus, por lo que se llamaba a la prudencia.

En este caso, el RD en cuestión plasma a la perfección datos que muestran como las prórrogas anteriores están surtiendo efecto. Claro ejemplo fue la presión hospitalaria, donde los datos de ingresados y hospitalizados en UCI *«ha pasado de alrededor del*

⁵⁰ Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 101, de 11 de abril de 2020.

20% para ambos indicadores la semana anterior a la segunda prórroga a estar por debajo del 2% en esta semana.» Todo ello ocasiona un gran número de altas hospitalarias junto con una *«descarga progresiva de las UCI.»* (Disposición general I)⁵¹.

Será en el presente RD donde aparezca por primera vez el término de la desescalada, la cual deberá tener en cuenta tres principales criterios a valorar: los epidemiológicos, la capacidad asistencial sanitaria y la capacidad de seguimiento y detección de la propagación vírica. A su vez, también se detalla brevemente el procedimiento que seguirán las fases y cómo se podrá optar a pasar de una a otra, siempre y cuando las características así lo requieran (Disposición general II). No olvidemos que este plan seguirá lo establecido por la Comisión Europea el 15 de abril de 2020 mediante la *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19*⁵². Todo lo referente al Plan de desescalada será estudiado en detalle en el apartado 4.4 del presente documento.

En virtud del RD que estamos tratando, este considera imprescindible prorrogar nuevamente el estado de alarma declarado mediante el RD 463/2020 con el mero objetivo de mantenerse alerta y precavidos ante nuevas situaciones que se puedan dar, añadiendo que uno de los objetivos principales del mismo no es otro que continuar con la *«tendencia decreciente y el progresivo control de la epidemia»*, junto con *«una detección sistemática de nuevos pacientes infectados y de sus posibles contactos.»* Una vez se obtengan estos objetivos, entonces y solo entonces se podrá optar y proceder con el levantamiento progresivo de las medidas y la aplicación de la desescalada (Disposición general II).

Por primera vez desde la entrada en vigor del estado de alarma, se modificará el artículo 7º (el referente a la libertad de circulación de las personas) del RD 463/2020, permitiendo así la posibilidad de que *«los menores de 14 años puedan acompañar a los adultos responsables de su cuidado en los desplazamientos que estos pueden realizar.»* Defendiendo el umbral de los 14 años de tal modo que *los menores no tienen un grado de autonomía suficiente* (Disposición general III).

⁵¹ Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el 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. *«BOE»* núm. 115, de 25 de abril de 2020.

⁵² Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. *«DOUE»* núm. 126, de 17 de abril de 2020.

Junto a esto, también se plantea la proporcionalidad de las medidas de contención tomadas o que puedan tomarse en un futuro, determinando que *«los beneficios deben de ser siempre superiores a los perjuicios de los bienes jurídicos en conflicto.»* Al mismo tiempo, entra a valorar la ponderación entre las consecuencias de las medidas, respecto a ciertos derechos fundamentales (derecho a la vida, a la integridad física y a la salud de las personas) superponiendo que las consecuencias únicamente podrán ser asumidas si son indispensables para garantizar los derechos fundamentales en cuestión, siempre y cuando sean de un tiempo limitado de actuación. La defensa de los derechos va más allá y también se valora el carácter indispensable de la libertad de circulación, adoptando la medida antes mencionada y *«atendiendo al interés superior del menor tutelado»* (Disposición general III).

En consecuencia, *«atendiendo al carácter basilar del derecho a la vida, a la integridad física y a la salud que se pretende salvaguardar de manera adecuada y necesaria, se prorroga de nuevo el estado de alarma desde las 00:00 del día 26 de abril hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020»* (Disposición general III).

D) Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo (BOE núm. 129, de 9 de mayo)

Será mediante este RD donde se ponga en valor el ya mencionado *Plan de Desescalada* en la anterior prórroga del estado de alarma. Se es consciente de que la normalidad requerirá tiempo, pero que las restricciones deben ir quitándose paulatinamente en virtud de la evaluación epidemiológica, a pesar de que todo esto cree cierta *«presión sobre la salud mental de los ciudadanos.»* (Disposición general II)⁵³.

Para determinar si las medidas que se están aplicando son las correctas y proporcionales, el presente RD se hace valer de la *STS 99/2019, de 18 de julio*, y del *Auto del TC, de 30 de abril de 2020*, para defender las mismas, añadiendo que *«son perfectamente adecuadas al fin perseguido»*. Continúa argumentando que todas las medidas que se adoptan disponen de justificación constitucional, junto con la proporcionalidad en sentido estricto y los requisitos de adecuación y necesidad. (Disposición general III).

⁵³ Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 129, de 9 de mayo de 2020.

No olvidemos que para estas fechas el ejecutivo central estaba perdiendo apoyos en el Congreso de los Diputados, los cuales son vitales para adoptar futuras prórrogas del estado de alarma, por lo que debían de trabajar más que nunca en la defensa de los motivos para poder concederlas. Es por ello que tuvo que justificar lo referente a la limitación deambulatoria en todo el territorio nacional, de tal modo que solamente sería posible controlar la propagación del virus si esta limitación junto con el estado de alarma estaban en vigor, puesto que *«no existe alternativa jurídica que permita limitar a nivel nacional el derecho fundamental contenido en el artículo 19 de la Constitución Española, toda vez que la legislación ordinaria resulta insuficiente por sí sola para restringir este derecho fundamental.»* Aunque finalmente se terminó cediendo ante los buenos datos recogidos, estableciendo así una libertad deambulatoria más flexible donde se pudo desplazar *«por la provincia, la isla o la unidad territorial de referencia en que se encuentren.»* (Disposición general III).

Así pues, mediante el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 6 de mayo de 2020, quedó prorrogado el estado de alarma *hasta las 00:00 horas del día 24 de mayo de 2020* (Disposición general III).

E) Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo

En esta quinta prórroga del estado de alarma se detalla exhaustivamente el proceso de desescalada que se utilizó en España, determinando con ello la pérdida automática, junto con el *«levantamiento escalonado y coordinado»* de las medidas establecidas. Para ello era fundamental la existencia de una nueva prórroga que trabajase conjuntamente con el ya mencionado levantamiento de las medidas, pero siguiendo con el mantenimiento más estricto de la limitación deambulatoria para todas aquellas unidades territoriales que por su situación epidemiológica y fase de la desescalada así se contemplase. (Disposición general III).

Así pues, en virtud de los beneficios que pudieron ser derivados de la prórroga en comparación con los costes, y concluyendo que los primeros eran mayores que los segundos, el Pleno del CD en su sesión del día 20 de mayo de 2020 concedió la prórroga del estado de alarma, la cual tendrá una vigencia *hasta las 00:00 horas del día 7 de junio de 2020*. (Disposición general IV).

Es de especial interés el artículo 5º, puesto que recoge que la superación de todas las fases recogidas en el *Plan de desescalada acarrearía consigo el final de las medidas establecidas* mediante el estado de alarma y sus prórrogas⁵⁴.

F) Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (BOE núm. 159, de 6 de junio)

Este RD será el último en lo relacionado con el primer estado de alarma aplicado mediante el RD 463/2020, de 14 de marzo.

Será en este momento en el cual se determine que prácticamente la totalidad del territorio nacional se encuentre en la fase II del *Plan de desescalada* e incluso las islas de El Hierro, La Gomera, La Graciosa y Formentera se encuentran en la fase III del mismo. Por todo ello, y ante la positividad que se estaba alcanzado mediante la desescalada paulatina, se pretendió que este RD de prórroga del estado de alarma terminase por levantar definitivamente las medidas adoptadas hasta el momento. (Disposición general II)⁵⁵.

Por consiguiente, esta prórroga únicamente mantuvo las restricciones de libre circulación a todas aquellas personas «*estrictamente indispensables para alcanzar el fin perseguido.*» A pesar de ello, sí que se permitió la libre movilidad por toda la unidad territorial de referencia (en virtud de la fase en la que se encontrase cada unidad territorial) y terminando por suprimirla en aquellas unidades que hubiesen superado las fases del *Plan de desescalada*. (Disposición general III).

En este punto se recogió por primera vez que las CCAA serían las encargadas de decidir sobre la adopción de nuevas medidas y la superación del *Plan de desescalada*, en lo que de aquí en adelante conocemos como «cogobernanza». (Disposición general IV).

Por todo ello y en conclusión, el Pleno del CD en su sesión del día 3 de junio de 2020 aprobó esta última prórroga, la cual se extendió «*desde las 00:00 del día 7 de junio de 2020 hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020*» (art. 2).

⁵⁴ Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 145, de 23 de mayo de 2020.

⁵⁵ Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 159, de 06 de junio de 2020.

4.1.2. *El Real Decreto 900/2020*

Como bien sabemos, a nivel nacional vivimos dos estados de alarma, pero fue mediante este RD cuando se impuso en la Comunidad de Madrid un estado de alarma por 15 días. Recordemos que tras la vuelta de las vacaciones de verano y la desescalada llevada a cabo, los datos comenzaron a revertirse, volviéndose nuevamente incontrolables. Será en este momento de máxima alerta cuando las propias comunidades autónomas comiencen a decretar medidas restrictivas de derechos. En el caso de la Comunidad de Madrid, esta tenía varios municipios con una altísima tasa de incidencia acumulada por cada 100.000 habitantes, por lo que fueron considerados de alto riesgo⁵⁶.

Fue por ello que a fecha de 9 de octubre en las localidades de «*Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz*» se procedió a establecer el estado de alarma, puesto que la media de estos municipios rondaba los *680 casos por cada 100.000* lo que viene siendo *el doble de la media nacional*. En la defensa para la aplicación del estado de alarma se detalla que estos municipios son de «*gran densidad demográfica*» y que tienen «*una movilidad diaria de personas que se desplazan.*» (Disposición general III).

Por todo ello y mediante las medidas atribuidas a las autoridades competentes delegadas contempladas en la *Orden Comunicada del Ministro de Sanidad de 30 de septiembre*⁵⁷ y bajo el amparo de la LO 3/1986, de 14 de abril y del apartado b) de la LO 4/1981, se procedió a limitar la entrada y salida de personas de los municipios en cuestión con la finalidad de frenar la propagación del virus y proteger la salud de los ciudadanos⁵⁸.

⁵⁶ 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. «BOE» núm. 268, de 09 de octubre de 2020.

⁵⁷ Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2, de fecha 30 de septiembre de 2020. «BOE» núm. 260, de 1 de octubre de 2020.

⁵⁸ Es de reseñar que ante la grave crisis de cobertura jurídica que se estaba dando en el país, junto con las cifras más que alarmantes de los nueve municipios mencionados anteriormente, el RD en cuestión hace constatar que: «*Teniendo en cuenta que en relación con la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, por la que se establecen medidas preventivas en determinados municipios de la Comunidad de Madrid, la autoridad judicial no ha ratificado la medida referida a la limitación de la entrada y salida de personas de los municipios afectados, única medida contemplada la Orden en cuestión susceptible de ratificación o autorización judicial por limitar o restringir derechos fundamentales, resulta necesario ofrecer una cobertura jurídica puntual e inmediata que resulte suficiente para continuar con la aplicación de esta medida.*» (Disposición general III).

4.1.3. El Real Decreto 926/2020 (segunda declaración)

En virtud del cierre perimetral llevado a cabo por la Comunidad de Madrid y ante la presión por parte del resto de las CCAA de España, el Gobierno se vio obligado a decretar un segundo estado de alarma para contener la propagación del virus a nivel nacional. En referencia a la incidencia acumulada a fecha de 22 de octubre de 2020, la misma se situaba cerca de los «349 casos por cada 100.000 habitantes, superando con creces los 60 casos por cada 100.000 habitantes estipulados». Es por ello que prácticamente la totalidad de España se situaba en *niveles de riesgo altos y/o muy altos* (exceptuando la comunidad autónoma de Canarias). Ciertamente es que para estas fechas estaba previsto tener vacunas para la Covid-19, pero ante la carencia de las mismas, el ejecutivo central tomó «medidas de salud pública de carácter no farmacológico». (Disposición general II)⁵⁹.

Será por ello que el ejecutivo central declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional. Declarando así las medidas a aplicar mediante este RD como las *imprescindibles, proporcionales y sin ninguna suspensión de derechos en amparo del art. 55 de la CE*. (Disposición general III).

En virtud de lo cual, el presente estado de alarma «durará hasta las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020» (art. 4).

Son de destacar los siguientes artículos dado que hacen referencia a la limitación de derechos fundamentales. En primer lugar, se prohibió la circulación de las personas en *horario nocturno de 23:00 a las 6:00 horas*, aunque se dio la posibilidad de que fueran las autoridades competentes autonómicas las que pudieran modificar dicho horario si así lo considerasen, «comenzando entre las 22:00 y las 00:00 horas y pudiendo terminar entre las 5:00 y las 7:00 horas» (art. 5). En segundo punto, quedó *restringida tanto la entrada como la salida* de cada CCAA o ciudad con Estatuto de autonomía (art. 6). También se *limitó la permanencia de grupos de personas*, no pudiendo superar un máximo de seis personas, salvo convivientes (art. 7). Finalmente, también se limitó la permanencia de personas en lugares de culto (art. 8).

⁵⁹ RD 926/2020. *Op. cit.*

A) Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre

Como bien se recogió en el RD que declaraba el segundo de alarma, la situación epidemiológica a nivel nacional era cuanto menos preocupante y el temor iba en aumento. La restricción de movilidad en el horario nocturno parecía más que imprescindible, puesto que como bien señalaba la información enviada por las CCAA, *«buena parte de los encuentros de riesgo se producen en horario nocturno»*. (Disposición general I)⁶⁰.

Es de especial importancia el presente RD, puesto que será este quien declaré una prórroga del segundo estado de alarma, pero con la duración nunca hasta vista de 6 meses. Para ello, el ejecutivo central defendió que las medidas a tomar eran de estricta necesidad ante el número cada vez mayor de casos, la climatología adversa del invierno y con ello, de la posible sobrecarga que todo esto pudiese ocasionar en el sistema asistencial. Así pues, se consideró *«necesario y proporcionado extender la aplicación de medidas [...] durante un periodo de seis meses [...] para ofrecer la mayor seguridad posible.»* Como bien hemos dicho antes, no existía precedente alguno que hubiese aplicado una prórroga de tal magnitud y por ello, son conscientes que hasta que no lleguen vacunas será prácticamente imposible combatir el virus con otras herramientas. Dicho esto, el ejecutivo defendió que nos encontrábamos en *«una situación inédita.»* (Disposición general II).

Por todo ello, el Pleno del CD, en su sesión del día 29 de octubre de 2020, autorizó la prórroga de seis meses, la cual *se extendería hasta las 00:00 del día 9 de mayo de 2021*. Recordemos que a pesar de la duración, las medidas no tendrían por qué durar estrictamente los seis meses, sino que irían variando en virtud de los datos epidemiológicos y sanitarios obtenidos. (Disposición general III). No obstante, sí que se mantuvo la limitación de libre circulación en horario nocturno, puesto que se había *«demostrado su eficacia»* (Disposición transitoria única). A su vez, y como ya venimos viendo, fueron las propias CCAA quienes decidían flexibilizar o suspender las limitaciones de las medidas en virtud de la evolución de los indicadores (Disposición final primera. Uno y Dos).

⁶⁰ RD 956/2020. *Op. cit.*

4.2. Normativa aprobada por las Comunidades Autónomas

A la hora de estudiar las decisiones más relevantes y los propios mecanismos utilizados por las CCAA en lo referente a la normativa para contrarrestar la situación del COVID-19, debemos tener como objetos principales dos aspectos importantes. Por un lado, el propio contenido jurídico del marco legal en lo que se refiere a las limitaciones de ciertos derechos fundamentales, y por el otro lado, la valoración *ex post* de la actuación político-judicial para modular, flexibilizar y suspender las medidas previstas por las legislaciones vigentes. Así pues, en cierto modo se trabajará sobre la limitación de los derechos y el principio de igualdad en virtud de los RD 926/2020 y RD 956/2020⁶¹.

Las CCAA comenzarán a tener un papel crucial en el ámbito de las medidas sanitarias, tras el fin del RD 463/2020 de 14 de marzo y sus prórrogas⁶². Pero más aún, con la entrada en vigor el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio⁶³.

Hasta este momento el mando único le fue atribuido al Gobierno de España en virtud del artículo 4.1 del RD 463/2020, aunque sí que existía la posibilidad de delegar ciertas funciones, pero siempre y cuando estas fueran supervisadas por el Presidente del Gobierno. A su vez, dichas autoridades estaban habilitadas para: *«dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarias 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»* (art. 4.3 RD 463/2020).

En sintonía con la gran mayoría de la doctrina, esta concesión de funciones acarreó una *«profunda alteración en el esquema ordinario de distribución de competencias,*

⁶¹ García Mahamut, R. (2021). “La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo Estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica?”. *Teoría y realidad constitucional*, (48). Páginas 244-246.

⁶² Recordemos que dicho RD fue el encargado de declarar el estado de alarma en España, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Su pérdida de vigencia se dará el 1 de junio de 2020 mediante la derogación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

⁶³ 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. «BOE» núm. 163, de 10 de junio de 2020.

*invirtiendo el esquema habitual»*⁶⁴. Dicho en otras palabras, el Estado sería quien estableciera las bases y las coordinaciones generales, pero todas las demás facultades recaerían al ámbito autonómico.

