



**UNIVERSIDAD DE VALLADOLID.**

Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación.

Grado de Derecho.

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES BAJO EL ESTADO DE  
ALARMA POR PANDEMIA COVID.**

Nombre del autor: Patricia Sancho Moya

Nombre del Tutor: María Aránzazu Moretón Toquero.

Fecha: Julio de 2021

**Resumen:** La situación de España y del mundo en el 2020 fue bastante peculiar, produciéndose ciertas limitaciones de nuestros derechos fundamentales ocasionado por la declaración del estado de alarma por la pandemia COVID-19.

Se plantean dudas acerca de si se produjo una limitación o suspensión de los derechos. O si fue apropiado declarar el estado de alarma o si hubiese sido más correcto declarar el estado de excepción.

No está del todo claro si se produjo una limitación o suspensión de nuestros derechos ya que existen ciertas discrepancias de opiniones, se dan dos fallos del Tribunal Supremo que respaldan el estado de alarma y no el de excepción ante la pandemia, o recientemente el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional parte de las restricciones del primer estado de alarma

En España se aprobaron numerosos Reales Decretos, lo que llevó a preguntarse si tales Reales Decretos eran acordes con lo establecido en la Constitución y la LO 4/1981, y si los poderes públicos aplicaron de conformidad o no el ordenamiento constitucional.

Al tratarse de una pandemia mundial, al igual que España, cada país europeo optó por lo que mejor veía conveniente para su país.

**Palabras claves:** Derechos Fundamentales, estado de alarma, pandemia.

**Abstract:** The situation in Spain and the world in 2020 was quite peculiar, with certain limitations on our fundamental rights caused by the declaration of a state of alarm due to the COVID-19 pandemic.

Doubts arise as to whether there was a limitation or suspension of rights. Or whether it was appropriate to declare a state of alarm or whether it would have been more correct to declare a state of emergency.

It is not entirely clear whether there was a limitation or suspension of our rights as there are certain discrepancies of opinion, there are two Supreme Court rulings that support the state of alarm and not the state of emergency in the fase of the pandemic, or recently the Constitutional Court has declared unconstitutional some of the restrictions of the firsts state of alarm.

Numerous Royal Decrees were passed in Spain, which raised the question of whether or not these Royal Decrees were in accordance with the Constitution and OL 4/1981, and whether or not the public authorities applied the constitutional order in accordance with it.

As this was a global pandemic, like Spain, each European country opted for what it saw best for its own country.

**Key Words:** Fundamental Rights, state of alarm, pandemic.

## ÍNDICE:

1. **INTRODUCCIÓN** →pág.4
2. **PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE EL ESTADO DE ALARMA Y REGULACIÓN.** →pág.4-9
3. **LOS DDFE QUE SE HAN VISTO AFECTADOS POR LA PANDEMIA.** →pág.9-10
  - 3.1. **Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto.** →pág.10-12
  - 3.2. **Derecho a la protección de datos.** →pág.12-13
  - 3.3. **Derecho a la libertad de circulación.** →pág.13-14
  - 3.4. **Derecho a la participación política.** →pág.14-17
  - 3.5. **Derecho a la tutela judicial efectiva.** →pág.17-23
  - 3.6. **Derecho a la educación** →pág.23-25
4. **EL GRADO DE AFECTACIÓN DE LOS DDFE Y LAS DUDAS ACERCA DE LA PROCEDENCIA DEL ESTADO DE ALARMA.** →pág.25-33
5. **COBERTURA JURÍDICA PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA EN OTROS PAÍSES EUROPEOS.**
  - 5.1. **Alemania.** →pág.34-34
  - 5.2. **Francia.** →pág.35-36
  - 5.3. **Italia.** →pág. 36
  - 5.4. **Bélgica.** →pág.37
  - 5.5. **Hungría.** →pág.37-38
  - 5.6. **Polonia.** →pág.38-39
  - 5.7. **Portugal.** →pág.39-40
  - 5.8. **Grecia.** →pág.40
6. **CONCLUSIONES.** →pág.40-41
7. **BIBLIOGRAFÍA.** →pág.41-43
8. **NORMAS CITADAS EN EL TEXTO.** →pág.43-44

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Escuchar la palabra COVID-19 puede plantear dudas sobre las medidas adoptadas con la declaración del estado de alarma por la actual pandemia, si se produjo una suspensión o limitación de nuestros derechos; y cuáles fueron los derechos que se vieron más afectados.

Al tratarse de una situación que apareció tan de improviso, en España se aprobaron numerosos Reales Decretos, lo que llevó a preguntarse si tales Reales Decretos eran acordes con lo establecido en la Constitución y la LO 4/1981, y si los poderes públicos aplicaron de conformidad o no el ordenamiento constitucional.

La pandemia fue mundial, por ello, debido a la extensión de la pandemia, se hará mención solo a algunos países de la Unión Europea; y ver las diferentes medidas que tomaron otros países europeos, si optaron por aplicar su legislación ordinaria, o aprobaron nuevas leyes para afrontar la anómala situación.

## **2. PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE EL ESTADO DE ALARMA Y REGULACIÓN.**

El Estado de Alarma aparece en la Constitución Española en su artículo 116.2. También aparece regulado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, del artículo 4 al 12.

La definición de estado de alarma de acuerdo con la Constitución Española, es un estado de emergencia, que ocupa el primer grado de los mismo, es declarado por el Gobierno, a través de decreto acordado en Consejo de Ministros, por un plazo máximo de quince días, debe ser comunicado de manera inmediata al Congreso de los Diputados, ya que sin su autorización no puede prorrogarse.

La declaración del estado de alarma se llevó a cabo por primera vez con la aprobación en Consejo de Ministros del 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, con motivo de cierre del tráfico aéreo comercial por el abandono colectivo y sin advertir de sus funciones por parte de los controladores aéreos civiles. La declaración actuó al amparo del art.4, apartado c) en relación con los apartados a) y d) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, al atender que las circunstancias extraordinarias se ocasionaron por el cierre del espacio aéreo español, imposibilitaba el ejercicio del derecho fundamental de libre circulación en el territorio nacional de acuerdo con el art.19 CE, y suponía la inmovilización de un servicio público necesario para la sociedad como era el de transporte aéreo. Tal decisión impactaba, en todo el territorio nacional.

La acogida de este estado de alarma, ocasiona ciertas dudas sobre el cumplimiento de los presupuestos legalmente requeridos, a pesar de que parte de la doctrina no ha dudado sobre la legalidad de la misma.

Si se puede considerar que aparte de la replicable vulneración de la libertad de circulación mencionada por el Gobierno para decretar el estado de alarma, otro problema que se da es acerca de su prórroga.

De nuevo vuelven aparecer ciertas dudas de constitucionalidad relacionadas con:

1. La estimación del supuesto de hecho habilitante, de clara inconstitucionalidad en la declaración inicial, se halla ahora totalmente ausente, pasando a tener, un carácter preventivo, lo cual es más evidente inconstitucionalidad.
2. Respecto al contenido y efectos de la prórroga, aparecen las mismas dudas de constitucionalidad en cuanto a la movilización/militarización de los controladores aéreos.
3. Y por otra parte, la prórroga por un plazo superior a quince días propone el problema de si nos encontramos ante una auténtica prórroga o ante una nueva declaración fraudulenta del estado de alarma, pues desemboca en una peligrosa cultura política de gobierno a través de los estados de emergencia, cuyo uso debe ser siempre extraordinaria, y sin suponer una interpretación extensiva de los supuestos que puedan adoptar una estado excepcional.

Para la declaración del estado de alarma, se debe acudir a la LO 4/1981<sup>1</sup>, en su artículo 4 el cuál establece que deberá de darse las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, etc.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias o situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de los servicios públicos esenciales para la Comunidad.
- d) Situaciones de desabastecimientos de productos para la primera necesidad.

La COVID-19 se encuadra dentro de crisis sanitarias al tratarse de una pandemia.

Estas circunstancias son producidas por causas naturales o de conflictividad social<sup>2</sup>. Siendo éstas últimas las que ocasionan mayor repercusión política, como son el derecho a la huelga (28.2 CE) y el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo (37.2CE).

Pero hay que señalar el art.4 c) de la Ley Orgánica, que cualquier paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad no puede dar lugar a la declaración del estado de alarma, pues se pide a su vez la no garantía de los artículos 28.2 y 37.2, y que se den alguna otra circunstancia dispuesta en el precepto.

El principal problema que plantea la declaración del estado de alarma es acerca de la intensidad de la afectación sobre la limitación o suspensión de los derechos de la persona. Del art.55.1 CE se entiende que la declaración del estado de alarma no significa una suspensión de los derechos; y que se diferencia de los otros dos estados de emergencia por no alterar a la propia vigencia de la Constitución, ya que no produce una suspensión de los derechos.

Esto suscita la conveniencia o no de este estado de emergencia. Es decir, la declaración del estado de alarma más que impactar al ejercicio de los derechos, afecta a los deberes respecto a la ciudadanía. El problema a resolver, consiste en determinar si esta hipotética “ampliación” de los deberes que puede presumir la declaración del estado de alarma va a afectar o no al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estado de alarma, excepción y sitio.(1981) *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 1981. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

<sup>2</sup> ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario, 2016. *Derecho Constitucional*. 6ªed. Madrid: Tecnos, pp.557-563. ISBN:978-84-309-6984-5.

El desarrollo legislativo realizado por la Ley Orgánica de 1981 muestra un contenido del cual se puede derivar alguna incidencia, que puede que no llegue a ser percibida como una auténtica suspensión, sobre los derechos de la ciudadanía. A pesar del planteamiento general del art.55.1 CE, el art.11 de la LO contempla las siguientes medidas:

- a) La limitación de la circulación o permanencia de personas y vehículos en horas y lugares determinados.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres y locales de cualquier naturaleza, con excepción de los domicilios privados.
- 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 afectos.

Alguna de estas medidas puede incurrir en el ejercicio de determinados derechos, aunque no es posible sostener que se trate de una suspensión.

Por tanto, surge la duda acerca de si la declaración del estado de alarma por la pandemia COVID-19 produjo una suspensión o limitación de nuestros derechos fundamentales.

Nuestra constitución<sup>3</sup> parece acoger en su artículo 55 una idea amplia de suspensión, que va mucho más lejos de ser una mera agravación en la intensidad de los límites que pueden operar sobre los DDF. Pero no debe confundirse<sup>4</sup> “suspender” derechos, es decir, hacer desaparecer su eficacia al modo de una derogación transitoria de la norma, con “limitar” esos derechos, respetando su contenido, para proteger otros derechos, como son la salud y la vida.

Esa concepción daría cobertura a una supresión temporal de la vigencia de las normas iusfundamentales, lo que supone tener que admitir cualquier nueva regulación de los DDF susceptibles de suspensión.

El legislador orgánico, al que la CE remite para concretar el alcance de la suspensión, dispondría de un gran margen de maniobra, en tanto no cuenta con más límite que el respeto a un principio de razonabilidad, entendido como sinónimo de prohibición de la arbitrariedad (art.9.3 CE). Este respeto se satisfaría con una mera declaración que ligue las medidas suspensivas y los supuestos previstos en el art.55 CE, sin que el Tribunal Constitucional pueda ir más allá de controlar la existencia de esa mínima argumentación formal. Por tanto

---

<sup>3</sup> PRESNO, Miguel, 2021. Diferencia entre limitación y suspensión de derechos fundamentales En: *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en el ejercicio de los derechos fundamentales* [en línea] Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

<sup>4</sup> GARCÍA ROCA, Javier, 2021. La constitucionalidad de la alarma. *El Cronista del Estado social y Democrático de Derecho*. Madrid: IUSTEL. [julio de 2021]. ISSN: 2254-1438. Disponible: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1213300](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213300)

el Constitucional<sup>5</sup> no puede reemplazar al legislador orgánico, traspasando la reserva constitucional, para detectar los supuestos de hecho habilitantes de la alarma o de excepción, aun cuando declarase inconstitucionales sus normas, que no se han impugnado, pues dicha es una elección política de posibilidad correspondiente al poder constituyente y subsidiariamente al legislador democrático. Si el Constitucional quisiera asegurar que debió proclamarse el estado de excepción, debe estimar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de ley orgánica que no fueron recurridos.

A pesar de la potencial amplitud del alcance constitucional de la suspensión, que podría llegar a identificarse con la simple eliminación de los DDFF, el legislador se ha decantado por dotar al derecho de un régimen jurídico más restrictivo que el común.

El sacrificio que se inflige al Derecho Fundamental no consiste en su supresión, sino en una rebaja de las garantías que tiene su titular para salvaguardar su objeto, conservando la posibilidad de responder frente a injerencias del poder público que se produzcan en términos distintos a los provistos.

La declaración de un estado de excepción o de un estado de sitio es el presupuesto necesario para que se puedan suspender los DDFF.

En la declaración se deben señalar los DDFF afectados y los términos en que se llevará a cabo, respetando la concreción que efectúe una ley orgánica. Esa vinculación suspensión-estado de excepción/estado de sitio conecta los arts.55.1 y 116 CE hasta el punto de que una misma norma, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, desarrolla ambas disposiciones.

Mencionar la LO 4/1981<sup>6</sup> el artículo 13, el cual dice en su apartado primero: *“Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”* y el artículo 20: *“Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir.*

*Dos. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona que puedan dificultar la acción de la fuerza pública.*

*Tres. Cuando ello resulte necesario, la Autoridad gubernativa podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.*

---

<sup>5</sup> GARCÍA ROCA, Javier, 2021. La constitucionalidad de la alarma. *El Cronista del Estado social y Democrático de Derecho*. Madrid: IUSTEL. [julio de 2021]. Disponible: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1213300](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213300)

<sup>6</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estado de alarma, excepción y sitio.(1981) *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 1981. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

*Cuatro. Igualmente podrá disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad cuando lo estime necesario.*

*Cinco. Podrá también fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuados a sus condiciones personales.*

*Seis. Corresponde a la Autoridad gubernativa proveer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas previstas en este artículo y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.*

*Siete. Para acordar las medidas a que se refieren los apartados tres, cuatro y cinco de este artículo, la Autoridad gubernativa habrá de tener fundados motivos en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada por tales medidas.”*

Surgiendo dudas con la declaración del estado de alarma en marzo del 2020 por la pandemia COVID-19 ya que no se permitió salir de casa, sólo para cubrir necesidades vitales, como alimentos y centros de salud, pudiendo encajar mejor el estado de excepción al producirse la suspensión de ciertos derechos al no permitir salir de casa.

A diferencia de la suspensión de derechos fundamentales la limitación de derechos<sup>7</sup> hace que un derecho fundamental no puede dar cobertura a vulneraciones de otras normas constitucionales. Estos límites son los denominados “límites lógicos” o “límites inmanentes” (el derecho al honor limita la libertad de expresión).

Además, algunos DDFF incorporan a su enunciado expectativas de conducta a las que la propia CE de forma expresa priva de protección a pesar de que inicialmente hubieran podido encuadrarse en el objeto del Derecho Fundamental en cuestión: son los “límites positivos” de los DDFF; es el caso, por ejemplo, de la inviolabilidad del domicilio y el delito flagrante del art.18.2 CE; de la veracidad de la información en el art.20.1 d) CE o de la prohibición de asociaciones secretas y paramilitares del art.22.5 CE

Luego están los límites en sentido propio de los DDFF. Tienen un carácter externo, contingente y constitutivo. Su principal característica es que son restricciones que para su establecimiento la CE habilita a un poder público, normalmente el legislador. Son límites externos, ya que no derivan de la coexistencia del derecho fundamental con otras normas constitucionales ni están fijados expresamente por el propio enunciado iusfundamental. Así pues, estos límites solo existen si ese poder los crea. Mientras el habilitado por la CE no haga uso del apoderamiento para crear restricciones a los DDFF, dichas restricciones no existen.

Como conclusiones podemos decir:

1. La pandemia de COVID-19 encaja en los supuestos en los que cabe declarar el estado de alarma, teniendo en cuenta que se trata de una crisis sanitaria regulada en el artículo 4 de la LO 4/1981
2. No parecen concurrir las premisas que justificarían declarar el estado de excepción.
3. En el estado de alarma no cabe la suspensión de derechos, ni siquiera en la forma atenuada de suspensión de la LO4/1981.

---

<sup>7</sup> PRESNO, Miguel, 2021. Diferencia entre limitación y suspensión de derechos fundamentales En: *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en el ejercicio de los derechos fundamentales* [en línea] Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>



4. El art.7 del Real Decreto 463/2020 (estado de alarma 14 de marzo) parece encajar mejor en las medidas de suspensión de la libertad de circulación previstas para el estado de excepción: ... “prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir...”
5. El art.5 del Decreto 926/2020 (estado de alarma de 25 de octubre) parece encajar mejor en la limitación de la libertad de circulación prevista para el estado de alarma: “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”.
6. El control de constitucionalidad de los decretos (normas con fuerza de ley según el TC): la LO 4/1981 no sería parte del bloque constitucional pero sí parece que tendrá fuerza pasiva frente a una eventual contradicción por parte del decreto 463 si excede los límites.
7. Hace falta actualizar el “derecho de excepción”, tanto el general (LO 4/1981) como el sanitario (LO 3/1981).

La prórroga temporal, no es necesaria los 15 días, y suponiendo los 6 meses excedida.

La declaración<sup>8</sup> de alarma fue autorizada por el Congreso con amplia mayoría, pasando a ser a partir de aquel instante una elección de la Cámara. El Congreso luego de unos instantes de desconcierto, habilitó medios de desempeño telemático, y se presentaron varios afectados de control. Varias de las medidas adoptadas en aplicación de la alarma fueron impugnadas o sometidas a un método de autorización judicial.

Si los controles constitucionales han existido, el Congreso ha hecho suya la alarma, y discrepa de ser evidente su inconstitucionalidad, que se ganaría con una sentencia que impusiera el estado de excepción: pues ocasionaría una grave inseguridad jurídica e inconstitucionalidad en cascada, ya que aumentaría la fragmentación, la tensión y la confusión en una sociedad tan dividida y no beneficiaría a nadie.

La regulación por el cual se declara el estado de alarma por la pandemia COVID, en primer lugar hacer mención al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Y 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.

### **3. LOS DDFE QUE SE HAN VISTO AFECTADOS POR LA PANDEMIA.**

Los DDFE están regulados en la Constitución Española en el artículo 14, del artículo 15 al 29 y el artículo 30.2.

---

<sup>8</sup> GARCÍA ROCA, Javier, 2021. La constitucionalidad de la alarma. *El Cronista del Estado social y Democrático de Derecho*. Madrid: IUSTEL. [julio de 2021]. Disponible: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1213300](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213300)

España al igual que el resto de Europa, hace frente una importante crisis sanitaria provocada por una situación desconocida por la propagación de la Pandemia COVID-19.

En España<sup>9</sup> se declara el “Estado de Alarma”, por medio del Real Decreto 463/2020, del 14 de marzo. Este Real Decreto se publicó en el BOE el mismo día que se declara el Estado de Alarma, por la noche, donde el Presidente del Gobierno se dirige a la nación con el comunicado donde “nos obliga a no salir de casa y que si se incumple se impondrán sanciones pecuniarias”.

Quedando por tanto cerradas todas las instituciones públicas, privadas, y todos los sectores administrativos, comerciales, educativos, inclusive el sector de justicia. Quedaban solo activos el sector sanitario y los llamados esenciales.

Con todo esto se debe de acudir a su base legal que es la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio. Pero tal ley no habla de orden público, sino hasta llegar a punto de estado de excepción, por tanto no hay disposiciones intermedias entre los conceptos de orden y desorden público; se va directamente a la situación de estado de excepción. Lo que puede entenderse que las medidas que se tomen como consecuencia de dictar un estado de alarma, no tienen la intensidad que se establece en el estado de excepción o de sitio. Esto quiere decir que en el estado de alarma no cabe la suspensión (total) de derechos fundamentales.

Con la declaración del estado de alarma por pandemia COVID-19 de acuerdo con el Real Decreto 463/2020, algunos de éstos derechos se han visto más afectados; por ejemplo el artículo 7 del Real Decreto establece la limitación de la libertad de circulación de las personas; el artículo 9 sobre las medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación, etc. Por tanto con la declaración del estado de alarma los derechos que se han podido ver más afectados son: la libertad religiosa (art.16), protección de datos (art.18.4), libertad de circulación (art.19), participación política (art.23), tutela judicial efectiva (art.24) y el de educación (art.27).

### **3.1. Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto.**

Regulado en el artículo 16 de la CE, la libertad ideológica, religiosa y de culto. La libertad religiosa<sup>10</sup> desde hace más de un año este derecho fundamental ha sufrido alteraciones en su desarrollo y aplicación.

La libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. La externa que implica a cómo actuar los ciudadanos en su conciencia.