Con lo cual, la entrada en vigor del arriba mencionado Real Decreto Ley (en adelante RDL) 21/2020 trajo consigo amplias medidas urgentes para la *prevención, contención y coordinación* necesarias para *combatir la pandemia de la COVID-19 y los rebrotes que se estaban dando en el plantel nacional*. Una de sus objetivos principales no era otro que la superación de la fase III (la cual dio comienzo del 10 a 24 de junio) del *Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad*⁶⁵. Será aquí cuando el Gobierno de España delegó en las propias CCAA las decisiones en materia del RDL 21/2020 a tomar mediante el término conocido como «cogobernanza» el cual establecía que ambas administraciones públicas debían trabajar conjuntamente hacia la nueva normalidad. No olvidemos que será el propio ejecutivo central junto con su Presidente de Gobierno y Ministro de Sanidad quienes coordinaron el proceso de desescalada mediante las Conferencias de Presidentes en los CISNS.

A día de hoy esto no ha hecho más que crear controversia entre los jueces y magistrados e incluso entre diferentes tribunales, puesto que eran ellos quienes en última instancia tenían que dictaminar si los criterios y medidas a tomar eran las correctas o no. Con el paso del tiempo hemos visto como prácticamente la totalidad de los presidentes autonómicos han quedado «de manos atadas» respecto a sus propias propuestas, ya que los tribunales han terminado tumbando la mayoría de estas.

¿Pero esta concesión de funciones tiene suficiente cobertura jurídica como para que sea un presidente autonómico quien decreta el confinamiento domiciliario? Mercedes Fuertes catedrática de Derecho administrativo en la Universidad de León, opina que: «no es posible porque afecta a derechos fundamentales»⁶⁶.

⁶⁴ Carmona Contreras, A. (2021). “De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada”. Tudela Aranda, J. (coord.) *Estado Autonómico y covid-19*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Pág. 5.

⁶⁵ Gobierno de España, Ministro de Sanidad: “Plan para la transición hacia una nueva normalidad”, 28 de abril de 2020. Página 28. Disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/plan-transicion.aspx>

⁶⁶ Ramón, E. (2020) *¿Puede una comunidad decretar el confinamiento domiciliario en el estado de alarma?* RTVE.ES. Recuperado de:

<https://www.rtve.es/noticias/20201028/confinamiento-domiciliario-comunidades-autonomas/2049849.shtml>

¿Y es inconstitucional ‘delegar’ el estado de alarma a las CCAA? Será el expresidente del Gobierno Felipe González quien afirme que: «*la competencia del estado de alarma "no es delegable" en las comunidades autónomas*»⁶⁷. En referencia al artículo 7 de la LOEAES: «*la autoridad competente se podrá delegar al presidente autonómico cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad*»⁶⁸. El problema reside en que el estado de alarma aplicado en España era de ámbito nacional (de todo el territorio español) y no exclusivamente en algunas CCAA. Por lo cual, podríamos dar una primera conclusión de que este artículo no tendría que haber sido aplicado.

Entre todas las medidas adoptadas por las diferentes CCAA, podemos apreciar claramente como la mayoría partían del mismo plantel de limitaciones, como bien pudo ser la referente a la *libre circulación de personas en horario nocturno entre las 23:00 y las 6:00*. Con esta medida en particular, se pretendía limitar/suspender la libre circulación de los transeúntes entre este tramo horario, salvo para aquellos que por motivos justificados y debidamente acreditados no tuviesen otra alternativa.

Una vez introducido el problema de las CCAA, pasaremos a conocer en detalle qué actividades eran consideradas y permitidas en excepcionalidad. Para ello acudiremos al RD 926/2020 en su artículo 5.1: «*a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia. d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales. e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado. f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada. i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores*»⁶⁹.

Cierto es que también se limitó la entrada y salida en las propias CCAA y ciudades con Estatuto de autonomía, salvo para aquellos debidamente justificados y recogidos en el

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ LO 4/1981. *Op. cit.* Artículo 7.

⁶⁹ RD 926/2020. *Op. cit.* Artículo 5.1.

artículo 6.1 del mismo RD: «a) *Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.* b) *Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.* c) *Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.* d) *Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.* e) *Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.* f) *Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes.* g) *Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.* h) *Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.* i) *Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.* j) *Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.* k) *Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada»⁷⁰.*

En este momento se comenzaron a dar manifestaciones pacíficas sobre las cuales el RD 926/2020 recogía 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.*» (art. 7.3).

Dicho lo cual, podemos ver claramente como ciertos derechos fundamentales recogidos y amparados por la CE junto con diferentes *tratados y convenios de Derechos Humanos*⁷¹ fueron drásticamente limitados para contrarrestar así la creciente problemática respecto al COVID-19.

En lo que se refiere a las limitaciones de los derechos arriba mencionados, será de nuevo el RD 926/2020, el encargado de establecer tres disposiciones relevantes, las cuales, a juicio de Rosario García Mahamut: «*son de especial relevancia para tratar de dar respuesta a la problemática que se plantea*»⁷². Dichas disposiciones son agrupadas

⁷⁰ *Ibidem*. Artículo 6.1.

⁷¹ Para más información al respecto se recomienda la lectura de: HUMANOS, T. E. D. D. (2010). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf.

En primer lugar, la libertad de culto está recogida en el artículo 9.2 (de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) del Título I, página 11. En segundo lugar, la libertad de reunión se recoge a su vez en el artículo 11 (libertad de reunión y de asociación) del mismo título, página 12-13. Finalmente, la libre circulación está precisada en su artículo 2º (libertad de circulación) del Protocolo n.º 4, página 37.

⁷² García Mahamut, R. («La problemática jurídico-constitucional...») *Op. cit.* Páginas 246-249.

principalmente en dos amplios bloques: los mandatos de los artículos 9 y 10⁷³ y el propio artículo 13.

El RD 926/2020 determina que las limitaciones: «*serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva así lo determine [...] La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.*» (Disposición final primera. Uno. art. 9). No obstante, también se detalla a quien le compete la autoridad delegada en cada comunidad autónoma en virtud de la flexibilización y suspensión de las limitaciones, siempre y cuando actúe dentro de su ámbito territorial y bajo la previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 al CISNS, el cual: «*podrá adoptar a estos efectos cuantos acuerdos procedan, incluidos, en su caso, el establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración del riesgo*» (Disposición final primera. Dos. art. 10)⁷⁴.

Mencionar también que junto a todas estas restricciones, en las CCAA de Euskadi y Galicia se pospusieron las elecciones a los respectivos parlamentos previstas para el 5 de abril de 2020⁷⁵ por el temor a un contagio masivo de los votantes, puesto que se determinó que no se podían garantizar que las elecciones pudieran celebrarse con las debidas garantías de salud pública, ni tampoco las del propio ejercicio del derecho a sufragio⁷⁶. Ambas se celebraron posteriormente el 12 de julio del mismo año. No obstante, recordemos que el RD 926/2020 en su disposición adicional única (de los procesos electorales) recogía expresamente que el propio estado de alarma «*no impediría el desenvolvimiento ni la realización de actuaciones electorales precisas para la celebración de elecciones convocadas a parlamentos de comunidades autónomas*»⁷⁷. De hecho, y como acabamos de mencionar, las elecciones a los parlamentos Vascos y Gallegos sí que se vieron suspendidas.

⁷³ Modificados posteriormente mediante la disposición final 1.1 y 1.2 del RD 956/2020.

⁷⁴ RD 926/2020. *Op. cit.*

⁷⁵ *Elecciones al Parlamento del País Vasco y Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020: Suspensión Elecciones al Parlamento Vasco*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 19 de marzo de 2020.

⁷⁶ Lorente, A. (16 de marzo de 2020). *Urkullu acuerda con los partidos aplazar las elecciones vascas del 5-A*. El Correo. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/politica/urkullu-suspende-elecciones-20200316111357-nt.html>

⁷⁷ RD 926/2020. *Op. cit.* Disposición adicional única.

En síntesis, podemos apreciar ciertas discrepancias, y por así decirlo, irregularidades a la hora de valorar los diferentes RD de estados de alarma y sus prórrogas respecto a la tutela judicial de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.

4.3. Control jurisdiccional de las medidas

Recordemos que en España únicamente se ha dado un caso con anterioridad para la declaración del estado de alarma, el cual tuvo lugar en el año 2010 tras el conflicto laboral de los controladores aéreos anteriormente mencionado⁷⁸. Retrotrayéndonos algo más en el tiempo, el 13 de noviembre de 2002 es una fecha señalada en el calendario español, puesto que fue la catástrofe medioambiental ocasionada por el hundimiento de un petrolero en la costa española, francesa y portuguesa, afectando con ello a más de 2.000 kilómetros de costa. En este segundo caso, el ejecutivo no adoptó ningún estado excepcional, haciéndose valer por leyes como: la *Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil* y otras leyes sectoriales, amparándose en el *artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, la cual está prevista para que las Fuerzas Armadas intervengan ante situaciones de «grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas»⁷⁹.

No olvidemos que de acuerdo con la LOEAES: «*la declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Solo 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*» (art. 6).

En relación con la crisis de los controladores aéreos de 2010, fue el Tribunal Supremo (en adelante TS) quien dictó jurisprudencia al respecto tras inadmitir los diferentes recursos contencioso-administrativos interpuestos ante la Sala Tercera del TS por los controladores mediante siete Autos diferentes⁸⁰.

⁷⁸ *Vid.* Supra apartado 3.1.2. de la PARTE I.

⁷⁹ Garrido López, C. (2021). “El problema de la justiciabilidad de los decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma”. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Página 19.

⁸⁰ ATS 857/2011, de 10 de febrero. ATS 2985/2011, de 9 de marzo. ATS 3816/2011, de 5 de abril. ATS 5696/2011, de 30 de mayo. ATS 5698/2011, de 30 de mayo. ATS 6821/2011, de 8 de junio, y ATS 6197/2012, de 1 de junio.

Según el alto tribunal, el Gobierno *«actuó como órgano constitucional el cual tiene atribuidas unas funciones reguladas directamente por la Constitución y no por el Derecho Administrativo»*. Por ello, su decreto fue asumido por el Congreso, autorizando así su prórroga⁸¹.

De tal modo, el TS resolvió que ni el Decreto de declaración del estado de alarma, ni tampoco sus prórrogas, como los acuerdos obtenidos en el Congreso de los Diputados sobre las mismas, fueran recurribles ante el TS, sino que *únicamente pueden ser recurridos ante el Tribunal Constitucional*⁸². Esta sentencia traerá cola como bien veremos con la llegada de la pandemia mundial en el siguiente punto.

Recordemos que como ya hemos visto con anterioridad en la citada STC 83/2016, de 28 de abril de 2016⁸³, se desestimó el recurso de amparo presentado por más de trescientos controladores aéreos con relación al estado de alarma decretado para reconducir la normalidad del transporte aéreo en diciembre del 2010. Pero me gustaría hacer especial hincapié en el trasfondo que nos acarrea las leyes con o sin rango de ley y la definición exacta sobre esta. Así pues, la citada sentencia recoge que: *«el alcance jurídico y la repercusión que tienen temporalmente (las disposiciones por las que se declara y prorroga el estado de alarma) sobre el ámbito de aplicabilidad de disposiciones con*

⁸¹ Así pues, mediante el Auto del Tribunal Supremo 857/2011 (Sala de lo Contencioso, Sección 8ª), de 10 de febrero de 2011 (553/2011), declaró que el Real Decreto 1673/2010 carecía de orden contencioso-administrativo de jurisdicción, por lo que se declararon incompetentes para conocer los recursos presentados de la siguiente manera: *«El Gobierno tiene una 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. [...] En este sentido, debe destacarse lo que el artículo 116.2 CE dispone: "El Estado de alarma será declarado por el Gobierno [...] dando cuenta al Congreso de los Diputados [...] y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo»* (RJ 3).

Concluyendo que: *«el Gobierno dio cuenta al Congreso de los Diputados y, de esta manera, se ofreció a este la posibilidad de ejercer todos los medios de control que el ordenamiento jurídico le permite. [...] Con lo que la decisión asumida por la Cámara no es una actuación administrativa que pueda ser controlada por este orden contencioso-administrativo: porque está fuera del genérico ámbito delimitado para el control jurisdiccional en el artículo 106.1 CE, y tampoco tiene encaje dentro del concreto ámbito de conocimiento que para la jurisdicción contencioso-administrativa delimitan los artículos 1 y 2 LJCA.»* (RJ 4).

⁸² Linera, M. Á. P. (6 de abril de 2020). "Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (6): control jurisdiccional de la declaración del estado de alarma y de sus prórrogas". Blog: El derecho y el revés.

Véase:

<https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/06/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-6-control-jurisdiccional-de-la-declaracion-del-estado-de-alarma-y-de-sus-prorrogas/>

⁸³ Vid. Supra apartado 3.1.2.

rango de ley sugiere que su rango jurídico va más allá del de las simples disposiciones administrativas dictadas por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria o administrativa. Antes bien, los citados decretos se dictan en el ejercicio de una facultad constitucional atribuida al Gobierno (art. 116 CE), no pudiendo desconocerse, en cuanto a su alcance normativo, que materialmente alcanzan eficacia de ley desde el momento en que pueden condicionar la aplicabilidad de normas con rango de ley, de modo que atendiendo a esta vertiente material, presentan una eficacia jurídica equiparable a la de la ley, lo que necesariamente ha de repercutir en su control jurisdiccional, quedando excluidos, en razón de dicha eficacia, de la fiscalización por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.» (Antecedentes 10, apartado d).

Es de vital importancia también la conclusión final que el TC ofrece sobre el rango que tienen las disposiciones de declaración y prórroga de los estados excepcionales, pero en especial, del estado de alarma, de tal manera que: *«todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal.» (FJ 11).*

Por todo ello, mediante esta sentencia el TC resolvió ampliamente que cualquier medida que se adopte del artículo 116 de la CE, aunque sea la propia declaración, tendrá «rango de ley» y por ende, deberá de ser valorada por el propio Tribunal Constitucional.

4.3.1. Problemática del control jurisdiccional de los decretos y sus prórrogas

Por lo que respecta a las diferentes prórrogas ocasionadas durante el primer estado de alarma, varios ciudadanos interpusieron ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo diferentes recursos contra los mismos, puesto que a su entender *«se estaban vulnerando derechos y libertades»* como bien pudieron ser la libre circulación, derecho de reunión y el derecho a la libertad de culto. Dichos recursos fueron inadmitidos por la Sala Tercera del TS alegando falta de jurisdicción⁸⁴.

Como bien se ha mencionado con anterioridad, durante el verano de 2020 se dio un gran número de brotes e incluso una incidencia acumulada altísima, lo cual dio lugar a la adopción por parte de las propias CCAA a tomar medidas de contención. Estas

⁸⁴ Garrido López, C. (2021). («El problema de la justiciabilidad...») *Op. cit.* Páginas 20-21.

administraciones se hicieron valer del *artículo 8.6 de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa*⁸⁵ para seguir adelante, pero crearon cierto descontento en la jurisdicción a consecuencia de que las acciones a tomar debían de ser de carácter individual y preciso, aunque en la realidad se aplicaron confinamientos perimetrales, afectando de manera general a la población. Por consiguiente, las CCAA fueron publicando normas, medidas y restricciones a lo largo de toda la pandemia para combatir la misma. No obstante, todas ellas debían ser ratificadas necesariamente por el control judicial de las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (en adelante TSJ) de cada provincia, si eran de carácter autonómico y por la Audiencia Nacional, si las medidas eran de carácter estatal⁸⁶. Esto dio sitio a que desde algunos órganos jurisdiccionales se comenzasen a denegar las autorizaciones en cuestión⁸⁷.

Dichas discrepancias entre los diferentes órganos y las interpretaciones jurisprudenciales de los mismos, no hicieron más que generar un estado de incertidumbre por el cual se tuvo que reformar de manera urgente la *Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa* mediante la *Ley 3/2020, de 18 de septiembre*, atribuyéndose así a las Salas de lo contencioso-Administrativo de los TSJ de las diferentes CCAA la posibilidad para deliberar si las medidas adoptadas de manera genérica eran proporcionales o no⁸⁸. Hasta la aplicación de esta reforma legislativa, eran los juzgados de lo contencioso-administrativo los encargados de velar por la proporcionalidad de las medidas a aplicar⁸⁹.

No obstante, la problemática seguía estando al orden del día, puesto que se estaban dando las circunstancias de que disposiciones generales tenían alcance general, previa

⁸⁵ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. «BOE» núm. 167, de 14/07/1998.

⁸⁶ Vidal Prado, C. (2021). «Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?». *Teoría y realidad constitucional*, (48). Página 281.

⁸⁷ Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* Páginas 14-15.

⁸⁸ Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. «BOE» núm. 250, de 19/09/2020. Estableciéndose así que: «Conocerán de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente.» (Disposición final segunda. Dos. Artículo 10.8)

⁸⁹ Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* pág. 14

autorización judicial y no mediante actos administrativos, como debería de ser. Al respecto, conviene destacar que el criterio principal para diferenciar una disposición de un acto de alcance general no es otro que la permanencia en el tiempo del mismo. Aunque resultaba llamativo que el poder judicial actuase previa entrada en vigor de la norma y no como está estipulado en la regla general, la cual establece que debería de actuar una vez la norma esté en vigor (Enríquez Malavé, 2020)⁹⁰.