---

<sup>9</sup> TELLO LÍMACO, Isabel.J, 2020. ¿Qué derechos se pueden limitar en el estado de alarma? *Confilegal* [en línea]. Disponible: <https://confilegal.com/20200516-que-derechos-se-pueden-limitar-en-el-estado-de-alarma/> [16 de mayo de 2020]

<sup>10</sup> CIAURRIZ, M. José, 2021. La libertad religiosa y de culto en tiempos de COVID: ¿Adaptación o limitación en circulación de pandemia? En: *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*, [en línea]. Madrid: Facultad de Derecho UNED. [ 14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

Art.3.1 de LO de la libertad de culto<sup>11</sup>, establece que el ejercicio de los derechos de libertad y de culto tiene como único límite para la salvaguarda de la salud. Hay unos límites a este derecho que se tienen que interpretar en sentido más favorables y esencia de los mismos.

La normativa es bastante amplia en el asunto de la pandemia COVID-19, y el decreto de 14 de marzo afirma el estado de alarma, y que las medidas son imprescindibles para encarar a la difícil situación, sin embargo no suponiendo una suspensión de derechos primordiales, el artículo 11 de este decreto hace referencia al entorno de la independencia religiosa y de culto.

En relación de este artículo 11 y del 7 de este decreto que ponemos con la limitación de las personas que excepciona de este confinamiento como desplazamientos para comprar productos de alimenticios o productos farmacéuticos, etc.; entre este electo no se encuentra la asistencia a lugares de culto u otro edificio de carácter religioso, pudiendo decir que no se limita de forma directa pero si de forma indirecta suponiendo una excepción, ya que el confinamiento no establecía una excepción de este para acudir los ciudadanos a esos lugares de culto. El art.7 apartado h) de este decreto dice situaciones análogas, y se puede haber interpretado la asistencia religiosa o de culta puede ser como eso permitido, pero en realidad los actos religiosos no estaban previstos como algo esencial.

Por tanto son actos de culto de acuerdo al artículo 11 no están prohibidos sino que están permitidos cumpliendo las medias de seguridad pero esto queda mermado por ese vacío normativo al no incluirse en el artículo 7.

Ante esto se produjeron desalojos de templos, se dieron por ejemplo en la celebración de la pasión del señor en la catedral de Granada, el 10 de abril de 2020<sup>12</sup>; la misa comenzó pero el arzobispo se quedó a la mitad de la festividad, debido a que la Policía Nacional ha tenido que entrar al acto religioso debido a que se habían congregado alrededor de una veintena de fieles, según han confirmado las fuentes del Arzobispado, que recalcan que el “Real Decreto de estado de alarma, en su artículo 11 permitía el acto”.

Los agentes reportaron de que no se debía celebrar esta misa con feligreses y dichos han abandonado el acto religioso a demanda del propio arzobispo, según han confirmado fuentes de la Policía Nacional, que han destacado que el desalojo se ha producido de manera pacífica.

“La Policía plantea que poseemos que desalojar el santuario, que si no sancionarán a los individuos presentes una por una”, ha informado el arzobispo anterior a solicitar a las congregaciones que se acercaran a comulgar y salieron del templo.

El arzobispo animó a los fieles a conservar el quierpo del gesto de la caridad de este día frente a las necesidades que surgirán en familias e individuos, además del ámbito, gracias a la enfermedad pandémica.

---

<sup>11</sup> Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa(1980). *Boletín Oficial del Estado*, 177, de 24 de julio de 1980, BOE-A-1980-15955. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-15955-consolidado.pdf>

<sup>12</sup> CAPP, Gonzalo, 2020. La Policía desaloja la Catedral de Granada durante la misa del arzobispo por el estado de alarma. *Granada Hoy* [en línea]. 10 de abril. Disponible: [https://www.granadahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada\\_0\\_1454254870.html](https://www.granadahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada_0_1454254870.html)

Respecto de los velatorios y situaciones fúnebres, se establecieron medidas de limitación para impedir que aumentasen los contagios. Se pospone la situación de cultos de funeral y solo se permite para el enterramiento con un máximo de 3 personas y el párroco y respetando siempre las medidas

El 9 de mayo de 2020 se fue relajando la situación, permitiendo un límite máximo de 15 personas en espacio libre y de 10 personas en espacio cerrado siendo no convivientes. Respecto a la asistencia a lugares de culto siempre que no se supere 1/3 del aforo y respeten las medidas de seguridad sanitarias. Estas disposiciones fueron flexibilizadas por la desescalada, con el aumento de la participación en velatorios y entierros que paso de 1/3 al 50%.

El 16 y 30 de mayo fueron “levantando un poco más la mano” sobre las ceremonias nupciales se permiten todo tipo de celebraciones en espacios libres o cerrados siempre que no se supere el 50%, esto también aplicable para los bautizos y comuniones.

La no excepción a la movilidad en la época d confinamiento hace que estas normas sean contradictorias.

Una vez concluido el confinamiento serán las CCAA las que regulen esta situación. Las medidas tomadas fueron extralimitadas porque la orden estaba carente de fundamento para impedir el derecho de libertad religiosa.

### **3.2. Derecho a la protección de datos.**

Regulado en el artículo 18.4 de la CE. La pandemia que se declara en marzo de 2020<sup>13</sup> ha trastocado hábitos de los ciudadanos como económicos, laborales, de vida cotidiana; en definitiva han cambiado las costumbres y la vida cotidiana.

El Real Decreto 7/2020, de 23 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León. El estado de alarma va saltando de decreto en decreto, provocando una situación anormal en la aplicación del derecho.

Como consecuencia del estado de alarma, hacer mención a la LO 4/1981, con el artículo 4 con el que se puede declarar el estado de alarma por motivos de crisis sanitaria; y apartado d) sobre las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, sería deseable otra figura. Hacer referencia ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, medidas que atañen a los derechos y libertades fundamentales, decretos que prorrogan el estado de alarma hasta el 9 de mayo de 2021.

Cómo afecta esto a la protección de datos, en un principio el ordenamiento jurídico nacional y europeo, el art.9.2 del reglamento de protección de datos, la LO 3/2018; contemplan la posibilidad de limitar el derecho de protección de datos en supuestos de estados de alarma

---

<sup>13</sup> REBOLLO, Lucrecio, 2021. Pandemia y protección de datos. En: *El impacto de la crisis sanitaria el COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*, [en línea]. Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

de crisis sanitarias. El reglamento y la ley orgánica 3/2018 posibilita excepcionar el derecho en los casos de que está en riesgo el interés público como es la salud, desde la perspectiva jurídica y en concreto en el tema de protección de datos no cabe que decir que la normativa desconoce la materia, sino al contrario, el reglamento de la protección de datos y la LO 3/2018 tenían previsto estas circunstancias.

Una primera afectación de anormalidad constitucionalidad en referencia a la protección de datos, incidencia en las relaciones laborales se han visto modificadas. Especificar que se han generado conflictos en cuanto al derecho del trabajador y potestades del empleador. También una problemática respecto de los datos de salud en recabar esos datos, otro ámbito también previsto en la normativa específica de protección de datos y la LO 3/1986 de medidas especiales y ley 33/2011; en definitiva, es quizás el contexto más problemático en cuanto a la aplicación de la protección de datos.

Entre en conflicto la toma de temperatura en centros o también respecto de la aplicación de las geolocalizaciones en ámbito laboral. Pues bien, para la toma de datos y la toma temperatura no ira en contra si se da su consentimiento, y en segundo lugar no hay tratamiento. Cosa distinta si se identificase a la persona y se le asociase a ese dato de salud, en definitiva la protección de datos tienen dos elementos muy técnicos pero muy efectivos.

Se observa que desde una perspectiva jurídica no es novedad estos supuestos estando previstos en diferentes normas ya mencionadas, pero el problema se encuentra en la aplicación de la norma, por situaciones nuevas que no estaban cubiertas de forma directa en la normativa, aunque si de forma indirecta; pero destacar la toma de temperatura respecto la potestad del empleador hacia el trabajador si ha dado positivo o negativo, eso datos están permitidos.

Se da previsión normativa y un paraguas de excepciones, pero en determinados supuestos si pueden darse vulneración de estos derechos de protección de datos. Pero la protección de datos es bastante casuística. Por ello se debe ver caso por caso del cumplimiento o no de la protección de datos.

### **3.3. Derecho a la libertad de circulación.**

Recogido en el artículo 19 de la CE. En el confinamiento<sup>14</sup> es una auténtica negación general del ejercicio de este derecho, más propio de un estado de excepción. Por lo que a través del Recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, puede enjuiciarse el decreto de estado de alarma, de medidas de exigencias de legalidad y proporcionalidad, por lo que los actos administrativos llevados a cabo durante el estado de alarma serán impugnados en vía jurisdiccional y susceptibles de indemnización.

Un ejemplo que se impugno en Segovia<sup>15</sup>, se dio en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1, que anuló una multa de 601 euros impuesta a un ciudadano en abril por

---

<sup>14</sup> TELLO LÍMACO, Isabel.J, 2020. ¿Qué derechos se pueden limitar en el estado de alarma? *Confílegal* [en línea]. Disponible: <https://confilegal.com/20200516-que-derechos-se-pueden-limitar-en-el-estado-de-alarma/> [16 de mayo de 2020]

<sup>15</sup> AGENCIA EFE, 2020. La Justicia anula una sanción de 600 euros por desobedecer el estado de alarma. *El Adelantado*. [en línea]. 20 de noviembre. Disponible: <https://www.eladelantado.com/segovia/la-justicia-anula-una-sancion-de-600-euros-por-desobedecer-el-estado-de-alarma/>

saltarse el confinamiento al resolver que el mero incumplimiento del estado de alarma no es motivo de una infracción por desobediencia.

En la resolución, el juez reconoce que la conducta del ciudadano que ocasionó la sanción es “claramente incívica e insolidaria” al poner en peligro a otras personas en una pandemia, pero esto sólo en el “ámbito ético o moral”. Agregando que la labor de la policía a la hora de hacer cumplir el mandato normativo debe ser “alabado y valorado” para evitar las consecuencias negativas de las actividades reprobables de estas personas.

Pero si es cierto que el juez afirma que “los derechos de los ciudadanos pueden ser limitados por razones de emergencia sanitaria”, pero explica que “para poder ser sancionados debe obedecerse rigurosamente el principio de tipicidad”, y en este caso no se cumple el art.36.6 de la LOPSC (Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana).