En lo referente a la «cogobernanza» y a la decisión tomada por el ejecutivo central de ceder medidas a las CCAA, autores como Alfonso Cuenca Miranda creen que la adopción de las mismas fueron *«actos totalmente desbordantes del margen competencial atribuido legalmente a cada una de ellas»*, y más si cabe teniendo en cuenta que las medidas adoptadas eran prácticamente en su totalidad de carácter genérico, e incluso yendo más allá de lo que la legislación sanitaria permitía. Sin olvidarnos de las suspensiones de ciertos derechos fundamentales, las cuales únicamente podrían autorizarse bajo el paraguas judicial de otro estado excepcional que no fuese el de alarma; como bien pudo ser entre otros: el control de las reuniones dentro de los domicilios, ya que para comprobarlo solo existía la posibilidad de que los miembros de las FFCCSS entrasen dentro del domicilio en cuestión, amparándose en que se estaba *«cometiendo un delito flagrante, lo que no sería el caso»*⁹¹.

Al respecto, y como veremos posteriormente en detenimiento⁹², la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, procedió a declarar *«la nulidad de los preceptos que designan autoridades competentes delegadas y les atribuyen potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma; la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia.»*⁹³

En referencia a la prórroga del estado de alarma adoptada por la Cámara baja mediante el RD 956/2020, decir que esta ha sido ampliamente cuestionada por gran parte de la doctrina, puesto que *«desde el punto de vista jurídico-constitucional, resulta cuando menos cuestionable que un estado de alarma se prorrogue por dicho plazo»* por lo que

⁹⁰ Enríquez Malavé, G. (2020). “Naturaleza jurídica de las medidas sanitarias adoptadas frente al COVID-19: ¿Actos administrativos o disposiciones judiciales?”. *Diario La Ley*, n.º 9740.

⁹¹ Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* Páginas 16-17.

⁹² *Vid.* *Infra* apartado 3.2. de la PARTE II.

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021.

prácticamente podríamos decir que «*nos hallamos en él “estado equivocado” (o, mejor dicho, que se ha designado a un estado con una denominación que no le corresponde)*» (Cuenca Miranda, 2021)⁹⁴.

Tras la declaración del segundo estado de alarma a nivel nacional, junto con su inminente finalización de la prórroga de seis meses (la cual finalizaba el 9 de mayo), se estaban dando las primeras «guerras» entre los TSJ y los gobiernos autonómicos debido a los criterios dispares y las consiguientes desavenencias entre los mismos. Por ello, el ejecutivo central se vio prácticamente obligado a tomar cartas en el asunto y realizar una nueva modificación procesal *el 5 de mayo de 2021 mediante el Real Decreto-ley 8/2021*⁹⁵. Dicha modificación procesal entró en vigor el 9 de mayo de 2021, modificando la *Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, e introduciendo «*un nuevo recurso de casación ante el TS frente a los autos dictados en materia de autorización o de ratificación de medidas sanitarias por las Salas de lo Contencioso de los Tribunales de Justicia o la de la Audiencia Nacional*»⁹⁶.

Al respecto, y como bien apunta Carlos Vidal Prado, mediante este recurso de índole confusa se estaba convirtiendo al TS en una «*segunda instancia revisora de los juicios de proporcionalidad*»⁹⁷.

⁹⁴ Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* Páginas 18-19. El autor continúa defendiendo la duda porque: «*no solo por las razones aludidas, sino también por cuanto que los propios supuestos fácticos de tal estado previstos en la Ley Orgánica 4/1981 casan mal con dicha duración. Lo señalado no hace sino confirmar que materialmente nos hallamos, tanto por los presupuestos fácticos como sobre todo por el tipo de medidas que exigen los mismos, ante un supuesto que se corresponde más bien con el diseño constitucional y legislativo (orgánico) del estado de excepción.*»

⁹⁵ Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «BOE» núm. 107, de 5 de mayo de 2021.

⁹⁶ Al respecto, el artículo 15 de este real decreto-ley introduce una modificación a la *Ley 29/1998, de 13 de julio*, al objeto de modificar la regulación del recurso de casación en el siguiente sentido: «*con esta reforma del recurso de casación se persigue el objetivo de posibilitar que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo pueda entrar a conocer sobre los autos adoptados por las referidas Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional en esta materia y pueda, además, fijar doctrina legal, con intervención de las administraciones públicas autonómica y estatal, además de la del Ministerio Fiscal, sobre el alcance de la legislación sanitaria en relación con las limitaciones o restricciones de derechos fundamentales de los ciudadanos impuestas por las autoridades sanitarias, y todo ello en un plazo muy breve de tiempo, que es lo que requiere una situación sanitaria tan grave y extraordinaria como la que obliga a esas autoridades a tener que adoptar esta clase de medidas y para la que no resultan eficaces los dilatados plazos que precisa el recurso de casación ordinario.*» (Capítulo II)

⁹⁷ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Página 282.

En consecuencia, estaríamos ante un nuevo frente jurídico confuso, donde no se discuten jurídicamente el alcance de las normas, sino que también se estaría originando con ello una imposibilidad para obtener la naturaleza casacional, puesto que únicamente cabría recurso si la interpretación estuviese basada en el artículo 3° de la LOMEMSP. Resoluciones las cuales no hacen más que aumentar los frentes jurisdiccionales porque son de ámbito territorial y no nacional⁹⁸.

En opinión de Carlos Vidal Prado, las reformas que se dieron en el ámbito jurisdiccional son llevadas a cabo mediante la *aplicación errónea de los Decretos Ley* (la cual exige un presupuesto de urgencia), dado que fueron utilizados como normas con rango de ley. Recordemos que *«la función de jueces y magistrados es juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y nunca legislar, aunque sea ratificando o vetando una medida de carácter general.»* También podríamos decir que *se usó la figura del Poder Judicial* como aval para promover los cambios normativos que fueron realizando durante la pandemia sanitaria, saltándose así que dicho poder únicamente podría actuar en los supuestos de valoración de las normas en cuestión. Pues resulta que ahora y tras las consiguientes modificaciones legales, *al Poder Judicial le corresponde el quehacer más bien natural del ejecutivo*, teniendo que revisar las medidas y normas a adoptar previa entrada en vigor de las mismas⁹⁹. Dicho de otro modo, serán de aquí en adelante los tribunales quienes se tengan que encargar de valorar si las medidas sanitarias son proporcionales y también si su valor jurídico es correspondiente con lo anterior; todo ello previa entrada en vigor de la norma. Actos que ponen en alerta clara la posible vulneración del principio de separación de poderes y con ello, la inconstitucionalidad de la reforma¹⁰⁰.

El TC defendió que los Tribunales son órganos encargados para resolver medidas que supongan la limitación de derechos fundamentales, siempre y cuando los órganos competentes respeten *«los principios de justificación, idoneidad y proporcionalidad que exige la doctrina constitucional en esta materia»* (FJ 10)¹⁰¹.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Ibid.* Página 283.

¹⁰⁰ *Ibid.* Página 284. Recordemos que esta autorización judicial únicamente será delimitada cuando las medidas a tomar impliquen limitaciones o suspensiones de los derechos fundamentales, en virtud del art. 10.8 de la *Ley 29/1998*.

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2012, de 7 de mayo de 2012: *«Para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres siguientes requisitos: si tal medida es susceptible de conseguir el objetivo*

De tal modo que como bien hemos visto a lo largo de este tiempo, a las salas de los TSJ se les han atribuido funciones equivalentes a las del TS. Todo ello, creando un panorama mucho más incierto de lo que ya estaba, puesto que ahora las medidas a adoptar se valoran con base en el control de las medidas sanitarias en su totalidad y no como se hacía hasta la presente modificación procesal, que el control de la ejecución de las medidas era de carácter personal. Así pues, y en virtud de las últimas modificaciones de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (en adelante LJCA), toda medida de índole sanitario general que suponga en parte cierta limitación de los derechos fundamentales deberá de ser valorada por el poder reglamentario (potestad atribuida al Gobierno de España) y por el poder judicial. Dicho lo cual, podemos apreciar claramente cómo el Poder Judicial pasa a convertirse en «*otro poder normador*»¹⁰².

Será Manuel Aragón quien analice detalladamente la reforma de la LJCA, llegando a las siguientes dos conclusiones para determinar que existe verdaderamente un problema de inconstitucionalidad: a) la posible contradicción respecto a las competencias que se le atribuyen al Poder Judicial con base a los demás poderes, exponiendo que este no «*podrá co-legislar, que es lo que está sucediendo*»; y b) recalcar que una norma de carácter procesal no puede ser jamás atribuida como materia competencial en el ámbito autonómico¹⁰³.

En conclusión, podemos ver cómo mediante este tipo de modificaciones normativas la separación de poderes está siendo claramente puesta en duda, a causa de que serán estos órganos quienes tengan que autorizar las medidas sanitarias para su posterior entrada en vigor. Actos los cuales no les corresponden a los jueces, de modo que *el Poder Reglamentario le ha pasado el problema al Poder Judicial*, pues no conseguían aprobar ninguna medida por la vía política. No olvidemos tampoco que este desplazamiento de responsabilidades dará lugar a la interpretación de los jueces en función de la situación

propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).»

¹⁰² Álvarez García, V. (2021) 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid. Páginas 119-120.

¹⁰³ Aragón, M., “Epílogo”, en Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. Teoría y realidad constitucional, (48).

sanitaria a la hora de valorar las medidas, y es por ello que gran parte de la doctrina considera que *«no podemos aplicar, sin más, categorías del Derecho privado en el ámbito del Derecho público»*. De tal modo que el control jurisdiccional deberá ser posterior a la publicación de la norma, siempre y cuando exista denuncia administrativa por parte de los individuos afectados. Esto no quiere decir que bajo una situación de emergencia no pueda darse una intervención judicial inmediata y urgente, tomando medidas cautelares para salvaguardar los derechos fundamentales, respetando de esta manera el principio de división de poderes debido a que los tribunales actuarán cautelarmente y a la espera de los pronunciamientos de los correspondientes órganos judiciales con mayor rango jerárquico¹⁰⁴.

4.3.2. Control de las medidas tomadas por las CCAA

Como bien se ha mencionado con anterioridad en el apartado 4.2. del presente trabajo, las CCAA adoptaron ciertas medidas las cuales limitaron derechos fundamentales dentro de su territorio histórico. Por ello, los TSJ de las mismas, junto con el propio TC, han tenido una especial importancia en todo este proceso de normalidad, puesto que eran ellos en última instancia quienes dictaminaban respecto a la legalidad de las decisiones tomadas o aquellas que se iban a tomar.

Fue el Tribunal Supremo en su sentencia 2176/2021, de 3 de junio de 2021, quien denegó la ratificación de parte de las medidas aprobadas por acuerdo del Gobierno de las Islas Baleares, de 17 de mayo de 2021, argumentando que *«la lucha contra la pandemia del Covid-19 no exige siempre y necesariamente la cobertura del estado de alarma [...] en ciertos supuestos la legislación sanitaria proporciona fundamento normativo suficiente»* (FD 6). Para continuar defendiendo que la restricción o limitación de los derechos no requiere necesariamente de la cobertura de ley orgánica *«según constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ello solo es necesario cuando la restricción -o cualquier otra previsión normativa- implica desarrollo del derecho fundamental de que se trate [...] como cualquier otra regulación que incida en elementos básicos, nucleares o consustanciales del mismo.»* (FD 7)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Páginas 288-293.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 2176/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 3 de junio de 2021 (recurso 3704/2021)

La jurisprudencia a la que alude el TS en dicha sentencia es la correspondiente a la STC 6/1982, de 22 febrero, la cual afirma que aquellas normas que *«afecten a elementos esenciales de los derechos fundamentales deberán tener rango de ley orgánica»*. Así pues, entonces y solo entonces, se podrán restringir los derechos, ya sean *«en sus elementos básicos, nucleares o inherentes»* (FJ 6)¹⁰⁶. Con lo cual, el art. 81 de la CE reserva al legislador orgánico la regulación de los derechos y libertades fundamentales, no suponiendo con ello el reconocimiento a la Administración estatal de un monopolio para limitar los derechos en cuestión¹⁰⁷.

Cabe mencionar que el propio alto tribunal terminó afirmando mediante la sentencia 719/2021 que: *«establecer limitaciones puntuales de derechos, incluso fundamentales, no equivale a desarrollarlos siempre que, por las características de las restricciones, no lleguen a desnaturalizarlos. Dentro de la regulación que puede hacer la ley ordinaria cabe, pues, la imposición de limitaciones puntuales a los derechos fundamentales y esa reserva de ley ordinaria puede ser satisfecha tanto por la ley del Estado cuanto por las leyes que, dentro de su competencia, dicten las comunidades autónomas. En definitiva, no se corresponde con la Constitución la afirmación de que toda limitación de un derecho fundamental ha de hacerse única y exclusivamente por ley orgánica (STC n.º 49/1999, 86/2017 y 76/2019)»* (FD 4. D)¹⁰⁸.

Así pues, el TS admite que se pueden dar las circunstancias por las cuales una ley autonómica pudiera establecer parámetros y/o medidas con carácter de Salud Pública, pudiendo suponer con ello una limitación *«puntual»* de ciertos derechos fundamentales. Aunque no debemos olvidar que todas aquellas medidas que limiten los derechos deberán estudiarse bajo el amparo judicial del propio TC.

De vuelta a la problemática de las CCAA y como bien explica Carlos Vidal Prado, prácticamente la totalidad de las normas aprobadas por los gobiernos autonómicos y ratificadas posteriormente por el poder judicial, se han basado en las mismas normas nucleares: *«el art. 3 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública (LOMESP), el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. De*

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 febrero de 1982.

¹⁰⁷ Vidal Prado, C. (2021). (*«Herramientas jurídicas frente...»*) *Op. cit.* Página 273.

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Supremo 719/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 de mayo de 2021 (recurso de casación n.º 3375/2021).

todas ellas, la más invocada ha sido la Ley Orgánica, cuyo art. 3 se refiere expresamente a enfermedades transmisibles.» Sin embargo, la regulación por ley autonómica plantea la duda, o mejor dicho, la problemática de si estas limitaciones están respetando la reserva de ley orgánica o la de la ley ordinaria¹⁰⁹.

Al respecto, parte de la doctrina sostiene que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe la posibilidad de que las cortes generales actuando como legislador orgánico deleguen a las propias CCAA la actuación de las restricciones y/o limitaciones de los derechos amparados en los art. 15 a 29 de la Constitución Española¹¹⁰.

Existe la corriente doctrinal de que todo esto es un campo de difícil delimitación jurídica y más aún cuando nos referimos a las propias CCAA. Ciertamente es que *la legislación básica estatal está presente*, ya sea en forma de ley orgánica u ordinaria, previendo las propias limitaciones de los derechos fundamentales. En opinión de Carlos Vidal Prado, el incluir las leyes aprobadas dentro del ámbito competencial *no veta a las administraciones territoriales*, sino que no les será posible añadir nuevos límites a los derechos, *no impidiendo con ello que desarrollen normativamente a modo más completo lo previsto por la legislación básica estatal*. No obstante, y aunque se puedan incluir medidas en la legislación autonómica (siempre y cuando no contravengan la reserva de ley orgánica), no se pueden incluir medidas *como la vacunación obligatoria*, la cual, en el supuesto de que se regulase, *«debería de hacerse mediante la legislación estatal y no la autonómica»*¹¹¹.

Será el Consejo de Estado el que, en su informe sobre el recurso de inconstitucionalidad que deseaba plantear el Gobierno central contra la modificación de la *Ley de Salud Pública de la Xunta de Galicia*, afirmó que las medidas que pueden ser adoptadas por las CCAA deben estar reservadas a la ley orgánica, puesto que: *«Las comunidades autónomas, por su parte, ostentan competencias de "desarrollo legislativo" y "ejecución" de la legislación sanitaria básica del Estado, de acuerdo con lo previsto en*

¹⁰⁹ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Páginas. 274-275.

¹¹⁰ Tajadura Tejada, J. (2021) “El Estado de Derecho frente al Covid: reserva de ley y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.o 120. Página 149.

¹¹¹ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Página 276.

sus respectivos Estatutos. Las leyes autonómicas deben pues adecuarse a lo dispuesto en la legislación estatal básica» (III. Consideraciones generales)¹¹².

Sobre esto, destacar el fallo del TC en su sentencia 137/1986, el cual termina admitiendo que *«la reserva enunciada en el artículo 81.1 de la Constitución para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate.»* El TC alude a *«fuentes»* las cuales son todas aquellas leyes ordinarias (estatales como autonómicas) recogidas dentro del orden constitucional (FJ 3)¹¹³

Dicho lo cual, legalmente está aceptado la colaboración internormativa, aunque las CCAA no podrán incluir medidas sanitarias que alteren la legislación básica estatal. Será aquí cuando entren en juego los ya mencionados artículos 15 a 29 de la CE, puesto que no podrán ser restringidos por cualquier vía porque tienen reserva de ley orgánica.

No olvidemos que la labor de las CCAA fue de tal envergadura que la inacción de los poderes públicos estatales no les dejaba otra opción que gestionarse a trompicones, buscando alternativas a las insuficiencias en la ley. En lo que se refiere a esto último, resulta interesante lo que el propio Consejo de Estado reconoce en su Dictamen anteriormente mencionado 213/2021: *«La Ley Orgánica 3/1986 contiene una regulación en extremo genérica [...] aprobada hace casi cuarenta años que no contiene una regulación acabada de su núcleo orgánico, como se desprende de la lectura de sus tres primeros artículos -consta únicamente de cuatro-, por lo que podría resultar insuficiente para hacer frente, de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia administrativa y seguridad jurídica, a las necesidades a las que se enfrentan las autoridades sanitarias competentes.»* (V. Análisis del contenido. A)¹¹⁴. Es decir, se está admitiendo que la LOMEMSP es genérica y que aporta poca seguridad jurídica al respecto.

¹¹² Dictamen 213/2021, del Consejo de Estado, sobre el Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. *Presidencia, relaciones con las Cortes y memoria democrática*, de 22 de marzo de 2021.

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1986, de 6 de noviembre de 1986.

¹¹⁴ Dictamen 213/2021. *Op. cit.*

Por lo que respecta al marco legal, Vidal Prado (2021) considera que «*debería de existir un término medio entre la doctrina*», puesto que *ni el marco legal al respecto puede ser tan amplio, ni tampoco la regulación actual impide tomar medidas limitadoras de derechos a las CCAA*. Subrayando que no es imprescindible un estado de alarma para tomar medidas desde el punto de vista sanitario, dado que algunas medidas también pueden ser adoptadas por el «*derecho de normalidad y no por el de excepción*». Admite que a la hora de valorar las limitaciones de derechos fundamentales se debe de andar con pies de plomo y pone el ejemplo de la limitación de la libertad de movimiento en determinados horarios argumentando que es una limitación muy intensa y discrepa sobre la extensión de la misma en vista de que «*no parece que pueda adoptarse con base en esa ley orgánica.*» Concluirá defendiendo que no se pueden limitar derechos fundamentales teniendo como único fundamento la LOMEMSP.¹¹⁵

Finalmente, una amplia parte de la doctrina basada en los fallos del TC considera que el artículo 3º de la LOMEMSP «*puede dar lugar a equívocos*» y para ello se «*debería de modificarla mediante una legislación procesal*», como bien podría ser la Ley 29/1998, de 13 de julio, o también creando una regulación concreta en emergencias y catástrofes. La problemática respecto al cómo medir la intensidad y la extensión de las restricciones de los derechos es latente, y por ello se debería de dar una cobertura legal de urgencia actualizando dicha regulación¹¹⁶.

Mientras esto no ocurra, se seguirá concediendo cierta capacidad a los actuales preceptos de la LO, dándose el caso de que el legislador aprobó la ley con carácter orgánico para facilitar así las restricciones de los derechos, entrando ciertamente en conflicto con la LOMEMSP, la cual, en virtud de opiniones de autores como Vidal Prado, «*dejaría de tener sentido*»¹¹⁷.

4.4. La transición hacia una nueva normalidad y su desarrollo normativo

La transición hacia la nueva normalidad se dio tras el primer confinamiento y de la mano casi del final del primer estado de alarma y sus prórrogas. Todo ello puesto que la reducción del número de casos y contagios iba reduciéndose paulatinamente junto con el aplanamiento de la curva epidémica. Será en este punto cuando a nivel europeo se

¹¹⁵ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Páginas 278-279.

¹¹⁶ Aragón, M., (2020). («Los Efectos Horizontales de la COVID...») *Op. cit.* «Epílogo»

¹¹⁷ Vidal Prado, C. (2021). («Herramientas jurídicas frente...») *Op. cit.* Página 280.

establezca la *Hoja de ruta común europea para el levantamiento de medidas de contención de la COVID-19*¹¹⁸.

A nivel nacional, el 28 de abril de 2020, tras una reunión en el Consejo de Ministros, se aprobó el *Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19*¹¹⁹. Este plan será de «*carácter gradual, asimétrico y coordinado con las CCAA*» (II. Objetivos y principios). Como posteriormente iremos viendo, el presente plan consta de 4 fases para llegar a la nueva normalidad, estableciéndose también cuatro indicadores sobre los cuales se debe reflexionar a la hora de establecer si una CCAA pasa de fase, si se mantiene o si retrocede a una anterior. Dichos indicadores explicados brevemente son los de: a) materia de salud pública; b) de movilidad; c) de la dimensión social; y d) de actividad económica¹²⁰.

Como es lógico, el objetivo del plan no era otro que el ir *recuperando paulatinamente la mayor normalidad posible* del conjunto de la sociedad, pero más si cabe aún, la normalidad del conjunto de la economía y la salud del Estado. A continuación detallo brevemente en qué fecha dio comienzo aproximado cada fase y algunas de las actividades más importantes que se volvieron a permitir (VI. Recuperación de la Actividad).

La fase 0 o la etapa de preparación a la desescalada, comenzó el 4 de mayo de 2020 en algunas CCAA y podemos destacar la vuelta de medidas como: *a) reapertura de la hostelería para comida a llevar; b) se permitió la vuelta de la actividad deportiva individual siempre y cuando se respetase la distancia de seguridad; c) reapertura del pequeño comercio, pero bajo cita previa; etc.*

La fase 1 o más conocida como la fase inicial, dio comienzo aproximado el 11 de mayo de 2020 para todas aquellas CCAA o islas que hubiesen superado la anterior fase. En

¹¹⁸ *Op. cit.* Presentada el 15 de abril de 2020 por Úrsula von der Leyen (Presidenta de la Comisión Europea).

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf

¹¹⁹ Gobierno de España, Ministro de Sanidad: “Plan para la transición hacia una nueva normalidad”. *Op. cit.*

¹²⁰ En el Anexo I del presente Plan se recogen los indicadores cualitativos y cuantitativos a tener en cuenta para graduar la intensidad de cada fase. Los detalles de las fases, las actividades permitidas y sus condicionantes, se establecen en el Anexo II. Junto a estos, en el Anexo III se detalla un cronograma orientativo respecto a la transición hacia la nueva normalidad.

esta se permitió entre otras cosas: a) *reunión de grupos no superiores a 10 personas, siempre y cuando se guarde la distancia de seguridad*; b) *se admitieron los desplazamientos a las segundas residencias situadas en la misma provincia*; c) *reapertura de la hostelería al 30% del aforo en las terrazas*; d) *posibilidad de reunirse en los lugares de culto a un aforo no superior al 1/3 del mismo*; etc.

Por lo que respecta a la fase II o intermedia, esta se inició aproximadamente del 1 al 9 de junio y se posibilitó la reapertura parcial de aquellas actividades no autorizadas en la fase anterior, entre las cuales encontramos: a) *vuelta del deporte profesional pero sin público*; b) *reapertura de los centros comerciales siempre y cuando se mantengan las medidas sanitarias pertinentes y el aforo limitado*; c) *las reuniones de grupos de amigos y/o familiares se amplió de 10 a 15 personas*; etc.

Para finalizar, la fase III o la fase avanzada daría sitio del 10 al 24 de junio a todas aquellas CCAA o islas que hubiesen superado todas las anteriores etapas. En esta se permitió la *vuelta de todas las actividades* pero sin olvidarnos ni dejar de lado las medidas sanitarias correspondientes y la *distancia de seguridad de 1,5 a 2 metros entre personas*.

Una vez vencidas las fases anteriores se dio lugar a la denominada como «nueva normalidad» suprimiendo todas las limitaciones anteriormente establecidas, pero con el mantenimiento de las medidas sanitarias a respetar. Dicho lo cual, será el 19 de mayo de 2020 cuando el Gobierno mediante la Orden SND/422/2020 aprobaría la regulación del uso obligatorio de las mascarillas en «*vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no sea posible mantener una distancia de seguridad interpersonal de al menos dos metros*» (artículo 3). Añadiendo en su disposición final segunda que: «*mantendrá su eficacia durante toda la vigencia del estado de alarma y sus posibles prórrogas*»¹²¹.

Recordar que la *competencia para dictar las órdenes e instrucciones* referentes a las actividades que se podían desarrollar en cada una de las fases era el *Ministro de Sanidad*, e incluso sería él mismo quien podía modificar, ampliar o restringirlas en caso de que fuese necesario. Por lo tanto, era el propio Ministerio de Sanidad del Gobierno

¹²¹ Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. «BOE» no 142, de 20 de mayo de 2020.

de España quien dictaba en qué fase se encontraba cada una de las CCAA en virtud de los datos obtenidos en los diferentes paneles de indicadores recogidos en el Anexo I del Plan en cuestión (V. Gobernanza).

Una vez establecido el Plan para la Transición se comenzaría poco a poco con el proceso de desescalada. Todas las CCAA comenzaron desde la Fase 0 exceptuando las islas de La Graciosa, Formentera, El Hierro y La Gomera, puesto que la situación de las mismas era ciertamente mejor que el resto del país; por ello, comenzaron desde la fase siguiente a la 0. Aquí entrará en juego el RD 514/2020, de 8 de mayo, puesto que fue esta cuarta prórroga del estado de alarma quien recogió jurídicamente los pasos a seguir en referencia al *Plan para la Transición* elaborado por el Consejo de Ministros.

A su vez, el artículo tercero del RD 514/2020 determina las facultades que tienen las CCAA en materia de sanidad con el único fin de llegar cuanto antes a una nueva normalidad. Es de importancia destacar que también se contempla la posibilidad de que durante el tiempo que dure mencionada «cogobernanza», *«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 [...] estas medidas serán aplicadas por quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio.»* (art. 4 del RD 514/2020).

Aunque será en la próxima prórroga del estado de alarma (RD 537/2020, de 22 de mayo) cuando verdaderamente se aprecien las funciones de cogobernanza, pues deberán trabajar conjuntamente en la pérdida de los efectos de las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma (art. 6 en relación con el art. 5).

De este modo podemos ver como las competencias que se atribuyó el Gobierno durante el estado de alarma, las cuales fueron ciertamente criticadas, irán paulatinamente volviendo a cederse a sus correspondientes autoridades autonómicas, incorporando así a las CCAA en las tareas de gestión ante la crisis sanitaria.

No está de más recordar que teoría en mano, una vez se levantado el estado de alarma, las normas llevadas a cabo durante la vigencia del mismo y bajo el paraguas de un

estado de excepción, deberán desaparecer del ordenamiento jurídico, cosa que no sucedió tras el levantamiento del primer estado de alarma en España. Dicho de otra manera, las normas producidas durante la vigencia de un estado excepcional son temporales y por ello deberán de tener valor una vez se acabe el mismo. Como bien nos explica Ana Carmona, se puede apreciar una clara alteración respecto a este precepto legal con la introducción de la cláusula por la que se detallan las *«las medidas derivadas de la declaración del estado de alarma en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales»*, no siendo efectiva la pérdida de vigencia hasta la *«superación de todas las fases previstas en el Plan para la desescalada»*¹²².

Será el artículo 2.3 del RDL 21/2020, el cual disponga de la siguiente manera cuando y bajo que circunstancias podrá darse definitivamente la finalización de la crisis en referencia a criterios en materia de prevención e higiene, uso de mascarillas, gestión de la prestación farmacéutica, régimen sancionador, etc.: *«hasta que el Gobierno declare de manera motivada y de acuerdo con la evidencia científica disponible, previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19»* (artículo 2.3 RDL 21/2020).

A su vez, la Disposición Final segunda. 1 del RDL 21/2020 vendrá a poner en valor nuevamente *la doble tarea de la coordinación y cogobernanza* ante situaciones de especial riesgo para la salud pública y también para hacer cumplir y activar los acuerdos diseñados para afrontar la emergencia sanitaria. Haciendo hincapié también al Capítulo VI del mismo RDL donde se precisa que las CCAA estarán obligadas a informar y remitir al Ministerio de Sanidad toda la información referente a las capacidades del sistema sanitario.

No olvidemos que tras el primer estado de alarma se trabajó hacia la nueva normalidad a lo largo del año 2020, pero será durante el verano del mismo, cuando los casos y los contagios repunten drásticamente, viéndose una y otra vez confrontadas las competencias y las medidas delegadas a las CCAA en lo que a la vía jurisdiccional respecta, dado que las normas en cuestión eran de carácter único administrativo siendo necesaria la previa autorización judicial de los jueces de lo contencioso-administrativo. Dicho lo cual y basándonos en las medidas que se pretendían implantar por las CCAA, podíamos encontrar medidas de carácter genérico y no individuales, actos inadmisibles

¹²² Carmona Contreras, A. (2021). («De la recentralización de competencias...») *Op. cit.* Páginas 10-11.

por parte de los tribunales, alegando en diferentes Autos¹²³ la «*insuficiencia de la herramienta normativa empleada*» y por ende, «*la falta de proporcionalidad de las medidas adoptadas*»¹²⁴.

De tal manera que el clima sociopolítico terminó siendo seriamente cuestionado porque no existían criterios uniformes ni entre las propias administraciones públicas, ni tampoco entre los diferentes tribunales. Todo ello en un momento de máxima crisis sanitaria donde CCAA como Euskadi, Navarra, Cataluña, Asturias, Cantabria y muchas otras instaron mediante una petición oficial al Gobierno de España el 23 de octubre de 2020 a que declarase un nuevo estado de alarma, el cual entró en vigor el 25 de octubre y fue prorrogado durante seis meses (como ya hemos visto con anterioridad en el apartado 4.1.3. del presente documento).

En resumen y a modo de cierre, el levantamiento del estado de alarma del 21 de junio de 2020 y la posterior transición hacia la normalidad fue una decisión sobre la cual parte de la doctrina considera como un acto «*en clave político, no estando en consonancia con la situación epidemiológica de nuestro país*» (Carmona Contreras, 2021). O como por ejemplo, la conocida y prestigiosa revista científica británica “*The lancet*” cuestionó si la reapertura «*tal vez demasiado rápida*» y la «*lentitud de implementación del sistema de detección y rastreo*» no fueron las principales causas de la saturación de la sanidad pública en esta segunda ola de la pandemia¹²⁵.

4.5. La problemática jurídico-constitucional que proyecta la STC 148/2021

Para conocer en detalle dicha problemática debemos abordar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por *más de 50 diputados del grupo parlamentario VOX contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se*

¹²³ Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 332/2020 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª), de 10 de octubre de 2020 (332/2020). El cual falló en contra de que se autorizasen medidas restrictivas del ámbito de la libertad deambulatoria en ciertos municipios de la siguiente manera: «*LA SALA ACUERDA NO AUTORIZAR la medida de restricción de la libertad deambulatoria en el término municipal de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza) para la contención del rebrote del COVID-19, contenidas en la Orden de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Aragón de 7 de octubre de 2020.*» Todo ello porque cuestionan principalmente el art. 3 de la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública y más cuando derechos fundamentales pueden verse afectados «*entendiendo la insuficiente diferenciación introducida por un mero texto procesal en interpretación normativa de una norma de desarrollo de un derecho fundamental, y por tanto de rango superior.*» (FJ 7 y PARTE DISPOSITIVA)

¹²⁴ Carmona Contreras, A. (2021). («De la recentralización de competencias...») *Op. cit.* Página 17.

¹²⁵ Anónimo. (16 de octubre de 2020) “COVID-19 in Spain: a predictable storm?”, *The Lancet. Public Health*, (www.thelancet.com/public-health). DOI: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30239-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30239-5).

*declaró el primer estado de alarma, junto con el RD de modificación del mismo y los RD de prórroga 476/2020, 487/2020 y 492/2020, a la par que la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19*¹²⁶.

Dicho recurso dio lugar a una de las sentencias del TC más controvertidas y sobre la cual no existía precedente alguno con relación a la base jurídica de los estados excepcionales en virtud del artículo 116 de la CE, declarando así inconstitucionales y, por lo tanto, nulos los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7º del RD 463/2020 y los términos «*modificar*» y «*ampliar*» del apartado 6 del art. 10º, en la redacción derivada del artículo, único 2, del RD 465/2020 (FJ 9).

Será aquí cuando dicha sentencia del TC marcará un precedente de gran calado, puesto que planteará la división entre *concepción y el sesgo ideológico de los propios magistrados* y magistradas, como bien se detalla en el apartado 3.1 del presente documento.

De vuelta al recurso interpuesto por el grupo parlamentario VOX, este estaba fundamentado en la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de los *artículos 7, 9, 10 y 11 del RD 463/2020*¹²⁷ y basado en la vulneración de dichos derechos fundamentales, únicamente previstos en los supuestos de declaración del estado de excepción o el de sitio en virtud del artículo 55.1 y 116 de la CE. Todo ello, vulnerando la propia LOEAES y solicitando por ello la declaración de inconstitucionalidad de la Orden SND/298/2020.

El TC en su Pleno de Sentencia 148/2021, de 14 de julio de 2021, en relación con el Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020, procedió que: «*La demanda fundamenta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en que, a través de los mismos, se habría producido una efectiva suspensión de los derechos fundamentales que cita; medida solo prevista, respecto de algunos derechos fundamentales, en los supuestos de*

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021.