Ya que se observa que el problema proviene de la rapidez con la se llevaron a cabo estas decisiones, debido a que la ley reguladora del estado de alarma no incluía un elenco de infracciones y sanciones, y ocasionando que se debiera acudir a otros cuerpos normativos.

Con la sentencia se puede observar las lagunas que se han tenido que ir cubriendo. Y a su vez vemos la confrontación entre dos derechos fundamentales en época de confinamiento, por un lado el derecho a la libertad de circulación y, por otro lado, el derecho a la vida, por ello el respetar el confinamiento es en gran parte un deber ético o moral, debiendo prevalecer el derecho a la vida de todas esas personas en estado de salud grave por la pandemia COVID-19.

Por lo tanto el Real Decreto 463/2020, por el cual se declara el estado de alarma regula una serie de restricciones de libertad de circulación de las personas y de residencia debido a que solo permite movilizarse para volver a su residencia habitual, lo que implica una supresión de la libertad de circulación y residencia, supresión de libertades que solo son propias de un estado de excepción o de sitio.

#### **3.4. Derecho a la participación política.**

Regulado en el artículo 23 de la CE. En otros países<sup>16</sup> se ha modificado la normativa electoral y se han adaptado a las nuevas circunstancias, en nuestro caso no se ha adaptado nada. Esto ha provocado que las elecciones que se han tratado de aplazar como las catalanas y luego se han celebrado han provocado incidencias que han provocado un riesgo al derecho de sufragio.

Por ejemplo en Corea del Sur tuvo elecciones nada más declararse la pandemia, las cuáles en abril de 2020 la participación fue la más alta desde 1992. Recurrieron a una potenciación del voto por correo y mantuvieron el voto presencial extendiendo las elecciones de 5-6 días, en cada día acudían los electores y su influencia era mucho menor que la habitual pero si es cierto que requiere mayor labor de personal y material. Por ejemplo en latino América se ha

---

<sup>16</sup> VIDAL, Carlos, 2021. Participación política y elecciones en situaciones de emergencia sanitaria. En: *El impacto de la crisis sanitaria el COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*, [en línea]. Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible:

<https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

suspendido, o en otros países se han aplazado, tomándose las medidas, cambiando los lugares de votación, y gracias a eso han conseguido una influencia de votantes similar a otras ocasiones.

Francia mantuvo la primera vuelta de las elecciones locales pero retrasó la segunda vuelta, hubo polémica provocando un descenso de la participación.

Estados Unidos se potenció el voto anticipado (voto por correo) y no estaba bien preparado provocando grandes polémicas.

Cuando nos enfrentamos a las alternativas entre unas elecciones por un lado la seguridad pública y la salud (derecho a la vida) y por otro lado el derecho de sufragio de participación política, estando una ponderación de derechos fundamentales en una democracia, debiendo buscar un equilibrio entre estos.

Se valora las posibles y diferentes medidas que tomaron otros países. Las medidas que se toman en España se opta por el voto por correo, el voto electrónico. En Cataluña se permitió que las personas puedan imprimir en casa sus papeletas. Pero al final no se quiso.

También el derecho de mantener o no mantener las elecciones de aplazarlas, tiene repercusiones para la campaña electoral, ya que en medio de la pandemia esa campaña estará más basada en redes sociales y no en la presencialidad, pero las campañas de nuestro país se convinieron ambas.

Estos tienen ventajas y desventajas la suspensión de elecciones, ya que un Gobierno en funciones que se mantenga muchos meses en funciones, no debe prolongar ese gobierno la permanencia en el cargo, y a la vez tener en cuenta en que los electores van a inhibirse de votar por miedo a ir a votar.

Problemas de la suspensión se mantiene un gobierno en funciones con Parlamento disuelto, y el gobierno pueda elegir de forma unilateral la fecha de las nuevas elecciones, como paso en el País Vasco y Galicia, y podía haber ocurrido esto en Cataluña. Las alternativas a veces no son suficientes la reforma legal como Estados Unidos, o el voto por correo se basó en Corea del Sur y habilitar unas jornadas de votación pero se requiere más gastos, en España se opta por tres decretos el gallego, el vasco y el catalán, de dejar sin efecto el proceso electoral. Pero esto introdujo elementos de seguridad jurídica.

Se fundamentaban los decretos en las medidas de salud pública que eran incompatibles con el desarrollo de un proceso electoral con las adecuadas medidas, y a su vez los decretos en la exposición de motivos se amparaban en los informes sanitarios.

#### Diferencias entre los decretos:

- El Decreto gallego se condicionaba a la apertura del nuevo proceso electoral al levantamiento del estado de alarma (que depende del Gobierno central) y la emergencia sanitaria, mientras que en el vasco solamente se hacía depender del final de la emergencia sanitaria y en el catalán no se hace referencia al estado de alarma ni a la legislación estatal.
- El Decreto vasco habla de activar de forma inmediata la nueva convocatoria, mientras que en el gallego se habla de “plazo más breve posible”. Decreto catalán se dejaba excesivamente abierta la fecha de nueva convocatoria, 30 de mayo, pero se

condiciona al “previo análisis de las circunstancias epidemiológicas y de la salud pública y de la evolución de la pandemia en el territorio de Cataluña”

- Como pone de relieve la STSJ de Cataluña 1/02/2021, el decreto 1/2021, de 15 de enero, afirma que deja sin efecto la convocatoria “como una medida de garantía de un proceso electoral conducido con plenas garantías del ejercicio del derecho de voto”, afirmando expresamente que la medida “no es, en puridad, una medida de salud pública”. Por tanto, se hace “en el ejercicio de una competencia de la autoridad que dicta la resolución, la cual se afirma ostentar, sobre la suspensión o aplazamiento del proceso electoral en curso por razones de garantizar la participación política, y no como medida sanitaria”.
- El Decreto vasco, activa “de forma inmediata” la nueva convocatoria; en el gallego se habla del “plazo más breve posible”. Decreto catalán: el 30 de mayo condicionado al “previo análisis de las circunstancias epidemiológicas y de salud pública y de la evolución de la pandemia en el territorio de Cataluña”.

Como no había cobertura legal las exposiciones de motivos de los diferentes decretos intentan dar una cobertura aparente, el catalán alude a gallego y vasco, pero también cometen un error.

Se sujetan a la situación sanitaria, donde Galicia y el País Vasco eligen el mes de julio por temor al brote en otoño, en el caso catalán estaba menos claro.

Se subraya que queda margen de actuación porque se trata de elecciones anticipadas en Galicia y País Vasco, a diferencia de Cataluña.

En el decreto gallego se abre la puerta a nueva suspensión en función de la evolución de la pandemia. También en el decreto catalán se supedita la nueva fecha, el 30 de mayo, a la situación sanitaria.

El caso catalán es sustancialmente diferente en lo que se refiere a la competencia de la autoridad convocante, ya que en este caso es convocatoria reglada; y la irrupción de causa de fuerza mayor sobrevenida e imprevisible, que se dio en Galicia y País Vasco.

#### Contenido de los decretos que se llevaron a cabo durante el estado de alarma en relación con la participación política.

- Disposición final primera del Real decreto 514/2020, de 8 de mayo, modificó el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, en dos aspectos relacionados con el desarrollo de procesos electorales.
  - Se añadió un nuevo número 1 bis al artículo 7, para disponer específicamente que la vigencia del estado de alarma no supondría obstáculo alguno al desarrollo y a la realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de las elecciones convocadas a parlamentos de Comunidades Autónomas.
  - Se introdujo una nueva disposición adicional séptima, en la que se prevé que el Gobierno, durante la vigencia del estado de alarma, dispondrá lo oportuno para que el servicio público de Correos, los fedatarios públicos y públicos y demás servicios de su responsabilidad coadyuven al mejor desarrollo y realización de elecciones convocadas a esos parlamentos autonómicos.
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. Disposición adicional primera. Procesos electorales. La vigencia del estado de alarma no impedirá el desenvolvimiento ni la



realización de las actuaciones electorales precisas para la celebración de elecciones convocadas a parlamentos de comunidades autónomas.

- Sentencia TSJ Cataluña, el Real decreto estado de alarma contempla expresamente que puedan celebrarse elecciones en la actual situación de emergencia sanitaria. No habilita a una autoridad a dictar un aplazamiento del proceso electoral convocado por razones de fuerza mayor, por lo que debe examinarse si la autoridad ostenta una competencia propia en la legislación general.

Doctrina de la comisión de Venecia sobre el caso en estado de emergencia esta dice que es verdad que hay un derecho de sufragio periódico y también un derecho de sufragio de seguridad, secreto, libre, un sufragio que no quepan dudas de su legitimidad, y esos dos elementos del sufragio pueden ser ponderables, y que su suspensión a veces puede ser razonable.

Necesidades de reformas legales.

- Ninguna previsión en LOREG para situaciones de emergencia. No se revé la suspensión tras el decreto de disolución y convocatoria. Debe incluirse esa previsión para situaciones de emergencia (sanitaria).
- Previsiones para incidencias puntuales (aunque no siempre aplicable a elecciones autonómicas):
  - Mesa electoral: causa de fuerza mayor (art.84)
  - Varias mesas o secciones: nulidad por sentencia y nueva convocatoria (art.113.2.d)
  - Suspensiones limitadas de otros elementos: entrega censo (art.41), interrupción escrutinio (art.95.2y 107), suspensión proclamación electos (art.108.4 bis).
- Juntas electorales: no pueden tomar la decisión de suspender. Debe tomarla misma autoridad que las convocó.
- Plazos según el art.42 de la LOREG se aplican en las CC.AA. necesario prever la excepción en la aplicación de este artículo en situaciones de emergencia.
- Posible nueva Disposición Adicional, para situaciones de emergencia (sanitaria):
  - Excepciones a la aplicación de algunos artículos.
  - Suspensión y nueva convocatoria: quién tiene la competencia y con qué requisitos.
  - Medidas específicas para salvaguardar la salud en casos de voto por correo, voto CERA.
  - Medidas excepcionales para garantizar protección a la salud en la jornada electoral: Mesa y votantes.
  - Medidas excepcionales para facilitar el voto de las personas contagiadas y sus contactos: necesidad de habilitación por Ley orgánica para poder limitar derechos en su contenido esencial.

### **3.5. Derecho a la tutela judicial efectiva.**

Regulado en el artículo 24 de la CE. Decir de este derecho que en este contexto<sup>17</sup>, son muchos los desafíos a los que se enfrenta la Administración de Justicia para garantizar el derecho a la

---

<sup>17</sup>VIDAL FUEYO, María del Camino, 2020. El derecho a la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia. Biglino Campos, P; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema*

tutela judicial efectiva que en el art.24 CE reconoce a “todas las personas” y, todos los problemas que están manifestándose como consecuencia de una crisis sanitaria, económica, social y política, que nos desafía a una crisis de derechos humanos a nivel global.