¹²⁷ Art. 7 (limitación de la libertad de circulación de las personas), art. 9 (medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación), art. 10 (medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales) art. 11 (medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas)

declaración del estado de excepción o el de sitio (art. 55.1 CE). Por tanto, al operar tal suspensión, el Real Decreto 463/2020 habría infringido lo dispuesto en el citado precepto constitucional, y conculcado la ley orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE (LOEAES), así como los derechos fundamentales afectados por las medidas recurridas.» (FJ 3).

Por lo que respecta a si hubo limitación o suspensión, continúa argumentando que: *«se parte así del entendimiento de que la declaración de uno u otro estado tiene una distinta incidencia sobre algunos derechos fundamentales; esto es, su «limitación» para el supuesto del estado de alarma; y la «suspensión», para los otros dos supuestos. Para la demanda, la «derogación» o «ablación» de determinados derechos fundamentales por las disposiciones impugnadas habría supuesto una ilegítima «suspensión» de tales derechos, dado que esta medida puede solo adoptarse cuando se declare el estado de excepción o el de sitio, de conformidad con lo previsto en el artículo 55.1 CE; y de ahí que se cite este como primero de los preceptos constitucionales infringidos.» (FJ 3).*

Continuará argumentando que: *«las limitaciones o restricciones incluidas en la norma impugnada exceden el alcance constitucionalmente posible del estado de alarma; lo cual supondría, sencillamente, una vulneración de los derechos afectados. Por consiguiente, serán las normas constitucionales, que enuncian los derechos fundamentales que se dicen vulnerados, las que han de ser interpretadas en concordancia con las que, en la propia Constitución, prevén y disciplinan el estado de alarma.» (FJ 3).*

No podemos obviar que el TC defendió que la apreciación que se estaba dando a la limitación de ciertos derechos fundamentales era una auténtica suspensión de los mismos, cosa que el propio estado de alarma no podía hacer, y por el cual se debió de declarar el estado de excepción. Entre los derechos suspendidos, menciona por ejemplo el de la libertad de circulación por el territorio nacional, argumentando que se estaba *«vacando de contenido algunos derechos para gran parte –la mayoría– de la población, porque no existe una suspensión formal, sino una mera limitación, por intensa que sea, se estaría violentando la distinción constitucional y convirtiendo la alarma en un sucedáneo de la excepción, pero no sometida a la «previa autorización» parlamentaria. Se estaría, en otros términos, utilizando la alarma, como tenían algunos constituyentes, «para limitar derechos sin decirlo», esto es, sin previa discusión*

y autorización de la representación popular, y con menos condicionantes de duración.» (FJ 11).

Para finalizar, el TC concluye declarando la inconstitucionalidad parcial de los preceptos a estudio de la siguiente manera: *«la Constitución no perfila en particular la distinción sustancial entre estado de alarma y estado de excepción más allá de permitir, en su artículo 55.1, la suspensión de ciertos derechos en este último, excluyéndolos a sensu contrario en toda otra circunstancia (incluyendo, por tanto, durante un estado de alarma) y remitiéndose en lo demás a la ley orgánica de desarrollo (LOEAES). Por tanto, una vez apreciada la existencia de tal suspensión y la ausencia de cobertura legal suficiente, la conclusión no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad señalada en nuestro FJ 5 respecto de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 de la disposición impugnada.»* (FJ 11).

En resumen y explicado brevemente, el estado de alarma que entró en vigor mediante el RD 463/2020, se usó «para limitar algunos derechos sin decirlo», sin previa discusión ni autorización parlamentaria y con unas condiciones laxas respecto a los otros dos estados de emergencia recogidos en el art. 116 de la CE. Así pues, el TC consideró dicho RD *parcialmente inconstitucional*, puesto que se suspendieron derechos que no deberían de haberse suspendido en virtud de la propia normativa del estado de alarma.

PARTE II.
LIMITACIÓN/SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
EN EL ESTADO DE ALARMA PARA LUCHAR CONTRA LA
PANDEMIA

1. Limitación y suspensión perspectiva clásica

Recordemos que la suspensión de los derechos en lo referente a los estados excepcionales está amparado en el *Capítulo V del Título I de la Constitución Española*, conformado únicamente por él tantas veces mencionado artículo 55. El precepto en cuestión está formado por dos párrafos: el primero *determina qué derechos pueden quedar «suspendidos»* en virtud de la declaración de un estado de excepción o de sitio, mientras que el segundo párrafo, hace referencia a ciertos derechos fundamentales, que *«de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario [...] pueden ser suspendidos para personas determinadas»*; eso sí, siempre y cuando dichas personas fueran sospechosas de pertenecer a alguna banda terrorista y/o armada¹²⁸. Con lo cual, podemos apreciar como en lo referente a la declaración de un estado de alarma no existe previsión jurídica alguna de que se puedan suspender individualmente los derechos fundamentales.

Ahora bien, será en este momento cuando comience la discusión que nos acarrea, puesto que la Constitución no apruebe la suspensión de derechos dentro de un estado de alarma, no significa que estos no puedan ser «limitados». Para ello, el Gobierno tendrá la potestad de limitarlos, aludiendo entre otros, al artículo 11 de la LOEAES.

A la hora de identificar el contenido básico de la distinción entre la limitación y la suspensión de derechos fundamentales y como veremos a continuación, a día de hoy no existen criterios exactos ni uniformes que puedan ayudarnos al respecto. Por ello, acudiremos a la opinión de diferentes autores entendidos en la materia, e incluso a sentencias importantes para poder dar algo de luz en cuanto a las características y definición se refiere.

¹²⁸ Constitución Española. *Op. cit.* Artículo 55.

1.1. Concepto tradicional de suspensión y limitación

Autores como Luis Aguiar definen los límites de los derechos como «*toda acción jurídica que entrañe o haga posible una restricción de las facultades que, en cuanto derechos subjetivos, constituyen el contenido de los citados derechos*»¹²⁹. Así pues, y partiendo de las facultades atribuidas al derecho constitucional, el autor en cuestión considera que será la propia *Constitución la encargada de establecer el contenido* y los límites de los derechos fundamentales, siendo *la jurisprudencia constitucional quien lo termine concretando*¹³⁰. No olvidemos que el legislador orgánico también está a su vez capacitado por la CE en su artículo 81 para elaborar leyes orgánicas relativas a los derechos fundamentales, cuando estos puedan ser condicionados por algún motivo¹³¹. Será en esta marco judicial cuando la CE sea quien contemple la posibilidad de limitar el ejercicio de los derechos fundamentales en diferentes grados mediante el ya mencionado *derecho constitucional de excepción* por medio de los artículos 55 y 116 de la CE y la LOEAES, la cual será la encargada de definir y desarrollar las limitaciones previstas por la CE.

Al respecto, Aláez Corral (2004) asegura que debemos de entender el concepto de la suspensión como: «*la temporal supresión de la vigencia de las normas constitucionales sobre determinados derechos fundamentales, y no como una mera limitación suspensiva de los mismos, por muy intensa que esta quiera ser entendida.*» No obstante, hace especial hincapié en que dichas suspensiones deberán estar recogidas y amparadas por la Constitución. Por lo tanto, el autor continúa con su exposición de argumentos alegando que la suspensión conlleva con ello «*la desconstitucionalización de la norma iusfundamental, cuyo régimen jurídico pasa a estar compuesto por las disposiciones de la LOEAES, las previsiones de la declaración del estado de excepción o de sitio que la establecen.*» Finalmente, opta por distinguir los términos de «*desfundamentación*» y «*desconstitucionalización*»; siendo la primera la *modificación del régimen ordinario de los derechos* fundamentales según la norma constitucional, mientras dure el periodo temporal de la suspensión y no sea esencial respetar su contenido esencial. Por

¹²⁹ Aguiar de Luque, L. (1993) “Los límites de los derechos fundamentales”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14, Página 10.

¹³⁰ *Ibid.* Página 16.

¹³¹ Constitución Española. *Op. cit.* Artículo 81.

consiguiente, el segundo término es lo mismo, salvo porque en esta ocasión puede darse la circunstancia de que la supresión temporal no siga estando vigente¹³².

Jose Antonio Soler Martínez se posiciona también del lado de la idea de Benito Aláez, defendiendo que durante un estado de alarma los derechos fundamentales *«jamás podrán desaparecer»*, mientras que durante un estado de sitio los mismos sí que dejan de estar provisionalmente en vigor¹³³.

Álvarez de Mora irá más allá y se atreverá a concluir que el ordenamiento jurídico-constitucional fue suspendido *«por una decisión soberana al estado de alarma (o sea, a un casus necessitatis)»*. Esto no hizo otra cosa que acarrear consigo ciertas alteraciones excepcionales en el sistema del régimen ordinario, como bien pudieron ser *«la prohibición general (excepcionable) de la ejercibilidad y del ejercicio de los derechos de circulación y reunión»*¹³⁴.

Fernández Segado, ante la pregunta de lo que implica una suspensión de derechos fundamentales, opina que *«no afecta per se ni a la existencia ni a la validez de la norma, sino tan solo a su eficacia [...] dado que tan solo es una restricción temporal en el ejercicio de tales derechos.»* Por ello, el autor defiende que la terminología aplicada al respecto no es la correcta, debiendo tratarse como *«una suspensión en el ejercicio de esos derechos»*. Por todo ello, podemos decir que la norma dejará de ser vinculante para el órgano que la decretó¹³⁵.

Al respecto, de la Quadra-Salcedo afirma que la suspensión de derechos *únicamente limita el sistema esencial de garantías de los derechos y eventualmente su contenido sustantivo*. Concluye defendiendo que las limitaciones no afectan a los individuos sino al cómputo del Estado en general, de tal modo que *«deja siempre campos abiertos al juego y el ejercicio normal de los derechos y no solo en las relaciones entre particulares sino también en las relaciones con el poder»*. Por lo tanto, el autor considera que el

¹³² Aláez Corral, B. (2004). “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”. En López Guerra, L. M. y Espín Templado, E. (Coord.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia. Páginas 243-244.

¹³³ Soler Martínez, J. A. (2020) “Estado de alarma, libertad religiosa y de culto”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. Núm. 53. Iustel.

¹³⁴ Álvarez de Mora, J. L., (11 de abril de 2020). “Razones de una prohibición general deambulatoria”, en *Blog Almacén de Derecho*. Vid. <https://almacenederecho.org/razones-de-una-prohibicion-general-deambulatoria>

¹³⁵ Fernández Segado, F. (1983). “Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales”. *Revista de Derecho Político*, núm. 11-19, 1983. Página 40.

problema no reside en la garantía de controles de los derechos, sino en los límites de los mismos¹³⁶. Solozábal Echavarría a su vez, se atreve a distinguir fácilmente el concepto de limitación de la suspensión, de tal modo que «*la limitación únicamente será temporal y/o episódica en el ejercicio de los derechos*», siempre y cuando las garantías de los mismos no desaparezcan por completo¹³⁷.

Itziar Gómez Fernández, cree que muchos autores no son atrevidos a la hora de definir los conceptos de limitación y suspensión. Será por ello que considerará como suspensión a aquello que «*es sometido a limitaciones por un tiempo limitado*», siempre y cuando este tiempo este justificado en la Constitución, añadiendo que solamente podrá ser justificado «*desde la óptica de la superación del estado de alteración del orden público que justifica el recurso a la misma*». Continúa defendiendo que no existe diferencia alguna entre la aplicación de la norma excepcional y la aplicación del ordenamiento del estado de alarma, justificando que a su juicio «*en los dos casos se produce un desplazamiento del régimen constitucional ordinario, que se justifica de modo distinto, y que genera efectos diversos, pero que no se puede explicar en términos de permanencia o desaparición del sistema jurídico constitucional.*» Finalmente, tampoco considerará que la suspensión de garantías sea lo suficiente diferenciadora como para sacar conclusiones al respecto¹³⁸.

1.2. Visión crítica del concepto de suspensión

Como bien hemos visto hasta ahora, la gran mayoría de los autores no son partidarios de la aplicación de la suspensión de los derechos fundamentales, añadiendo también que la definición de la misma es demasiado ambigua, lo cual puede llevarnos a malos entendidos. Como bien defiende Francisco Velasco, la visión tradicional del derecho constitucional y por ende, del *propio derecho en su ámbito global* «*determinaba que existían dos órdenes*»: el primero era el *constitucional* llevado a cabo mediante garantías plenas, mientras que el segundo, y más conocido como «*orden excepcional*» permitía la posibilidad de la desaparición de las garantías (actos los cuales a día de hoy no pueden ser ni tan siquiera contemplados). Por ello, defenderá que en la actualidad únicamente existe el orden constitucional, dado que será la propia Constitución quien

¹³⁶ De la Quadra-Salcedo, T. («La naturaleza de los derechos...») *Op. cit.* Página 467.

¹³⁷ Solozábal Echavarría, J. J. (2003). «Los límites de los derechos y el sistema normativo». *Derecho Privado y Constitución*. Núm. 17. Páginas 451-452.

¹³⁸ Gómez Fernández, I. (2021). («¿Limitación o suspensión?...») *Op. cit.* Páginas 28-29.

establezca límites severos a la aplicación y entrada en vigor de cualquiera de los tres estados excepciones. No obstante, es consciente que estos límites no terminan de estar del todo definidos en la CE, pero sí en la LOEAES y en especial en los artículos del 13 al 36 de esta última¹³⁹.

No olvidemos que entre los autores existe el pensamiento común sobre la base de la aplicación del artículo 55.1 de la CE y las posibles suspensiones de derechos fundamentales que esta pueda acarrear, pero hacen especial hincapié en que jamás estas suspensiones pueden dar lugar a una desaparición de los derechos. Entre otros, el ya mencionado de la Quadra-Salcedo afirma que los derechos y las libertades de los ciudadanos «no dejan de existir» pese a que se aplique por razones de emergencia alguna situación de suspensión a los mismos. En este aspecto, diferencia que en los «derechos relativos» puedan concederse ciertas privaciones de garantías, mientras que en los «derechos ordinarios» la limitación en cuestión puede incluso llegar a afectar a su «contenido ordinario» o al ámbito material, «redefiniendo» así el derecho¹⁴⁰. Esta distinción no afectará al derecho de los ciudadanos a poder defenderse ante la jurisdicción ordinaria, o ante el TC mediante un recurso de amparo, e incluso ante el Defensor del Pueblo, puesto que todos los derechos no dejan de actuar en lo referido a las relaciones entre particulares¹⁴¹.

En el mismo sentido, Díaz Revoiro apunta que la suspensión de un derecho no puede implicar una pérdida o desaparición del mismo, sino una alteración mediante el desplazamiento de la garantía, siempre y cuando el derecho consista en esta última, acto por el cual estaríamos ante una «disminución» de la garantía del derecho en cuestión. En los supuestos en los que el derecho resida en un principio, entonces estaríamos ante una

¹³⁹ Velasco Caballero, F. (2020). “Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19”. En *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Tirant lo Blanch. Página 81.

¹⁴⁰ De la Quadra-Salcedo, T. («La naturaleza de los derechos...») *Op. cit.* El autor considera como «derechos relativos» (p. 447) aquellos que por su propia formulación pueden hacerse valer ante personas concretamente identificadas. Entre otros, podríamos destacar los siguientes: el derecho a la dignidad de la persona, el derecho a la integridad personal, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, etc. En cambio, los «derechos absolutos» (pp. 454-457) serán aquellos que se hacen valer ante el conjunto de personas que forman la sociedad, por lo que tendrán una eficacia universal. Por ejemplo: la libertad de conciencia y de culto, el derecho a la libertad de tránsito, el derecho a la libertad de asociación y reunión, etc.

¹⁴¹ *Ibid.* Páginas. 466-470.

«nueva configuración» o ante una «redefinición» del derecho¹⁴². Sin embargo, no será partidario de «desactivar» la terminología de la suspensión en virtud de que las medidas a adoptar durante los estados de excepción podrían «desfigurar» y afectar entonces al contenido esencial de los derechos. Pone el ejemplo «irónico» de sí la prohibición con carácter general al derecho de la libre circulación en todos los horarios no es una suspensión del mismo, entonces «no parece fácil imaginar en qué podría consistir esa suspensión»¹⁴³.

Al respecto, González Beilfuss también es partidario de que la suspensión no acarrea que los derechos afectados dejen de estar en vigor de manera absoluta, sino temporalmente. Recuerda que todas las medidas a tomar deberán de ser valoradas y acordadas previamente por el control judicial mediante el principio de proporcionalidad¹⁴⁴. Paloma Requejo añade que «aunque sean temporalmente limitados» la suspensión no puede acarrear consigo la suspensión de los derechos y libertades¹⁴⁵. En la misma línea, Aba Catoira es consciente que los derechos fundamentales podrán verse afectados durante algún estado excepcional, pero defiende que estos «no pierden su vigencia, sino que la ven limitada o restringida»¹⁴⁶.

Será Carmona Cuenca quien entienda que para la mayoría de los autores el elemento clave a la hora de distinguir entre limitación y suspensión no será otro que «la propia afectación al contenido esencial de los derechos», pero considera que dicha comprensión debería estar vinculada a la jurisprudencia existente dado que serán órganos como el TC o el TEDH los «principales intérpretes de los derechos». No obstante, es bastante crítica con la redacción «genérica» de la LOEAES, puesto que dejará en manos del ejecutivo todo tipo de adopción de medidas al respecto. Por ello, considera que estamos ante una «paradoja» en virtud de que será el ejecutivo quien defina el contenido esencial de los derechos y no la propia ley reguladora de los estados excepcionales. Por todo ello, la autora cree que la *suspensión de derechos no supone*

¹⁴² Díaz Revorio, F. J. (2021). “Desactivando conceptos constitucionales. La suspensión de derechos y los estados excepcionales”. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Páginas 17-18.