La situación de emergencia sanitaria ha puesto a prueba el sistema judicial español, que ya antes de la pandemia sufría un importante déficit de medios personales y materiales, a lo que añadía un significativo atraso tecnológico y, resulta evidente la necesidad de buscar soluciones de diversa naturaleza, tales como: medidas organizativas y de gestión, protección de colectivos vulnerables, ...

Las principales medidas tomadas en España en el ámbito de la Administración de Justicia como consecuencia de la covid-19, es solucionar algunos de los problemas originarios de la declaración del estado de alarma y; estudiar la exigencia legal de celebrar mediante presencia telemática los actos de juicio, comparencias, declaraciones, vistas,...

Se debe de hacer alusión a la Administración de Justicia como actividad esencial del estado y suspensión de los plazos procesales en el estado de alarma. La primera medida que se tomó en el ámbito de la Administración de Justicia como consecuencia de la pandemia, se observa en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, que establece: “Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se continuará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”. No obstante lo anterior, el Real Decreto estableció una serie de excepciones en el orden jurisdiccional penal. Disponiendo, que en fase de instrucción el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean improrrogables.

En relación con los demás de órdenes jurisdiccionales, la interrupción tampoco se aplicó en los siguientes supuestos:

- En el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.
- En los procedimientos de conflicto colectivo y de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas.
- Cuando se requiera la autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico.
- En los casos de adopción de medidas o disposiciones de protección del menor.

Por último, se incluye una “cláusula de cierre”, según la cual el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualquier actuación judicial que sea necesaria para eludir perjuicios irremediables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso, dejando así abierta la posibilidad de que, sea el poder judicial el que valore las consecuencias del límite al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que supone la interrupción de los plazos procesales.

La utilización indiferente en el Real Decreto 463/2020 de los términos “suspensión” e “interrupción” de los plazos procesales, dio lugar a dudas interpretativas desde el primer momento, toda vez que la interrupción supone la “anulación del plazo transcurrido”, de modo que el plazo vuelve a computarse por completo desde el principio, mientras que

suspensión implica la “paralización o congelación del plazo trascurrido”, reanudándose el cómputo a partir del momento en que fue suspendido.

Lo cierto es que la declaración del estado de alarma y la suspensión de los plazos procesales presupone un límite en el normal ejercicio del derecho de acceso a los tribunales, que protege el art.24.1 CE, y previó la necesidad de establecer un “plan de choque” con la finalidad de disminuir en lo posible el daño que la situación estaba produciendo en el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

Durante este periodo se amontonan las Resoluciones del Ministro de Justicia y del Secretario de Estado de Justicia, las Instrucciones y Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial, los Decretos de la Fiscalía General del Estado, etc, debido a la necesidad de coordinar y consensuar el establecimiento de medidas extraordinarias, de carácter urgente, con la finalidad de acordar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos y la inevitable protección de la salud de todo el personal de la Administración de Justicia. Las normas de actuación que se pueden agrupar en dos escenarios: medidas dirigidas a la actuación judicial durante el estado de alarma y, el plan de choque a aplicar tras el levantamiento del estado de alarma.

Observamos como va cambiando cronológicamente las medidas dirigidas a la actuación judicial durante el estado de alarma. El 14 de marzo de 2020, día en que se publicó el Real Decreto que declaró el estado de alarma, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial aprobó un acuerdo por el cual se suspendieron “todas las actuaciones judiciales programadas y los plazos procesales que tal decisión conlleva, salvo en los supuestos de servicios esenciales”.

Los servicios esenciales, serán: cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera ocasionar perjuicios irreparables; los internamientos urgentes; las medidas cautelares inaplazables, etc.

A través de un acuerdo del 18 de marzo de 2020, la Comisión Permanente del CGPJ indicó que mientras se mantenga el estado de alarma no procede la presentación “en ningún caso” de escritos procesales de forma presencial, limitándose de forma telemática a aquellos que tengan por objeto única y exclusivamente actuaciones procesales declaradas urgentes e inaplazables.

Para un sector de la doctrina, “el derecho a la tutela judicial efectiva quedó afectado”, ya que tal derecho no sólo opera para hacer valer los derechos fundamentales o asuntos en los que puedan producirse “perjuicios irreparables”, sino para defender todo tipo de “derechos e intereses legítimos”.

El Tribunal Constitucional, por medio del Acuerdo de 16 de marzo de 2020, estableció la suspensión de los plazos para realizar cualquier actuación procesal o administrativa ante el mismo durante la vigencia del estado de alarma.

De lo anterior se emana la necesidad de prever un “plan de choque” con la finalidad de minimizar en lo posible el daño que la crisis sanitaria estaba ocasionando en el normal desarrollo de la actividad judicial en España y, por tanto, en el libre ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Ante esta disposición el Gobierno aprueba el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, en el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19, el cual

establece un mandato a los poderes públicos para que, una vez que se haya dejado sin efecto la declaración del estado de alarma, aprueben un Plan de Actuación para agilizar la actividad judicial en los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, así como en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil, con la finalidad de colaborar a una rápida recuperación económica tras la superación de la crisis, mandato que se extiende a todos los órdenes jurisdiccionales.

Ante esta necesidad, el 8 de abril de 2020 la Comisión Permanente del CGPJ elaboró el primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma, proponiendo un centenar de medidas generales, con incidencia en todos los órdenes jurisdiccionales, y otras específicas para cada uno de estos.

El 16 de abril de 2020 la Comisión Permanente del CGPJ elaboró el “Primer documento de trabajo sobre medidas destinadas a colectivos especialmente vulnerables”. Siendo esta una de las materias que requieren una atención especial por parte de todos los poderes públicos, pues resulta esencial la previsión de medidas que aceleren los procedimientos judiciales que afectan a sectores sociales especialmente vulnerables, con la finalidad de minimizar el impacto. En este sentido el documento diferencia entre medidas de carácter general y medidas en función del colectivo al que se dirigen, proponiendo: continuar de forma graduada y ágil los procedimientos seguidos en los juzgados de familia y en los juzgados de instrucción y penales con víctimas vulnerables; estimular el funcionamiento de las Oficinas de Atención a las Víctimas; intensificar los equipos psicosociales, ....

El plan de choque debía de prever una mayor rapidez en la tramitación de los procedimientos concursales, tanto de empresas como de personas físicas, así como consentir una nueva negociación de su deuda a quienes están cumpliendo un convenio, un acuerdo extrajudicial de pagos o un acuerdo de refinanciación.

Días después, estando aún vigente el estado de alarma, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, con el que se pretendió adoptar medidas urgentes que facilitasen una salida ágil a la acumulación de asuntos suspendidos por la declaración del estado de alarma. Con este Real Decreto- Ley 16/2020, de entre las medidas de naturaleza procesal recalca la regulación *ex novo* de un procedimiento especial y sumario para la resolución de cuestiones relativas al derecho de familia que estén directamente derivadas de la crisis sanitaria. Con este procedimiento también se pretende tramitar con agilidad el predecible aumento de demandas ante los juzgados de familia derivadas de la crisis económica, que afecta en el pago de pensiones alimenticias o en la situación de quienes las reciben.

Se establecen disposiciones dirigidas al ámbito concursal y societario con la intención de mantener la continuidad económica de las empresas, asumiendo que la crisis sanitaria va a instituir un obstáculo adicional a la viabilidad de las empresas concursadas que puede determinar, bien la imposibilidad de acceder o ejecutar un convenio, abocando a las empresas a la liquidación, o bien una mayor dificultad de enajenar una unidad productiva que pudiera resultar posible.

Se establecen medidas de carácter organizativo y tecnológico destinadas a enfrentar el incremento de litigios, por lo que se establece la celebración de actos procesales

preferentemente mediante la presencia telemática de los intervinientes para garantizar la protección de la salud de las personas y minimizar el riesgo de contagio.

Además, el Decreto-Ley habilita de forma parcial el mes de agosto, con la finalidad de dar continuidad a la actividad judicial durante un mes que, de ordinario y con carácter general, es inhábil en el ámbito de la Administración de Justicia.

Más adelante, se aprobó la 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. Con esta reciente Ley se pretende que la Administración de Justicia se ajuste durante los próximos meses a “la nueva normalidad”, introduciendo lo que en el texto se llama como “mejoras” respecto del Real Decreto Ley 16/2020.

Si el estado de alarma supuso un límite al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la suspensión de los plazos procesales, esta Ley pretende proporcionar el acceso a los tribunales y minimizar las dilaciones de los procedimientos fijando la tramitación preferente de los siguientes procesos: En el orden jurisdiccional civil tendrán preferencia con respecto a su tramitación los procesos derivados de la falta de reconocimiento por la entidad acreedora de la moratoria legal en las hipotecas de vivienda habitual y de inmuebles adscritos a la actividad económica; los procesos derivados de cualquier reclamación que pudiera ocasionar los arrendatarios por falta de aplicación de la moratoria prevista legalmente o de la prórroga obligatoria del contrato. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se gestionan con carácter preferente los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones de las Administraciones Públicas por los que se rechaza la aplicación de ayudas y medidas previstas legalmente para suavizar los efectos económicos de la crisis sanitaria producida por la covid-19.

En relación con los juicios telemáticos, la Ley señala al afirmar que “se salvaguardará los derechos de todas las partes del proceso”, pero no prevé ninguna medida específica empleada a tal fin. Sin embargo, la norma va por delante y establece una serie de excepciones en el orden jurisdiccional penal, indicando que, si bien la celebración de juicios también será preferente a través de medios telemáticos “será necesaria la presencia física del investigado o acusado”: en los juicios por delito grave; a petición propia o de su defensa letrada, cuando cualquiera de las acusaciones interese su prisión provisional.

Otro punto a tratar es que la Justicia no puede vivir en un espacio temporal distinto al de la era digital. Debiendo de poner de relieve la extraordinaria y precipitada evolución de los avances tecnológicos en las últimas décadas y su importancia, tanto en las relaciones entre particulares, con en el ámbito público. Y tampoco resulta una sorpresa constatar que el desarrollo tecnológico crece de manera tan rápida, mientras que las normas jurídicas siguen, un ritmo más lento, pero ahora más que nunca la Justicia no puede vivir en un espacio temporal distinto al de la era digital.