¹⁴³ *Ibid.* Páginas 40-41.

¹⁴⁴ Beilfuss, M. G. (2004). “La suspensión general de derechos”. *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 267-269). Tirant lo Blanch.

¹⁴⁵ Equejo Rodríguez, P. (2001). “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?”, *Revista de Derecho Político*, Núm. 51. Página 111.

¹⁴⁶ Aba Catoira, A. (2011). “El estado de alarma en”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 28. Página 328.

una desaparición temporal del contenido esencial del mismo, y más aún estando en una situación de riesgo sanitario extremo como en la que hemos estado, amparándose dichas medidas en la LOEAES y en el principio de concordancia práctica de la CE, si no que estaríamos ante una situación de «reducción o una redefinición temporal de este contenido esencial»¹⁴⁷.

Así pues, la autora se atreve a opinar que aparentemente *no existe una diferencia clara entre los conceptos de limitación y suspensión, dado que la limitación puede incluso llegar a limitarse de una manera demasiado intensa, pudiendo llegar más allá del contenido esencial y poniéndose a la par de la suspensión. Todo ello y como es obvio, siempre y cuando la situación sea «estrictamente justificada y proporcional»*. Concluye defendiendo que la terminología de limitación podría y debería usarse para los tres estados excepcionales y dejar de lado el término suspensión, a consecuencia de que deja entrever que *los derechos pierden su vigencia*, cosa que no es así, aunque ciertamente se encuentre temporalmente reducidos en su contenido¹⁴⁸.

Itziar Gómez Fernández es consciente que *la crisis sanitaria sufrida era más que suficiente como para declarar un estado de alarma*, dado que también se paralizó el servicio sanitario y se produjeron desabastecimientos de todo tipo de productos, ya sean sanitarios, alimentarios, etc. Por ello, se cumplen con creces las situaciones justificantes para la declaración del mismo. En lo que se refiere al libre ejercicio de los derechos fundamentales, la autora es bastante más crítica, puesto que considera que *se alteraron gravemente y «no pudiendo alegarse como cause de la eventual declaración de un estado de excepción»*. Por consiguiente, considera que se debería reflexionar sobre el *«juicio de constitucionalidad del real decreto que nos lleva al ámbito de los conceptos jurídicos indeterminados, y al escenario de la valoración de las intensidades»*. Gómez Fernández continúa su defensa alegando que todo ello nos manda únicamente a *«un juego de apreciaciones subjetivas»* que ocasionan una inseguridad social y jurídica. Para concluir expresando claramente que *«se cometieron excesos»*, y por ello, llama a simplificar los estados excepcionales como sucede en países hermanos nuestros, de modo que tendríamos *«un estado excepcional de crisis y un estado de crisis vinculados*

¹⁴⁷ Carmona Cuenca, E. (2021). “Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?”. *Revista de Derecho Político*, (112). Páginas 32-37.

¹⁴⁸ *Id.*

a una situación bélica», junto con la desaparición «inútil» de la distinción entre suspensión y limitación de los derechos y libertades¹⁴⁹.

Finalmente, autores como Revenga Sánchez y López Ulla (2022), consideran que entre otros, «se dio una intensa restricción de ciertos derechos fundamentales», como bien pudo ser la restricción de movilidad descrita en el artículo 7 del RD 463/2020, el cual posteriormente y como bien se ha mencionado con anterioridad terminó siendo anulado¹⁵⁰. Recordemos que el derecho a la libre circulación no podía ser suspendido por un estado de alarma en arraigo al artículo 55.1 de la CE. Estos autores defienden que «aquel confinamiento sine die y hasta nueva orden fue algo más que una fuerte limitación del derecho.» Por todo ello, consideran que se debería de crear un nuevo marco jurídico donde se saque a las crisis sanitarias de los estados de emergencia y se apruebe una «ley sanitaria ad hoc que con las debidas garantías, por lo que a los derechos fundamentales que pudieran quedar restringidos se refiere»¹⁵¹.

2. Actuaciones que hayan afectado a los derechos fundamentales

A lo largo de este trabajo hemos podido ir observando todas y cada una de las limitaciones/suspensiones ocasionadas en todo tipo de derechos y libertades a los ciudadanos. Así pues, mediante este apartado se detallarán brevemente las mismas.

Limitaciones previstas por el propio artículo 11 de la LOEAES:

Libertad de circulación y de entrada y salida del territorio nacional (art. 19 CE). Fue el artículo 7º del RD 463/2020, el cual lo limitó por primera vez prohibiendo la circulación por las calles y todo tipo de espacios abiertos, salvo aquellas excepciones que estuviesen debidamente justificadas. Por igual, el segundo estado de alarma también lo limitó, pero de una manera mucho menor e introduciendo la limitación de libre circulación en horario nocturno, e incluso la limitación de salir de la ciudad, provincia, CCAA, etc. No obstante, también hemos visto cómo se hicieron valor de dicha limitación para establecer cierres perimetrales, los cuales fueron muy controvertidos con el paso del tiempo, puesto que fueron más allá de lo establecido al respecto en el art. 11.

¹⁴⁹ Gómez Fernández, I. (2021). («¿Limitación o suspensión?...») *Op. cit.* Páginas 43-44.

¹⁵⁰ *Vid.* Supra apartado 4.1.1. de la PARTE I.

¹⁵¹ Revenga Sánchez, M., y López Ulla, J. M. (2022). “El dilema limitación/suspensión de derechos y otras «distorsiones» al hilo de la pandemia”. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48). Páginas. 224-230.

a) de la LOEAES. Recordemos también que muchos autores han considerado esta limitación como una suspensión del derecho a la libertad deambulatoria, suspendiendo a su vez el derecho de reunión.

Por todo esto y alegando que se suspendió dicho derecho durante el primer estado de alarma, el TC fue el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del art.7 del RD 463/2020 mediante la resolución al recurso de inconstitucionalidad 148/2021¹⁵².

El derecho de propiedad privada (art. 33 CE). En este caso, fue el artículo 8 del RD 463/2020, el que previó la posibilidad de realizar requisas temporales de aquellos bienes necesarios, pero *«en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales»*. Recordemos como fueron requisadas, entre otras cosas, máquinas de empresas para realizar mascarillas y material sanitario en España.

El derecho al trabajo (art. 35 CE). También se vio limitado por el artículo 8 del RD 463/2020, dado que si la situación así lo requería, se podrían imponer *«prestaciones personales obligatorias»*.

Libertad de empresa (art. 38 CE). En este caso, fue el artículo 10 del RD 463/2020 el encargado de limitar las actividades del ámbito *«comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativos, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales»*.

No obstante, también se produjeron limitaciones de derechos y libertades, las cuales no estaban amparadas bajo el paraguas de la LOEAES, pero fueron consecuencias directas o indirectas de las declaraciones y de las prórrogas de los estados de alarma aplicados:

Derecho a la libertad de culto (art. 16 CE). Se preveían medidas de contención de aforos y distanciamiento de seguridad en lugares de culto, junto con la prohibición de celebrar ceremonias civiles, religiosas y fúnebres. Sin embargo, *«la afección a este derecho limitó su expresión externa»*¹⁵³.

¹⁵² Vid. Supra apartado 4.5. de la PARTE I.

¹⁵³ Carmona Cuenca, E. (2021). («Estado de alarma, pandemia...») *Op. cit.* Página 23.

Derecho a la libertad de expresión (art. 20 CE). Por el simple motivo que los medios de comunicación quedaron obligados a introducir mensajes, comunicaciones oficiales de las autoridades, etc., que fuesen de importancia emitir.

Derecho a la educación (art. 27 CE). Este derecho podríamos decir que fue uno de los que particularmente peor salió, dado que se suspendió la actividad educativa presencial en todo tipo de centro de enseñanza y se procedió a la implantación de la modalidad de enseñanza *on-line*. Seamos conscientes que todas las familias no pudieron acceder a dicha implantación por el simple motivo que o bien no disponían de medios telemáticos o bien porque no tenían los recursos suficientes para comprarlos.

Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Salvo excepciones, se previeron suspensiones e interrupciones de los plazos previstos en las leyes procesales para todas las jurisdicciones mientras durase el estado de alarma (salvo excepciones).

Derecho de sufragio activo y pasivo (art. 23 CE). Como ya hemos visto, fueron aplazadas las elecciones que estaban convocadas con anterioridad a los parlamentos autonómicos del País Vasco y de Galicia como consecuencia de las limitaciones impuestas. Estas medidas fueron avaladas por la Junta Electoral Central alegando causa de fuerza mayor, puesto que no se pudo garantizar con seguridad el cumplimiento de los debidos procesos electorales¹⁵⁴.

Derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE). Esta limitación fue otra de las que creó mucha controversia, dado que la propia LOEAES no la preveía, pero como consecuencia de la limitación al derecho de circulación este se pudo ver gravemente alterado. En este sentido, se prohibieron reuniones de grupos de personas en espacio públicos, siempre y cuando no se pudiese guardar la distancia interpersonal obligatoria. Recordemos también que el uno de mayo es una fecha señalada en el calendario, dado que es el *Día Internacional de los Trabajadores* y suelen convocarse manifestaciones multitudinarias al respecto por todo España. Al respecto, en algunos lugares sí que se permitió (pero en un grupo muy reducido de personas), en otros se implantó la metodología de convocatoria de manifestaciones en vehículos y en otros lugares se prohibieron directamente.

¹⁵⁴ *Vid.* Supra apartado 4.2 de la PARTE I.

3. Valoración jurisprudencial. Decisiones jurisdiccionales más relevantes

En este apartado se tratarán las dos sentencias de mayor importancia en lo que a la constitucionalidad de las medidas adoptadas durante los dos estados de alarma decretados a nivel nacional y al derecho público se refieren durante la pandemia COVID-19. La primera de ellas valorará, entre otros, la posible «suspensión» y no la «limitación» (como debería de haber sido) del derecho a la libre circulación del primer estado de alarma aplicado mediante el RD 463/2020. Por lo que respecta a la segunda sentencia, está será de mayor envergadura que la primera, dado que tratará la defensa de ciertos derechos y libertades, pero esta será de especial importancia porque estudiará si la prórroga del segundo estado de alarma de seis meses declarada mediante el RD 926/2020 fue constitucional o no.

3.1. STC 148/2021, de 14 de julio de 2021

Como bien se ha podido observar a lo largo del presente trabajo, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021*¹⁵⁵, fue la primera en dictar jurisprudencia al respecto y no por ello, dejó de ser menos controvertida si cabe. Destacar que participaron un total de once magistrados y para seis de ellos existió una *suspensión del derecho a la libertad deambulatoria* en virtud del artículo 7 del RD 463/2020, mientras que para los otros cinco la limitación del derecho en cuestión fue «*intensa*» pero *acorde y proporcional a la situación*. Finalmente, el tribunal falló a favor de los denunciantes, declarando así inconstitucionales varias disposiciones del RD en cuestión, basando la argumentación en que las restricciones tomadas fueron más allá de lo recogido por el artículo 55 de la CE y del artículo 11 de la LOEAES. Durante dicha argumentación, se dio mucha importancia a la diferenciación entre los términos «limitar» y «suspender», los cuales ya han sido definidos en el presente documento¹⁵⁶.

El TC consideró que el confinamiento generalizado de la población declarado mediante el artículo 7.1 del RD 463/2020 fue contrario al artículo 55.2 de la CE y al art. 11.1 de la LOEAES, declarándolo inconstitucional, dado que fueron medidas de carácter «*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*» (FJ 5). El Tribunal, en su defensa de los argumentos aludió a que el estado de alarma

¹⁵⁵ STC 148/2021. *Op. cit.*

¹⁵⁶ *Vid.* Supra apartado 1.1. de la PARTE II.

debe respetar siempre los siguientes tres límites: «a) que el ejercicio del derecho no suponga la «suspensión»; b) obligado respeto al principio de legalidad; y c) obligado respeto al principio de proporcionalidad» (FJ 3).

A su vez, también consideró que la suspensión podría ser considerada como «una cesación, aunque temporal, del ejercicio del derecho y de las garantías que protegen los derechos (constitucional o convencionalmente) reconocidos.» De tal modo que critica notablemente «el juego combinado de los artículos 116 y 55.1 CE convierte en inconstitucional cualquier ejercicio de tal poder extraordinario que se hiciera con ocasión del estado de alarma» (FJ 3 y 5). Al respecto, el Magistrado Conde-Pumpido, en su voto particular, alegó que la suspensión es aquella «supresión temporal de la vigencia de la norma constitucional».

Por lo que respecta entonces a las posibles suspensiones del derecho dadas mediante el RD 463/2020, el tribunal aludió principalmente a la STC 83/2016 (recurso de amparo de los controladores aéreos), haciendo hincapié en que «el estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu)» (FJ 8)¹⁵⁷.

En suma, el TC estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarando por tanto inconstitucionales y nulos los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7.

3.2. STC 183/2021, de 25 de noviembre de 2021

La presente *Sentencia del Tribunal Constitucional*¹⁵⁸ es bastante extensa, pero dada su importancia en lo referente al segundo estado de alarma declarado a nivel nacional, pero más aún, sobre la legalidad o no de la prórroga de los seis meses, como ya hemos mencionado con anterioridad¹⁵⁹, se tratará de sintetizarla lo más brevemente que se pueda. Recordemos que fue el grupo parlamentario VOX quien presentó el recurso de inconstitucionalidad (5342-2020) ante el mismo tribunal.

En primer lugar, y por lo que respecta a la denuncia sobre la limitación de la circulación de personas en horario nocturno (art. 5 del RD 926/2020), el TC defiende que esta medida limitativa del derecho de libre circulación «es conforme al bloque de

¹⁵⁷ Vid. Supra apartado 3.1.2. de la PARTE I.

¹⁵⁸ STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. *Op. cit.*

¹⁵⁹ Vid. Supra apartado 4.1.3. de la PARTE I.

constitucionalidad (art. 116 CE y LOEAES)» y por ello, desestima el recurso al respecto (FJ 4).

En segundo lugar, también se denunció la limitación concerniente a la entrada y salida de personas en ciudades y CCAA o en ámbitos territoriales inferiores (art. 6 del RD 926/2020), lo que el tribunal consideró como una *«medida de restricción extrema del ejercicio del derecho»*, pero aludiendo a los altos datos de incidencia acumulada y en virtud de su *«acelerado empeoramiento»*. Terminaron concluyendo que: *«tal situación requería que las medidas de carácter extraordinario de control de la pandemia para prevenir y contener los contagios, y mitigar así el impacto sanitario, social y económico que la propagación del virus estaba provocando se intensificaran sin demora.»* Defendiendo a su vez que la medida era complementaria al art. 5.1 del RD 926/2020, dado que: *«participaba también de las condiciones y exigencias establecidas a la libertad de circulación de las personas, que hemos estimado como proporcionada a las circunstancias entonces concurrentes.»* En suma, se desestimó nuevamente la pretendida declaración de inconstitucionalidad del artículo 6 del RD en cuestión (FJ 5).

En tercer lugar, y con relación a la denuncia de la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (art. 7 del RD 926/2020), los magistrados consideraron la medida como *«adecuada y necesaria, acogiendo aquí los mismos argumentos que hemos destacado anteriormente para justificar la constitucionalidad de otras limitaciones.»* Alegando una vez más que las medidas tomadas estaban *motivadas por la rápida propagación del virus*. Acto por el cual las medidas del artículo 7, apartado 1 del RD, se declararon constitucionales, y se desestimó toda queja opuesta a la misma (FJ 6).

En cuarto lugar, también se denunció la limitación de la permanencia de personas en lugares de culto (art. 8 del RD 926/2020), a lo que el tribunal en primera instancia considero diferente de los derechos contenidos mediante los artículos 5, 6 y 7, puesto que estos establecían *«parámetros concretos»* mientras que el artículo en cuestión *no llegó ni a especificar un determinado aforo, ni tampoco fijó límites máximos*. Por ese motivo, el tribunal entró a considerar que si el artículo 8º únicamente establecía aforos al cumplimiento de los criterios del *«riesgo de transmisión de la pandemia»*, entonces debían de *«desestimar la pretensión sin más largo discurso argumentativo; en primer lugar, porque se trata de una impugnación que tiene carácter preventivo [...] Y en*

segundo término, porque, como ha declarado este tribunal, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca motivo bastante para declarar [su] inconstitucionalidad» (SSTC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; 83/2020, de 15 de julio, FJ 8, y 170/2020, de 19 de noviembre, FJ 6)» (FJ 7).

Como bien hemos visto hasta ahora, las quejas de los denunciantes fueron todas desestimadas, pero será de aquí en adelante cuando comenzaron las discrepancias entre los propios magistrados del TC, y por ello, la defensa de sus argumentos a la hora de desestimar o no las quejas fue mucho más extensa que las anteriormente vistas.

Así pues, y por lo que respecta a la duración de la prórroga de seis meses del estado de alarma, el tribunal desestimó *ab initio* (desde el principio) ciertos argumentos de los denunciantes. En primer lugar, la denuncia relacionada con el libre derecho de participación política en el Congreso de los Diputados, aludiendo al artículo 23.2 de la CE, lo que el tribunal rechazó dado que *«tuvieron oportunidad de participar en los debates y en el trámite de autorización de la prórroga del estado de alarma que había solicitado el Gobierno.»* En segundo lugar, también desestimó lo relacionado con el artículo 24.1 de la CE, en virtud de que *«las reglas que fijaron el tiempo de duración de la prórroga de este estado de alarma [...] tuvieron por objeto la aplicación del Derecho, la fijación del alcance temporal del cumplimiento de otras determinaciones normativas de carácter sustantivo»*, y no como se denunció, un *«carácter autoaplicativo»*. Por último, también se rechazó la demanda del artículo 66 de la CE, puesto que *«la función de control del Gobierno, que corresponde, como genérica potestad constitucional, a las Cortes Generales [...] resulta innecesaria, toda vez que la intervención del Congreso de los Diputados se fundamenta ahora en un precepto singular y para medidas específicas (art. 116.2 CE)»* (FJ 8, apartado B).

En lo referente al control político del Gobierno mediante el Congreso de los Diputados, el TC en su defensa aludió a la *STC 83/2016 (FJ 7 a 10)* dado que *«estableció una doctrina general sobre la configuración de este derecho constitucional de excepcionalidad, determinando, en lo que atañe al estado de alarma, su régimen jurídico, tanto en lo que se refiere a su aprobación inicial como a su prórroga temporal, a su alcance y contenido, así como a los efectos y consecuencias jurídicas que su declaración lleva consigo, lo que nos permite ahora declinar el estudio pormenorizado de dicho régimen jurídico y remitirnos en su totalidad a lo que aquella sentencia*

declaró.» Para continuar añadiendo que «cuando el desenvolvimiento ordinario del estado de derecho se ve alterado, a la par que condicionado [...] por determinadas situaciones extraordinarias, el art. 116 CE y la LOEAES conforman un régimen jurídico que busca el equilibrio entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio estado de derecho.» Por todo ello, el TC resuelve a favor de que recaer sobre el Gobierno asumir el control político, mientras que al Congreso de los Diputados le corresponde el deber de velar por la aplicación de los estados excepcionales y su equilibrio estricto. Para terminar concluyendo que «la declaración del estado de alarma y de la prórroga, no puedan extenderse más allá de lo que resulte estrictamente indispensable para revertir la situación de anormalidad apreciada (art. 1.2 LOEAES)» (FJ 8, apartado C).

Destacar que hasta el momento, el tribunal todavía no había entrado a valorar la propia prórroga, sino que únicamente estaba dejando claro que valor atribuido tiene cada institución ante la misma. Será por ello, que mediante los siguientes apartados del mismo Fundamento Jurídico argumentaron su posición.

En primer lugar, los denunciantes tacharon de inconstitucional la prórroga del estado de alarma, puesto que esta excedía de los quince días, a lo que el TC les respondió que «*el art. 116.2 CE únicamente fija, de modo expreso, el período máximo de quince días para la declaración inicial del estado de alarma, pero no para su prórroga*», de tal modo que «*ni el texto constitucional ni tampoco el legislador orgánico han establecido expresamente un plazo taxativo para la duración de la prórroga del estado de alarma, de tal manera que, en principio, el Congreso de los Diputados puede, por sí o en atención a lo que interese el Gobierno, establecer un determinado período de tiempo para la duración de la prórroga solicitada*» (FJ 8, apartado D).

En segundo lugar, y una vez detallado que la prórroga del estado de alarma no dispone expresamente de un tiempo exacto, los magistrados entraron a valorar los seis meses de prórroga declarados por el Consejo de Ministros el día 27 de octubre de 2020. Los magistrados comenzaron su defensa argumentando que el *BOE núm. 291, del 4 de noviembre*, no recogía explícitamente argumentación alguna sobre la justificación de la prórroga, por lo que «*de modo implícito, la Cámara hizo suya la motivación.*» También aludió a los cuatro criterios que deben de ser valorados por la Cámara para la

aprobación de la resolución de autorización, cosa que, como veremos a continuación, fue el principal motivo por el cual los magistrados declararon la inconstitucionalidad al respecto. Esos cuatro criterios a valorar son: *«a) la necesidad de la prolongación del estado de alarma en función de las circunstancias y argumentos justificados por el Ejecutivo; b) el establecimiento del periodo de tiempo estimado como imprescindible para revertir la situación; c) la procedencia de las medidas a aplicar, existiendo obligatoriamente una correspondencia entre ambas; y d) la prudencia a la hora de fijar el plazo de duración de la prórroga.»* Por todo ello, defendieron nuevamente que lo relevante a tasar era si ante esta situación el Congreso valoró y consideró razonables los argumentos del Ejecutivo, ajustándose todos ellos a los criterios de adecuación, o no. Los magistrados fueron muy críticos con la valoración realizada en su momento por el Congreso de los Diputados y alegaron que de los cuatro indicadores, únicamente el primero de ellos habría sido cumplido (FJ 8, apartado E).

Respecto al segundo indicador, consideraron que: *«la determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna [...] (dado 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 tal plazo»* (FJ 8, apartado E).

Por lo que respecta al tercer indicador, los magistrados del TC consideraron que tampoco fue cumplido en virtud de que el Congreso no razonó *«sobre la debida correspondencia entre el período de duración de la prórroga a autorizar y las medidas a aplicar en su transcurso.»* No solo por esto, sino que también el Congreso *«puso por entero en otras manos la decisión (en la de las autoridades competentes delegadas), tanto de las medidas a implantar, como de las que, en su caso, fueran modificadas, mantenidas, suspendidas u objeto de regresión»* (FJ 8, apartado E).

Finalmente, defendieron el no cumplimiento del cuarto indicador aduciendo antes que nada al simple hecho de que *no se definió el plazo*, siguiendo por el *«apoderamiento a las autoridades competentes delegadas para disponer de amplias facultades para determinar la aplicación de medidas sin restricción parlamentaria alguna»*. Finalizando que *«aquel amplio régimen de apoderamiento a las autoridades*

competentes delegadas, autorizó también la «suspensión de las limitaciones» establecidas en los ya citados arts. 5 a 8 del Real Decreto 926/2020 [...] junto con el poder de decidir más tarde la reactivación de tales limitaciones [...] Algo que solo debería haber acordado el Congreso» (FJ 8, apartado E).

Por todo ello, los magistrados concluyeron que *«la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento»*, actos por los cuales se declaró finalmente la inconstitucionalidad de la prórroga de seis meses y la nulidad de los preceptos de la misma (FJ 8, apartado F).

Continuando con la queja de los denunciantes, desestimaron también la denominada como *«rendición de cuentas»* del Gobierno al Congreso de los Diputados durante los estados excepcionales, pues será *la Cámara quien asuma el control político de la gestión de los poderes excepcionales* conferidos al Ejecutivo (FJ 9).

Finalmente, también valoraron la queja de los denunciantes en lo que a la designación de las autoridades competentes delegadas se refería. Al respecto, los magistrados en su Fundamento Jurídico 8º ya dejaron entrever su posicionamiento al respecto, pero sí que defendieron que el Ejecutivo *«habría optado por un modelo de estado de alarma que buscaría la menor afectación posible del principio autonómico y la mayor eficacia.»* No obstante, y por lo que ya se ha visto, el TC no es partidario de dicha delegación de competencias y aludieron a que esta decisión *«contraviene lo dispuesto en la ley orgánica a la que reserva el art. 116.1 CE.»* Por todo ello, los magistrados fueron muy críticos con la postura del Congreso, dado que *«quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada (art. 116.5 CE y arts. 1.4 y 8 LOEAES) [...] (añadiendo que) quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma.»* Por todo esto, el TC *estimó declarar la inconstitucionalidad y nulas diversas normas al respecto* (FJ 10).

En síntesis, los magistrados del TC, ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario VOX, *estimo parcialmente la inconstitucionalidad y la*

nulidad de ciertas disposiciones, en virtud de lo referido en el artículo 39.1 de la LOTC¹⁶⁰ (FJ 11 y FALLO).

4. La necesidad de adaptar la regulación vigente a las nuevas exigencias sufridas por la pandemia

Son muchos los autores los que consideran de vital importancia el llevar a cabo reformas normativas en lo referente a los estados de alarma para así elaborar una legislación que sea en exclusiva para situaciones como las de una grave pandemia sanitaria, pudiendo hacerle frente con una respuesta eficaz, certera y con la debida seguridad jurídica, así como resolver todas las idas y venidas jurisdiccionales ocasionadas en este tiempo.

Entre otros, será Cuenca Miranda (2021) quien considere que la legislación orgánica sanitaria, junto con la LOEAES, son insuficientes para hacerle frente a una epidemia, dado que éstas solamente *«recogen expresamente medidas enfocadas a grupos de personas o personas concretas y no para al conjunto de la sociedad»*. Recordemos y como bien apunta el autor, la propia LO 3/1986 hace alusión al *control de enfermos o a aquellas personas que puedan ser sospechosas de tener el virus* en cuestión¹⁶¹. No obstante, el autor no ve oportuno que las medidas que puedan ser adoptadas durante un estado de alarma, aunque estén reguladas por LO y, por lo tanto, tenga rango de ley, *«puedan suponer una restricción de los derechos y libertades»* para la totalidad de la población, e incluso añade que *«en muchos casos rayan en la suspensión»*. Por ello defiende que ni la propia LO ni el margen que se pueda atribuirle a tal interpretación puede dar lugar a este tipo de medidas. A su vez, tampoco considera que la mejor opción a tomar sea la de promulgar una reforma legislativa a la normativa sanitaria, dado que como bien se ha podido observar a lo largo de estos años de COVID-19, ante una situación que desborde por completo a todas las administraciones y que acarree una capacidad de letalidad y propagación incontrolable, las decisiones que se tomen

¹⁶⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. «BOE» núm. 239, de 5 octubre de 1979. El artículo en cuestión determina que: *«cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.»*

¹⁶¹ Ley Orgánica 3/1986. *Op. cit.*

deberían de ir encaminadas a la aplicación de las leyes reguladoras de los estados de excepción.

Nuevamente, el autor es ciertamente crítico a la hora de intentar comprender que ante una situación de emergencia sanitaria, la respuesta de los poderes públicos frente a esta sea *en primera instancia la de la aplicación de la legislación sanitaria ordinaria*, pues nos lleva al mismo punto que los estados excepcionales, todo ello, a la vez que el *camino es más largo y con menos garantías* que las atribuidas a dichos estados. Por ello, no termina de entender cómo puede aplicarse dicha legislación y no la concerniente a los estados excepcionales, y añade que *«si existe tal riqueza, aprovéchese»* defendiendo que los artículos 116 y 55.1 de la CE constituyen un amplio elenco de garantías ante el poder ejecutivo, judicial y legislativo (Cuenca Miranda, 2021).

Dicho lo cual, Cuenca Miranda (2021) es consciente que muchas de las *medidas tomadas durante la pandemia carecieron de cualquier previsión constitucional* al respecto (actos que no pueden volver a repetirse jamás), e incluso se atreve a definir la aplicación de la legislación sanitaria ordinaria ante dicha situación como una *«banalización de la excepción, con los riesgos que ello puede comportar.»* Finalmente, es consciente que las medidas adoptadas ayudaron a evitar muertes, pero a un precio alto, dado que *afectaron de manera muy intensa al conjunto de la sociedad*. Por ello, defenderá la reforma del ordenamiento jurídico en virtud de las dos vías posibles: la modificación exclusiva de la LO 4/1981 y/o una reforma constitucional de los artículos reguladores del derecho de excepción.

Por lo que respecta a la vía de la modificación de la regulación ordinaria 4/1981, el autor considera que podrían darse las siguientes alternativas, aunque es consciente que esto requeriría una *«práctica unanimidad»*¹⁶²:

Primero, estaría la *«clarificación mediante LO de un plazo para la prórroga»* de un estado de alarma, como bien existe a día de hoy con el estado excepcional, y así evitar posibles problemas desde el punto de vista constitucional.

Segundo, el autor considera que *«existe una demanda del control parlamentario ante la declaración de los estados excepcionales»*, para lo cual, habría que dotar de

¹⁶² Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* Páginas 25-29.

mayor instrumentos, una articulación de competencias obligatorias y mayores tiempos de intervención, junto con mayores plazos de las enmiendas al Parlamento.

Tercero, Cuenca Miranda cree que *«el derecho de excepción choca con el Estado de autonomías»* y llama a la urgencia de la modificación al respecto, dado que no puede ser que sean los propios presidentes autonómicos los gestores de las competencias ante una emergencia sanitaria de tal calado como la vivida. Por ello, exige que como bien está regulado por el estado de excepción, *«las medidas a adoptar sean de carácter central, evitando con ello posibles vejaciones de funciones y estableciendo una vía de actuación rápida, eficaz y unánime en todo el territorio nacional»*. No obstante, si la situación no fuese de tal gravedad, entonces el autor sí que estaría a favor de la delegación de competencias, pero para ello, debería de modificarse la LO 4/1981 y el propio Reglamento de la Cámara Baja, haciendo constar tal delegación y evitar con ello posibles discrepancias constitucionales.

Cuarto, en España se vivió el aplazamiento de dos procesos autonómicos¹⁶³ a consecuencia de la grave situación epidemiológica y el temor a brotes masivos. Sin embargo, esta medida ha sido bastante discutida, y más aún cuando únicamente está previsto que puedan suspenderse convocatorias a referéndums en los estados de excepción y sitio, o hasta los noventa días de su extinción, en virtud del art. 4.1 de la LO 2/1980¹⁶⁴, por lo que Cuenca Miranda considera de máxima urgencia el *«prever dicha situación en la legislación ordinaria del estado de alarma»*, dado que en la actualidad existe un vacío legal al respecto. Así pues, urge de una modificación de la CE, junto con los Estatutos de Autonomía, e incluso la propia LOREG¹⁶⁵. Ciertamente también considera como *alternativa momentánea un requerimiento por parte del TC o de la Junta Electoral Central* para suspender dichas convocatorias.

Quinto, también existiría la alternativa de la *«creación de un nuevo recurso de inconstitucionalidad ante el TC»*, el cual no supondría reforma constitucional alguna y que podría interponerse únicamente ante la declaración y/o las prórrogas de alguno de los tres estados excepcionales, tramitándose mediante un proceso específico y de

¹⁶³ Vid. Supra apartado 4.2. de la PARTE I.

¹⁶⁴ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. «BOE» núm. 20, de 23 enero de 1980.

¹⁶⁵ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. «BOE» núm. 147, de 20 junio de 1985.

urgencia; a lo que Cuenca Miranda pone el ejemplo y la similitud con el ya existente recurso de amparo electoral. Al autor le parece *«cuanto menos llamativo, ahorrándonos cualquier otro calificativo»* la tardanza del Constitucional en su pronunciamiento, y más aún, cuando se han visto afectados de manera tan grave los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Referente a esto, siempre y cuando no se quiera prever una modificación constitucional, se podría modificar la LO 4/1981 y *crear de un nuevo estado excepcional*, pero que solamente esté *ligado a las emergencias sanitarias y/o epidemiológicas*, como bien sostienen autores como Itziar Gómez Fernández. Destacar que bajo el paraguas del mismo se deberían regular explícitamente todas las medidas a adoptar, tales como la suspensión de ciertos derechos y una regulación exhaustiva del régimen de infracciones y sanciones¹⁶⁶.

En cambio, por lo que respecta a la vía de la reforma del texto constitucional, se presuponen distintos escenarios, entre los cuales podemos destacar: *a) la reforma del art. 55.1 de la CE mediante el cual un estado de alarma también pueda suspender derechos y libertades; b) suscitar un nuevo estado excepcional donde se ocasione un régimen especial de emergencia sanitaria; y, c) constitucionalizar el papel de las CCAA ante situaciones como las vividas y atribuyéndole al Senado las competencias*¹⁶⁷.

En síntesis, Cuenca Miranda se reafirma en que *«es necesario proceder de manera urgente al aggiornamento de nuestro derecho de excepción»*, dado que la situación española vivida *«ha sido de luces y sombras»* haciendo hincapié en que *«operábamos con instrumental de hace cuarenta años, nunca antes testado de este modo, revelando aciertos y aspectos a mejorar.»* Por todo ello, se debería de trabajar en la seguridad de la garantía de derechos y la ponderación de los mismos para no tener que volver a *«sacrificarlos»* en un futuro¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Gómez Fernández, I. (2021). (¿Limitación o suspensión?...») *Op. cit. Vid. Supra* apartado 1.2. de la PARTE II.

¹⁶⁷ Cuenca Miranda, A. (2021). («Análisis crítico de un estado...») *Op. cit.* Páginas 29-30.