Ahora bien, esto debe de aclararse, puesto que no cabe improvisar una “justicia digital” a partir de una situación sobrevenida como es la crisis sanitaria causada por la covi-19, sin antes valorar los medios técnicos disponibles para ello y sin acompañar la medida de una norma jurídica con rango de ley.

La necesidad y urgencia por la situación ocasiona que en cuestión de días la COVID-19 alteró el panorama judicial: el estado de alarma no permite suspender el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y, por tanto, los Jueces y Magistrados no pueden dejar de garantizar

la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, ni limitar las garantías constitucionales de las partes en el proceso, pero tampoco cabe poner en riesgo la salud, la vida de las personas.

Como solución al dilema que se planteó, el artículo 19 del Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, se hace un llamamiento a la utilización generalizada de las nuevas tecnologías en las distintas fases del procedimiento para evitar el contacto físico entre las personas implicadas, fijando como única excepción a esta posibilidad la obligatoria presencia física del acusado en los juicios por delito grave.

Pero con todo esto nos debemos de preguntar si la Administración de Justicia española cuenta con medios materiales y técnicos suficientes para aplicar la Ley 3/2020 en este punto; y la otra cuestión es, si es posible asegurar la igualdad de las partes intervinientes en el proceso, en lo que se refiere al acceso y a la utilización de los medios tecnológicos.

Con respecto a la primera pregunta, fueron un número elevado de denuncias que en este sentido se hicieron desde la judicatura, al observarse que no todos los juzgados españoles cuentan con “expediente digital”, y la falta de entornos de comunicación seguros y de mecanismos de certificación, ocasiona una falta de garantías que establecieran que muchos procedimientos pudieran incurrir en causa de nulidad.

Con respecto a la segunda cuestión, no se exige un esfuerzo especial argumentativo para terminar que pueden darse muchas situaciones de desigualdad entre las partes del proceso, ya que el acceso a medios tecnológicos puede ser muy diferente.

Lo que sí es cierto es que el establecimiento de medidas extraordinarias para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva no puede resultar contradictorio en delimitar ninguna de las garantías vinculadas al debido proceso, por lo que dejando a un lado las posibles dudas de constitucionalidad que surgen respecto de un Decreto Ley, ya derogado, que incurre directamente en el desarrollo de diversas vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva, lo cierto es que una medida legislativa de esta naturaleza, aunque tenga carácter provisional, es necesario de una regulación detallada de la que pueda desprenderse que el uso de los medios telemáticos no afecta al derecho de defensa, al derecho a la protección datos de carácter personal, al principio de inmediación o a la publicidad del proceso, entre otros, garantías que, tampoco se separan de la 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, norma que parte de la presunción de que los juicios telemáticos no afectan a ninguna de las garantías del debido proceso.

Por lo tanto las garantías constitucionales del proceso y juicios telemáticos, decir que el art.24 de la CE reconoce en su primer apartado “a todas las personas” el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que se produzca indefensión y, en su segundo párrafo, fija una serie de garantías constitucionales que se proyectan sobre el proceso. Se trata de un precepto que, refleja la prohibición de autotutela de los derechos e intereses propios que caracteriza el sistema de separación de poderes del Estado de Derecho. De modo que, garantiza la tutela judicial efectiva por medio del acceso mismo al proceso (art.24.1 CE), y asegura dicha tutela a través del correcto funcionamiento de los instrumentos procesales (art.24.2 CE).

Nos encontramos por tanto ante una garantía constitucional que reconoce diversos derechos fundamentales de configuración legal, pero a su vez estamos ante un precepto constitucional bastante complejo que ha requerido, la intervención del Tribunal Constitucional para pulir

su contenido y para delimitar la titularidad de los derechos que contempla. De entre las proyecciones del derecho a la tutela judicial efectiva que el Tribunal Constitucional ha extraído del art.24.1 CE, destacan: el derecho de acceso a la jurisdicción, el derecho a los recursos legalmente establecidos, el derecho a obtener una resolución judicial motivada y fundada en Derecho, etc. Y los derechos vinculados al debido proceso que se garantizan en el segundo párrafo del art.24 CE se ejecutan frente a los órganos judiciales, siendo derechos de configuración legal.

Por consiguiente, tanto el ejercicio y protección del derecho de acceso a los tribunales de justicia, como los distintos derechos que garantizan el debido proceso, están subordinados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que establezca el legislador, por lo que, en el caso de que una norma con rango de ley prevea, que todos los actos procesales se realizarán perfectamente por presencia telemática, siempre que los Juzgados, Tribunales y Fiscalías tengan a su disposición los medios técnicos necesarios para ello.

Los principales problemas<sup>18</sup> que pueden surgir al atribuir las nuevas tecnologías en las distintas fases del procedimiento se centran en la necesidad de garantizar el principio de inmediación en la fase de la vista oral. El principio de inmediación, siendo una de las garantías vinculadas al debido proceso y que siempre se asocia al contrato directo, y con la práctica de las pruebas en una vista oral, podría verse debilitado en relación con la práctica de pruebas no documentales y respecto de la declaración del acusado. La presencia física proporciona referencias como el lenguaje corporal, que no siempre quedan exactamente reflejados en una videoconferencia que sólo permite un plano fijo. Otro de los problemas es acerca de la calidad de los medios técnicos, como la calidad de imagen, de audio, etc, pues no se debe ignorar que este sistema ofrece la posibilidad de boicotear un juicio desde el exterior.

### **3.6. Derecho a la educación.**

Regulado en el artículo 27 de la CE. Los posibles efectos<sup>19</sup> negativos por el estado de alarma en la enseñanza en marzo de 2020 y según la UNESCO en el mundo aproximadamente hay más de mil quinientos millones de estudiantes afectados por el Coronavirus, lo que implica un 89,4% del total de estudiantes inscritos en 184 países que han supuesto el cierre de los centros. De las posibles soluciones que se dieron fue la educación a distancia, con un programa adecuado a la edad, estatus de familias o capacidad de profesorado; y “transmite” calma, se recuerda que en las situaciones difíciles es donde más se pone a prueba esta capacidad de impacto que tienen las instituciones educativas.

Más allá de las medidas sanitarias para el ámbito educativo, los países han priorizado el garantizar la continuación del aprendizaje, eludiendo en lo posible la interrupción. Se han tomado medidas como la introducción o ampliación de las modalidades existentes de educación a distancia, facilitar plataforma en línea, incitar a maestros y administradores escolares a utilizar aplicaciones, ...

---

<sup>18</sup> CABEZUDO RODRÍGUEZ, Nicolas, 2006. Las nuevas tecnologías en las actuaciones judiciales. Galindo Ayuda, F(coord.). *Gobierno, Derecho y tecnología: las actividades de los poderes públicos*, Pamplona: Aranzadi, pp. 615-640.

<sup>19</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, 2020. La enseñanza digital en serio y el derecho a la educación en tiempos del coronavirus. *Revista de educación y derecho*. No.21º, pp.3-15. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7388655>

Y más allá de la educación a distancia las medidas se centran en adaptar, reprogramar y diseñar el calendario escolar y de exámenes, siendo una prioridad; en algunos casos, incorporar exámenes en línea si no se pueden cambiar las fechas; programas y calendarios de formación de maestros y licencias de maestros. También se tiene en cuenta que hay que hacer frente al aislamiento social de los niños y se ofrece asistencia psicológica a los necesitados incluso con líneas de 24 horas y seguimiento.

Otras medidas relevantes, en Conferencia sectorial de 25 de marzo de 2020 se concretaron cambios en el calendario y en las pruebas de acceso a la Universidad (EBAU) y el “modelo de examen se ajustará a la excepcionalidad que supone el actual estado de alarma para no perjudicar al alumnado”. La Conferencia sectorial también acordó suavizar las prácticas de Formación Profesional y el número mínimo de 220 horas de prácticas. Otras medidas particulares que se han tomado, fue en el ámbito de la formación militar.

A estas medidas sumar las tomadas concretamente en cada Comunidad Autónoma, como las relativas a que se reciba la cuantía de becas para comedor, suspensión de las prácticas en centros de trabajo, teletrabajo del personal laboral educativo, ...

Los tribunales han admitido la superioridad de la educación presencial, al menos para la educación no universitaria. Así lo han hecho por motivo de la discusión constitucional sobre la educación en casa. La STEDH de 11 de septiembre de 2006<sup>20</sup>, caso Konrad de Fritz y otros permitieron la imposición de la escolarización forzosa frente a la libertad de los padres sobre la base del objeto de la educación, en especial la necesidad de socializar del niño. En la línea del TEDH se recuerda que los padres pueden educar fuera del horario escolar y que si quieren pueden fundar un centro docente.

En nuestra legislación y desde hace tiempo, la enseñanza no universitaria a distancia no está permitida en España. En cambio, la educación universitaria, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades consiente a las mismas determinar el modo de enseñanza presencial, semipresencial o a distancia en su artículo 4.3°. En el margen del legislador está examinar como principal la educación presencial en las etapas formativas del menor para conseguir su pleno desarrollo de la personalidad y así se ha visto en la STC 113/2010 sobre escolarización obligatoria parte de la premisa de que el objeto constitucional de la educación sólo se alcanza con la interacción presencial del educado en la escuela.

Otro punto a destacar con esta situación y el derecho a la educación, es que el internet es un nuevo paradigma y su acceso ha pasado a ser una necesidad esencial humana que debe estar garantizada como derecho humano y con protección constitucional iusfundamental. En clave internacional se afirmó el “derecho de acceso como acceso universal” a partir del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expuesto por Naciones Unidas en la *Declaración de Ginebra de 2003*.

En buena parte este derecho se ha interpretado en la garantía del “acceso universal” esto es, “un conjunto mínimo de servicios de una calidad determinada y que esté disponible para

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Demanda nº35504/03), caso Konrad vs. Alemania, de 11 de septiembre de 2006.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5206/10.pdf>



todo usuario con independencia de su localización geográfica y, a la vista de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible”.

Esta nueva extensión de un derecho fundamental necesariamente debe enlazarse con el derecho a la educación, especialmente cuando sus objetivos deben alcanzarse a través de internet. Y lo cierto es que los peligros para la igualdad en la educación se dan en gran parte con relación a la garantía de acceso y la alfabetización digital.