¹⁶⁸ *Id.*

CONCLUSIONES

Como bien hemos visto hasta ahora, la pandemia del COVID-19 ha sido una lucha contrarreloj en la cual no se podía, ni tampoco estaba permitido pararse. Por ello, los diferentes países del mundo requirieron de aprobaciones urgentes de todo tipo de medidas, con el único fin de contener la propagación del virus, así como todas sus consecuencias secundarias (económicas, sociales, políticas, etc.) Fue tal la magnitud ocasionada por dicha enfermedad que los Estados se vieron obligados a aprobar medidas políticas con carácter sanitario de emergencia general para combatirlo, estableciendo así un régimen especial y sustituyendo la vía ordinaria. En el caso particular de España, dicho régimen especial fue aplicado en virtud de los artículos 55 y 116 de la CE y 11 de la LOEAES, declarando con ello el estado de alarma a nivel nacional hasta en dos ocasiones.

Cierto es que al principio no se le dio la importancia suficiente al COVID-19 y más si tenemos en cuenta que mayoritariamente la población consideraba que era un virus de otro país, el cual «estaba fuera de nuestro alcance» por lo que no se era conocedor de la verdadera propagación y mortalidad del mismo. Las primeras medidas que fueron adoptadas al respecto por el poder público podríamos decir que fueron tomadas con retraso, dado que fueron aprobadas una vez el virus ya había llegado a España, en vez de haberse adelantado a los primeros casos. Fue por ello que prácticamente la totalidad de la población consideraba el virus como uno más y por ende, no era necesario tomar medidas urgentes, las cuales pondrían en alerta al derecho público. No obstante, con el paso del tiempo la población se fue verdaderamente dando cuenta de la importancia que tenía, cambiando drásticamente la conciencia social al respecto.

En virtud de la altísima propagación que se comenzaba a ver y de la mano de los datos tan alarmantes de contagiados e incluso de muertos, al ejecutivo central no le quedó otra que declarar el 14 de marzo de 2020 mediante Real Decreto el estado de alarma y así gestionar la situación sanitaria por la vía del derecho excepcional. Será en este momento, y como ya hemos recalcado una y otra vez, que se aplicaron medidas extraordinarias «limitando» los derechos y las libertades de los ciudadanos. Este primer estado de alarma fue prorrogado hasta en seis ocasiones para continuar con la aplicación de las medidas restrictivas. Ahora bien, la discusión que nos acarrea es si dicha intensidad fue proporcional a la situación o no. Personalmente, sí que considero que el

estado de alarma fue la medida que debía de ser aplicada, puesto que es la propia LOEAES quien regula que las crisis sanitarias como las epidemias deben ser declaradas mediante este instrumento constitucional, pudiendo establecerse en todo o en parte del territorio nacional (art. 4, b)).

Ahora bien, haciéndose valer de tal instrumento, el poder público adoptó medidas restrictivas muy discutidas en lo que a su defensa corresponde. Al respecto, podemos destacar los confinamientos domiciliarios, las prohibiciones aplicadas a la libre circulación, al derecho de reunión y manifestación, al derecho a la vida, al derecho a la libertad religiosa, etc. Todas ellas, medidas que han sido desglosadas en el presente estudio y como bien hemos visto ampliamente discutidas tanto por la doctrina, como también por la jurisprudencia existente. Recordemos también que una de las cualidades atribuidas al Estado de Derecho no es otra que la defensa de los ciudadanos ante actuaciones severas, descontroladas y ciertamente represivas por parte de los estamentos públicos.

Una de las principales polémicas que se ha generado (la cual es objeto de análisis principal en este trabajo) consiste en sí las medidas adoptadas en la pandemia terminaron limitando y/o suspendiendo los derechos afectados. Recordemos que las normas a utilizar son completamente distintas en función de la decisión que se tome al respecto.

No olvidemos que a día de hoy tampoco existe un criterio unánime a la hora de distinguir los términos tan discutidos de «limitación» y «suspensión» de los derechos y las libertades. Aquí reside el principal problema de todas las medidas adoptadas a lo largo de este tiempo. Dada su importancia, me gustaría diferenciarlas brevemente de la siguiente manera: la limitación implica una restricción temporal y/o episódica de los derechos afectados. En cambio, la suspensión será aquella supresión temporal que se dé a los mismos. Es decir, en virtud de la terminología que se emplee, los derechos estarán limitados o restringidos en el tiempo, pero jamás podrán perder su vigencia. Recalquemos nuevamente que la terminología de limitación exigirá el estado de alarma como norma predeterminada, mientras que la suspensión acarrea consigo medidas mucho más exigentes articuladas mediante los otros dos estados excepcionales (excepción y sitio).

Por todo ello, soy consciente que las decisiones tomadas fueron con el mero objetivo de luchar contra la pandemia mundial, pero esto no quiere decir que puedan aplicarse medidas a cualquier precio, y más aún si cabe, cuando están los derechos y las libertades de los ciudadanos de por medio. Como bien hemos visto, los tribunales ya se han pronunciado al respecto, pero a mí parecer, tampoco se han «atrevido» a valorar y distinguir las terminologías claramente. Sí que es cierto que concluyen en que ciertos preceptos del artículo 7 (libertad deambulatoria) del RD 463/2020 fueron más allá de lo atribuido por LO al estado de alarma, declarando así su inconstitucionalidad, pero en lo referente a las demás medidas aplicadas, manifiestan que estas fueron acordes a la legislación correspondiente, aunque particularmente intensas en lo que a sus restricciones se refiere.

Otro de los motivos por el cual se dieron tantas discrepancias sobre las medidas a aplicar y el contenido de estas, fue la delegación de competencias a las CCAA. Como bien señala el TC, este amplio *régimen de apoderamiento* en cierto modo *autorizó la suspensión de las limitaciones*¹⁶⁹. Recordemos que muchas de esas medidas fueron denegadas por el orden jurisdiccional alegando falta de proporcionalidad y recalando que no podían ser los gobiernos autonómicos los encargados de dictarlas. Por ello, en este sentido podríamos decir que la cogobernanza dentro de un estado excepcional no es beneficiosa, sino un «lastre». Dicho lo cual, en circunstancias en las que esté comprometido el orden público de la totalidad de la nación, las medidas a adoptar deberían de ser únicamente aplicadas por el ejecutivo central, o en su caso, por el Congreso de los Diputados. Así pues, exclusivamente sería el conocido como «mando único» quien establezca, determine y supervise todas las medidas en su conjunto, evitando con ello posibles contradicciones entre los diferentes órganos públicos.

Como consecuencia de lo expuesto en el estudio y a mi modo de ver, coincido con la defensa de muchos autores sobre el hecho de suprimir la emergencia sanitaria del estado de alarma y crear así un nuevo estado excepcional, únicamente enfocado a dicha situación. De este modo, este nuevo estado podría establecer los límites necesarios, junto con la toma de medidas ciertamente drásticas en lo referente a los derechos y las libertades, como bien podría ser la adopción de la suspensión de los derechos y las libertades de los ciudadanos. Todo ello siempre y cuando estas medidas sean proporcionales a la situación y acordes a la legislación vigente.

¹⁶⁹ STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021. *Op. cit.* (FJ 8, apartado E).

Finalmente, en lo que atañe a si se limitaron o se suspendieron los derechos, considero que se dieron ambas circunstancias. Sí que es verdad que las limitaciones impuestas a los mismos en muchos casos fueron de una intensidad alta, muy alta, e incluso llegando a rozar la suspensión, pero manteniéndose casi siempre dentro del paraguas de la limitación. Sin embargo, cabe pensar que también hubo derechos que se suspendieron (p. ej. la libertad deambulatoria). En consecuencia, el TC declaró la inconstitucionalidad de algunas medidas. Por todo ello, es primordial que cuando un Estado se vea obligado a restringir los derechos fundamentales, pueda ejercer su potestad con todas las herramientas político-judiciales posibles y sin reveses de la jurisdicción (como ha pasado en España). Para ello pueden darse dos alternativas posibles: modificar la legislación ordinaria y/o la constitución al respecto, o bien establecer nuevos estrictos procesos de supervisión por parte de los poderes públicos para evitar futuras justificaciones anticonstitucionales sobre las medidas aplicadas. Recordemos que es en tiempos de crisis cuando un estado tiene que mostrar su valía constitucional solventando los problemas.

REFERENCIAS

1. Legislación

Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19. «DOUE» núm. 126, de 17 de abril de 2020.

HUMANOS, T. E. D. D. (1953). Convenio Europeo de Derechos Humanos. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. «BOE» núm. 239, de 5 octubre de 1979.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. «BOE» núm. 20, de 23 enero de 1980.

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. «BOE», n. 134, de 05/06/1981.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. «BOE» núm. 147, de 20 junio de 1985.

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. «BOE» núm. 102, de 29 abril de 1986.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. «BOE» núm. 106, de 04 de mayo de 2006.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. «BOE» núm. 167, de 14/07/1998.

Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. «BOE» núm. 250, de 19/09/2020.

Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. «BOE» núm. 62, de 11 de marzo de 2020.

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. «BOE» núm. 65, de 13 marzo de 2020.

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. «BOE» núm. 163, de 10 de junio de 2020.

Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «BOE» núm. 107, de 5 de mayo de 2021.

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. «BOE» núm. 67, de 14 de marzo de 2020.

Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 86, de 28 de marzo de 2020.

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 101, de 11 de abril de 2020.

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 115, de 25 de abril de 2020.

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 129, de 9 de mayo de 2020.

Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 145, de 23 de mayo de 2020.

Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el 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. «BOE» núm. 159, de 06 de junio de 2020.

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. «BOE» núm. 268, de 09 de octubre de 2020.

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «BOE» núm. 282, de 25 de octubre de 2020.

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. «BOE» núm. 291, de 4 de noviembre de 2020.

Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. «BOE» núm. 295, de 4 de diciembre de 2010.

Elecciones al Parlamento del País Vasco y Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020: Suspensión Elecciones al Parlamento Vasco. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 19 de marzo de 2020.

Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. «BOE» no 142, de 20 de mayo de 2020.

Dictamen 213/2021, del Consejo de Estado, sobre el Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de

salud de Galicia. *Presidencia, relaciones con las Cortes y memoria democrática*, de 22 de marzo de 2021.

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. «BOE» núm. 55, de 5 de marzo de 1982.

2. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1982, de 22 febrero de 1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1986, de 6 de noviembre de 1986.

Sentencia del Tribunal Constitucional 96/2012, de 7 de mayo de 2012.

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021.

Auto del Tribunal Supremo 857/2011 (Sala de lo Contencioso, Sección 8ª), de 10 de febrero de 2011 (553/2011).

Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 332/2020 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª), de 10 de octubre de 2020 (332/2020).

Sentencia del Tribunal Supremo 719/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 de mayo de 2021 (recurso de casación n.º 3375/2021).

Sentencia del Tribunal Supremo 2176/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 3 de junio de 2021 (recurso 3704/2021)

3. Obras Doctrinales

- Aba Catoira, A. (2011). “El estado de alarma en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 28. 313–341. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6961>
- Aguiar de Luque, L. (1993). “Los límites de los derechos fundamentales”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14, 9-34.
- Aláez Corral, B. (2004). “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”. En López Guerra, L. M. y Espín Templado, E. (Coord.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Álvarez de Mora, J. L., (11 de abril de 2020). “Razones de una prohibición general deambulatoria”. *Blog Almacén de Derecho*. <https://almacenederecho.org/razones-de-una-prohibicion-general-deambulatoria>
- Álvarez García, V. (2021). *2020 El año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*. Iustel, Madrid.
- Álvarez-Ossorio Micheo, F. (2020). “Los estados de alarma, de excepción y de sitio”. En Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *Coronavirus y Derecho en estado de alarma*. Madrid, Editorial Reus. DOI: 10.30462/9788429023879
- Anónimo. (16 de octubre de 2020). COVID-19 in Spain: a predictable storm? *The Lancet. Public Health*. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30239-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30239-5).

- Aragón, M. (2020). “Epílogo”, en Biglino Campos, P., Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Teoría y realidad constitucional (48).
- Beilfuss, M. G. (2004). “La suspensión general de derechos”. En López Guerra, L. M. y Espín Templado, E. (Coord.) *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia, Tirant lo Blanch. (pp. 261-274).
- Carmona Contreras, A. (2021). “De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada”. Tudela Aranda, J. (coord.) *Estado Autonómico y covid-19*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0202>
- Carmona Cuenca, E. (2021). “Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?”. *Revista de Derecho Político*, (112), 13-42. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32214>
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid, Tecnos.
- Cuenca Miranda, A. (2021). “Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el derecho de excepción”. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0008>

- De la Quadra-Salcedo, T. (1983). “La naturaleza de los derechos fundamentales en situaciones de suspensión”. *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 2, 428-472.
- Delgado Ramos, J. (2001). *Efectos jurídicos de las sentencias anulatorias de preceptos reglamentarios*. Notarios y registradores. Véase: <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/sentencias-anulatorias.htm>
- Díaz Revorio, F. J. (2021). “Desactivando conceptos constitucionales. La suspensión de derechos y los estados excepcionales”. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Páginas 17-18. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0003>
- Enríquez Malavé, G. (2020). “Naturaleza jurídica de las medidas sanitarias adoptadas frente al COVID.19: ¿Actos administrativos o disposiciones judiciales?”. *Diario La Ley*. n.º 9740.
- Equejo Rodríguez, P. (2001). “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?” *Revista de Derecho Político*. Núm. 51.
- Fernández Segado, F. (1978). “El estado de excepción en el Derecho constitucional español”. Ed. *Revista de Derecho Privado*. Madrid, 1978 (J. L. Hernández Conesa). *Documentación Administrativa*, (179). DOI: <https://doi.org/10.24965/da.vi179.4303>
- Fernández Segado, F. (1983). “Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 18-19. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.18-19.1983.8235>

- García Mahamut, R. (2022). “La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo Estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica?”. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48), 239–264. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32203>
- García, A. (11 mayo de 2016). “El Constitucional avala la declaración del estado de alarma durante la huelga de controladores”. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2016/05/11/actualidad/1462965066_659002.html
- Garrido López, C. (2021). “El problema de la justiciabilidad de los decretos de declaración y de prórroga del estado de alarma”. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0007>
- Gómez Fernández, I. (2021). “¿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. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0002>
- Hernández Negrín, A. M., y de la Rosa Valverde, M. T. (2021). *El estado de alarma en España en la pandemia de la COVID-19*. Trabajo fin de grado. Universidad de La Laguna. Recuperado de: <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/24153>
- Iberley. (2021). *Suspensión de derechos y libertades reconocidos en la Constitución Española*. <https://www.iberley.es/temas/suspension-derechos-libertades-reconocidos-constitucion-espanola-65212>

- Lafuente Balle, J. M. (1990). “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista De Derecho Político*, (31). DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.31.1990.8441>
- Lorente, A. (16 de marzo de 2020). *Urkullu acuerda con los partidos aplazar las elecciones vascas del 5-A*. El Correo. Disponible en: <https://www.elcorreo.com/politica/urkullu-suspende-elecciones-20200316111357-nt.html>
- Nogueira López, A. (2020). “Confinar el coronavirus: entre el viejo derecho sectorial y el derecho de excepción”. *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, (86-87), 22-31.
- Presno Linera, M. A. (6 abril de 2020). *Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (6): control jurisdiccional de la declaración del estado de alarma y de sus prórrogas*. Blog: El derecho y el revés. <https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/06/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-6-control-jurisdiccional-de-la-declaracion-del-estado-de-alarma-y-de-sus-prorrogas/>
- Ramón, E. (28 de octubre de 2020). *¿Puede una comunidad decretar el confinamiento domiciliario en el estado de alarma?* RTVE.ES. <https://www.rtve.es/noticias/20201028/confinamiento-domiciliario-comunidades-autonomas/2049849.shtml>
- Revenga Sánchez, M., y López Ulla, J. M. (2022). “El dilema limitación/suspensión de derechos y otras «distorsiones» al hilo de la pandemia”. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48), 215-237. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32202>
- Ruiz-Bravo, A., & Jiménez-Valera, M. (2020). «SARS-CoV-2 y pandemia del síndrome respiratorio agudo (COVID-19)». *Ars Pharmaceutica (Internet)*, 61 (2), 63-79.

- Sevillano, E. G. (11 marzo de 2020). *La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global*. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html>
- Soler Martínez, J. A. (2020) “Estado de alarma, libertad religiosa y de culto”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. Núm. 53.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2003). “Los límites de los derechos y el sistema normativo”. *Derecho Privado y Constitución*. Núm. 17, pp. 449-478.
- Tajadura Tejada, J. (2021) “El Estado de Derecho frente al Covid: reserva de ley y derechos fundamentales”. *Revista Vasca de Administración Pública*. N.o 120. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.04>
- Teruel Lozano, G. M. (2021). Estado de alarma y derechos fundamentales ante la pandemia de la COVID-19. (Doctoral dissertation, Universidad de Murcia).
- Velasco Caballero, F. (2020). “Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19”. En *COVID-19 y derecho público:(durante el estado de alarma y más allá)* (pp. 79-133). Tirant lo Blanch.
- Vidal Prado, C. (2022). “Herramientas jurídicas frente a situaciones de emergencia sanitaria ¿Hasta dónde se pueden limitar derechos sin recurrir a la excepcionalidad constitucional?”. *Teoría Y Realidad Constitucional*, (48), 265–296. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32204>
- Villegas-Chiroque, M. (2020). “Pandemia de COVID-19: pelea o huye”. *Revista Experiencia En Medicina Del Hospital Regional Lambayeque*, 6 (1). DOI: <http://dx.doi.org/10.37065/rem.v6i1.424>