Dentro de la crisis ocasionada por el coronavirus, cabe seguir las medidas especiales de equidad e igualdad en razón de la pandemia. También decir que el contexto familiar, ingresos y otras circunstancias asociadas a la situación económica van a afectar en la capacidad de lograr los objetivos de la educación a través de internet y bajo las circunstancias a que obliga la pandemia. Sobre la igualdad y equidad, más allá de la importancia de reforzar el acceso a comidas nutritivas, señalan algunas lecciones aprendidas para evitar desigualdad en razón de la pandemia, y hacer frente a la brecha digital, preparar a los maestros para que usen sistemas de gestión de aprendizaje digital y programar soluciones de aprendizaje inclusivo.

Todo ello ocasionó determinadas obligaciones del Estado en razón del derecho a la educación y su potencial proyección para el ámbito digital, y en razón de este derecho fundamental se forma un servicio público, tratándose además de un “servicio esencial de la comunidad”.

El cual se trata de un derecho subjetivo, fundamental y prestacional, un “derecho de carácter social”. Se ha asegurado que el derecho a la educación en su dimensión subjetiva “implica el correlativo a disponer de la plaza escolar en un centro educativo, como soporte físico e instrumental que permite recibir la enseñanza adecuada” (STS de 22 de diciembre 2003, con cita de STS 8 de julio de 1986).

El derecho a la educación contiene una serie de derechos concretos y las consiguientes obligaciones principalmente de los poderes. Éstos son objetivos que deben hacerse realidad en general en la educación digital y en particular en razón de la pandemia. Correspondiente de los derechos a la escolarización en los diversos niveles. El derecho a una enseñanza de las 3 A: accesible, aceptable y adaptable. También los derechos a no ser discriminados, a ser evaluado objetivamente y con garantía, a ser informado y orientado en la gestión de los centros subvencionados con dinero público. Estos objetivos pueden calcularse con indicadores y, pese a que los poderes públicos escojan las diferentes vías, jurídicamente es controlable el logro de los mismos.

#### **4. EL GRADO DE AFECTACIÓN DE LOS DDFP Y LAS DUDAS ACERCA DE LA PROCEDENCIA DEL ESTADO DE ALARMA.**

En este punto observaremos los diferentes Reglamentos por los cuales se ha declarado el estado de alarma en España y las medidas tomadas por las Comunidades Autónomas.

El primer Reglamento a tener en consideración es el Real Decreto 463/2020<sup>21</sup>, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis

---

<sup>21</sup> 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(2020). *Boletín Oficial Del Estado*, 67, sec. I, de 14 de marzo de 2020, 25390 a 25400.

sanitaria ocasionada por el COVID-19. Destacando los puntos que pueden ser de mayor interés:

- Art. 2. Ámbito territorial. Afecta a todo el territorio nacional
- Art. 3. Duración del estado de alarma. 15 días
- Art. 7. Limitación de la libertad de circulación de las personas. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías públicas para la realización de las siguiente actividades: Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos; Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, etc.
- Art. 10. Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, hostelería y restauración y otras.
  - Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, peluquerías, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías.
  - ....
  - Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.
  - .....
- Art.11. Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas. La asistencia a lo lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas los fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los ligares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.
- Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.
  1. Se suspender términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

.....

-El siguiente Real Decreto a tratar, es el 487/2020<sup>22</sup>, 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

---

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

<sup>22</sup>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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 101, sec.I, de 11 de abril de 2020, 28858 A 28861.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/11/pdfs/BOE-A-2020-4413.pdf>

COVID-19). Dicho estado de alarma se someterá a las mismas condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

-El siguiente es el Real Decreto 492/2020<sup>23</sup>, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

-Luego, Real Decreto 514/2020<sup>24</sup>, 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.

-El Real Decreto 537/2020<sup>25</sup>, 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.

- El Real Decreto 555/2020<sup>26</sup>, 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.

Teniendo en cuenta por tanto, que el Real Decreto 463/2020 finalizó a las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020, perdiendo así su vigencia estos Reales Decretos.

Frente a la nueva situación<sup>27</sup>, el Régimen estatal optó por descargar en las Comunidades Autónomas la responsabilidad de adoptar las medidas que considerasen elementales para solucionar la crisis sanitaria, ocasionando, la descoordinación, la confusión e, inclusive, el combate territorial en algunas ocasiones. Uno de los inconvenientes de este caso es, la

---

<sup>23</sup>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, que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 115, sec. I, de 25 de abril de 2020, 30287 a 30294. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/25/pdfs/BOE-A-2020-4652.pdf>

<sup>24</sup>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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 129, sec. I, de 9 de mayo de 2020, 31950 a 31960. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4902.pdf>.

<sup>25</sup>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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 145, sec. I, de 23 de mayo de 2020, 34001 a 34011. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/23/pdfs/BOE-A-2020-5243.pdf>

<sup>26</sup> 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. *Boletín Oficial del Estado*, 159, sec. I, de 6 de junio de 2020, 38027 a 38036. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/06/pdfs/BOE-A-2020-5767.pdf>

<sup>27</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, 2021. Covid-19 y Estado Autonómico. Tudela Aranda, J (coord.). *Estado Autonómico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0204>

inadecuación de combatir un mal general, que se alarga a lo largo del territorio nacional, con medidas territorialmente limitadas al entorno de cada sociedad autónoma.

Otro problema ya no es sanitario, sino jurídico, aunque están enlazados. Trata sobre las competencias respectivas del Estado y las Comunidades Autónomas. Para combatir el caso sanitario que, el Estado, según las normas constitucionales, tiene unas competencias irrenunciables, de ejercicio forzoso, que no puede endosar a las Comunidades Autónomas.

De esta forma se dijo (por el Presidente del Gobierno) que un nuevo estado de alarma solamente se declararía si lo solicitasen, para su territorio, las Comunidades Autónomas, con desconocimiento de que dicha declaración, según determinan la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981, es de la única responsabilidad gubernamental estatal.

El artículo 149.1.16<sup>a</sup> atribuye al Estado las “bases y coordinación general de la sanidad”. Y el artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la CE atribuye al Estado, en materia educativa, la regulación de las condiciones de obtención y homologación de títulos académicos y profesionales, y además el derecho a la enseñanza que permitan disfrutarlo todos los españoles en condiciones de equidad.

El Estado no puede rehuir su responsabilidad en la adopción de medidas sanitarias y educativas para encarar a la pandemia, i las comunidades autónomas, que si poseen reconocida competencia para “desarrollar” las bases del Estado, tienen la posibilidad de reemplazar la obligación de regulación elemental que únicamente al Estado competente. Las probables actuaciones autonómicas frente a crisis sanitarias, con previa autorización de la autoridad judicial, es bastante discutible que quepan para restricciones de derechos indiscriminadas como las que permanecen adoptando determinadas comunidades autónomas, a pesar de que, la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa producida por la Ley 3/2020, de 28 de septiembre, haya extendido la autorización judicial a los supuestos en que los destinatarios de las limitaciones de derechos no “se encuentren reconocidos individualmente”.

Esta reforma, repentina, de la LJCA plantea al menos dos problemas. El primero es su viable contradicción con la funcionalidad constitucional del Poder Judicial, cuyas competencias no tienen la posibilidad de irrumpir las que son propias del poder legislativo y el poder ejecutivo, en esta situación dictar reglas en general. El segundo problema es que una regla de carácter procesal, como es la previsión legal de aquel control anterior, no puede servir como título atributivo de competencia material al poder del que emana el tamaño susceptible del control. Asistimos a una especie de “estado de alarma” no adoptado por el Gobierno estatal sino por Comunidades Autónomas, con obvias desviaciones de las previstas por la Constitución.

Nuestro problema, es que el presente Derecho de la normalidad no tiene la habilitación constitucionalmente solicitada para las restricciones de derechos fundamentales adoptadas por las medidas ordinarias que se han tomado para afrontar a la pandemia. De modo que, mientras no se reforma la legislación ordinaria, dichas limitaciones de derechos solo pueden ser por estado de alarma.

El caso de Madrid como muestra del confuso entendimiento de las competencias. Lo ocurrido en octubre sobre la Comunidad de Madrid es un buen ejemplo de l problema que se acaba de mencionar, que llevó al Tribunal Superior de Justicia, Orden 128/2020, de 8 de octubre para rechazar las medidas de la Ordenanza del Ministerio de Salud 1273/2020, de 1 de octubre, de conformidad con el decreto comunicado el 30 de septiembre de 2020 del

Ministerio sanitario, aprobando la declaración de acciones coordinadas de salud pública a propuesta de la Comisión Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. El Tribunal Superior de Justicia previene que, de actuar frente a una situación, como la que se da en la Comunidad de Madrid, lo cual no cabe es realizarlo fuera del Derecho, cuanto resulta que aquel peligro puede combatirse por medio de las herramientas constitucionalmente previstas para eso. Instrumentos que son competencia exclusiva del Estado. En resumen, solo el Estado puede, ordinaria o excepcionalmente, imponer restricciones a los derechos fundamentales.

El Auto del TSJ, al privar de efectividad a las medidas adoptadas por la Comunidad de Madrid, ha conducido al Gobierno estatal a publicar, al día siguiente, el estado de alarma para afrontar la gravedad del caso por medio del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, que reproduce el entorno y las medidas que el TSJ rechazó.

Una vez que finaliza el estado de alarma<sup>28</sup>, ¿en qué situación nos encontramos?, pues bien la llamada “nueva normalidad” es anormal desde el punto de vista social, económico y jurídico. A nivel nacional, el Consejo de Ministros adoptó por acuerdo de Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, el llamado Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad. Dicho Plan aspira al levantamiento de las medidas de contención y limitación fijadas en el Decreto del estado de alarma de forma escalonada, asimétrica, coordinada con las CCAA y flexible, con la finalidad de poder ajustarse a la evolución de los datos epidemiológicos. Cuya finalidad es recuperar la normalidad sin poner en riesgo la salud de los ciudadanos y la capacidad del Sistema Nacional de Salud. El mencionado Plan tiene 4 fases de desescalada, la 0, I II y III en cada una se van levantando y flexibilizando las limitaciones y condiciones impuestas el 14 de marzo de 2020.

En el proceso de desescalada las medidas tomadas como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, el Gobierno podrá pactar conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la transformación, 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 ajustarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria de cada Comunidad Autónoma. Esto ocasionó enfrentamientos entre algunas CCAA y el Ministerio de Sanidad.

La autoridad competente para la adopción, supresión, y ejecución de medidas a la fase III del Plan de desescalada será, únicamente quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma. Considerándose, que serán las Comunidades Autónomas las que deriven, con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la superación de la última fase de la desescalada (la fase III) en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales de su comunidad, ocasionando que queden sin efecto las medidas tomadas de la declaración del estado de alarma en sus respectivos territorios.

En definitiva, esa “nueva normalidad” hace alusión a asuntos relacionados como la obligatoriedad del uso de mascarillas, el mantenimiento de la distancia de seguridad, los

---

<sup>28</sup> DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa, 2020. El fin del estado de alarma. ¿Y ahora qué pasa desde un punto de vista jurídico?. En: *Hay Derecho*. Disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/06/21/el-fin-del-estado-de-alarma-y-ahora-que-pasa-desde-un-punto-de-vista-juridico/> [21 de junio de 2020]

aforos de los diferentes establecimientos, los controles en el ámbito de los transportes colectivos, etc.

Pasado por las fases, el Gobierno aprobó el 25 de octubre de 2020 declarar el estado de alarma en todo el territorio nacional para contener los contagios de infecciones causadas por el SARSCoV-2. Siendo la autoridad competente el Gobierno de la Nación otorgando a cada comunidad la autoridad competente delegada a quien ostente su presidencia.

El estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020<sup>29</sup> terminó a las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020. Pero el Consejo de Ministros aprobó el 3 de noviembre una prórroga del Estado de alarma por un periodo de 6 meses desde las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021.

Durante el periodo establecido:

- Se limita la circulación de las personas por las vías o espacios de uso público entre las 23:00 y las 6:00 horas excepto para: adquirir medicamentos o productos sanitarios; asistir a centros y establecimientos sanitarios; cumplir obligaciones laborales, etc. Pero las autoridades competentes podrán decidir en su ámbito territorial, su inicio entre las 22:00 y 00:00 horas y su fin entre las 5:00 y las 7:00 horas.
- Se restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma salvo para acudir a centros y establecimientos sanitarios; realizar obligaciones profesionales; cuidar a mayores, menores, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; etc.
- Se reduce la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, salvo que sean convivientes.
- Se limita la permanencia de personas en lugares de culto: siendo la autoridad competente delegada correspondiente establecerá aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos observando el riesgo de transmisión que pudiera resultar. Dicha limitación no podrá afectar al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

Estas medidas serán eficaces en cada Comunidad Autónoma cuando la autoridad competente delegada lo establezca. Cada una podrá, en su ámbito territorial; según vaya evolucionando la situación sanitaria, epidemiológica, social, económica; suavizar y suspender la aplicación de las medidas. la eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.

Esta nueva declaración<sup>30</sup>, dado su contenido, plantea serios problemas. El primero, que está enlazado con todos los otros, una vez expresado en el RD que la autoridad a la que le compete el asunto es el Gobierno de la Nación, además establece que tal autoridad a la que le compete el asunto va a ser, por delegación gubernamental nacional, el presidente de cada comunidad autónoma. Esto no deja de estar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la LO 4/1981, que sólo permite dicha delegación “cuando la declaración afecte

---

<sup>29</sup> 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. *Boletín Oficial del Estado*, 282, *sec. I*, de 25 de octubre de 2020, 91912 a 91919.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/10/25/pdfs/BOE-A-2020-12898.pdf>

<sup>30</sup> ARAGÓN REYES, Manuel, 2021. Covid-19 y Estado Autonómico. Tudela Aranda, J (coord.). *Estado Autonómico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0204>

exclusivamente o parte del territorio” de esta comunidad, no el supuesto de que el estado de alarma es nacional, en cuyo caso el artículo 7.1 establece, en lo contrario, que la autoridad competente es el Gobierno estatal.

Ese problema se proyecta en lo relativo a las competencias que se atribuyen a las comunidades autónomas para dictaminar, dentro del marco de limitaciones de derechos que el RD de testimonio apunta, la efectividad de las mismas. Se permite que, a juicio de cada comunidad autónoma, las limitaciones de derechos que el RD muestra, logren ser moduladas por la autoridad autonómica.

Por consiguiente, en vez de una declaración positiva y de instantánea vigencia del estado de alarma, que es, lo cual la Constitución y la LO 4/1981 disponen, se ha acudido a una especie de estado de alarma como regla de habilitación para que sean realmente, las comunidades autónomas, aun cuando en unos determinados parámetros, las que efectúen dicho “testimonio”. Estado de alarma, de decisión autonómica, que no es, lo cual la Constitución y la LO 4/1981 han dispuesto.

Otro problema que plantea el RD de declaración se refiere a la atribución a decretos simples prevista en el artículo 8.2 de la LO 4/1981, de la capacidad de “modificar lo que establece” en el decreto de declaración. La apelación que en dicha disposición se hace de que los decretos deben ser reportados al Congreso de los Diputados sólo significa eso, pero esto nunca puede valer para cambiar el estado de alarma.

Esto nos conduce al examen de una afirmación contenida en la exposición de motivos del RD 926/2020 donde se expresa que la gravedad de la pandemia necesita de medidas excepcionales “a lo largo de un tiempo que precisamente tendrá que ser preeminente al plazo de 15 días predeterminado para la vigencia este real decreto, por lo cual resultará indispensable prorrogar esta norma por un periodo estimado de seis meses”. Esta pretensión únicamente podría ser de naturaleza política, jamás jurídica, puesto que de la Constitución y de la LO 4/1981 se desprende que las prórrogas han de serlo por un plazo no mayor de 15 días.

En nuestro sistema constitucional, la colaboración del Parlamento en las elecciones sobre el Derecho de excepción no consiste únicamente en que se le dé cuenta de la aplicación de las medidas, sino que se necesite precisamente de su voluntad para que periódicamente decida si las medidas excepcionales continúan o no o si requieren ser modificadas.

Esta última declaración del estado de alarma y su prórroga vienen de una política lamentable, consistente en el endoso a las comunidades autónomas de las decisiones, inevitablemente restrictivas de derechos, ara hacer frente a la pandemia.

Habría que preguntarse si el estado autonómico es un fracaso o una inaplicación del modelo. El caos, la desorganización y los problemas de eficacia generaron el traspaso a las comunidades autónomas de la responsabilidad de afrontar las epidemias del coronavirus no muestran la del modelo territorial, sino su inadecuada aplicación. Aparte de que este modelo debe ser reformado para hacerlo más eficiente, algo que está claro es que el modelo actual no debería haber producido la situación descrita anteriormente si se hubiera aplicado correctamente. Varios de los inconvenientes que se achacan a nuestro Estado constitucional democrático y autonómico no son efecto de las normas que lo regulan, sino de que estas no se cumplen.

Según las previsiones constitucionales, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, determinados inconvenientes que nos aquejan podrían haber sido encauzados de mejor forma si los poderes públicos actuasen de conformidad con el ordenamiento constitucional.

El día 9 de mayo de 2021<sup>31</sup> se pone fin al estado de alarma, se deja a las comunidades con un marco legal distinto que a su vez es más complejo, ya que serán éstas las que instauren restricciones para frenar la expansión del coronavirus. La cobertura jurídica es crucial para algunas comunidades autónomas como Galicia, País Vasco o Castilla y León, que se posicionan en contra de que finalice el estado de alarma.

Vistos los Reales Decretos que se aprobaron en España para hacer frente a la situación tan anómala, sigue existiendo dudas si en el confinamiento se produjo una suspensión o limitación de éstos, el Tribunal Supremo<sup>32</sup> expone en dos fallos que respalda el estado de alarma y no el de excepción ante la pandemia; en este caso concreto se refiere al derecho a la libre circulación y de reunión durante el confinamiento, pero lo que defiende el TS es que la declaración del estado de alarma es apropiado para proteger la salud pública.

Las sentencias del Supremo objetan los argumentos empleados por el magistrado Pedro González-Trevijano en el borrador del fallo que el Constitucional debatirá, en el que se aprecia que durante el periodo de confinamiento no se produjo una limitación de derechos fundamentales, sino una suspensión para lo cual habría sido preciso decretar el estado de excepción.

Los magistrados del TS rechazan tales argumentos, defendiendo la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas, siendo total la legalidad de la declaración del estado de alarma; como instrumento adecuado frente la emergencia sanitaria.

El Supremo defiende la limitación de tales derechos por la protección de la salud pública.

Por tanto, el fallo manifiesta que las alegaciones a favor del estado de excepción “no vienen al caso en relación con la orden, dado su alcance”. Y concluyen: “Cabe señalar que el estado de excepción no está previsto para supuestos como el que nos afecta sino para aquellos en que se vea alterado muy gravemente el orden público por las causas indicadas por el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio. En cambio, su artículo 4 b) prevé, entre las que justifican la declaración del estado de alarma, las “crisis sanitarias tales como epidemias”.

Con ello se observa que las sentencias del Supremo garantizan los criterios del amplio sector de la comunidad jurídica que se ha pronunciado a favor de la aptitud de la declaración del estado de alarma frente a la pandemia.

---

<sup>31</sup> ABC/AGENCIAS, 2021. Estos son los planes de las comunidades autónomas para contener la pandemia tras el fin el estado de alarma. *ABC*. [en línea] 7 de mayo. Disponible: [https://www.abc.es/sociedad/abci-estos-planes-comunidades-autonomas-para-contener-pandemia-tras-estado-alarma-202104301308\\_noticia.html#ancla\\_comentarios](https://www.abc.es/sociedad/abci-estos-planes-comunidades-autonomas-para-contener-pandemia-tras-estado-alarma-202104301308_noticia.html#ancla_comentarios)

<sup>32</sup> BRUNET, Jose María ,2021. Dos sentencias del Supremo avalan el estado de alarma y no el de excepción ante la pandemia. *El País*. [en línea] 15 de junio. Disponible: <https://elpais.com/espana/2021-06-15/dos-fallos-del-supremo-avalan-el-estado-de-alarma-y-no-el-de-excepcion-ante-la-pandemia.html>



Sin embargo, este mes de julio, el Tribunal Constitucional <sup>33</sup>ha declarado inconstitucionales parte de las restricciones del primero de los estados de alarma decretado por Pedro Sánchez. Por una ajustada mayoría de 6 a 5, el Tribunal Constitucional estima que las restricciones a la movilidad impuestas en los meses de la primera ola fueron más allá de una simple limitación de derechos primordiales para adentrarse en la suspensión, más propia de otros estados como el de excepción.

La ponencia del magistrado Pedro González-Trevijano afirma inconstitucional parte del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se manifiesta el estado de alarma para la administración del caso de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

En este artículo se “limitaba” la libertad de circulación de las personas. Indicaba que, a lo largo de la vigencia de la orden, los individuos solamente podrían circular por motivos reglados como la compra de artículos de primera necesidad, las visitas médicas o los motivos laborales. La ponencia hace referencia expresamente a las multas para indicar que la inconstitucionalidad del precepto anula por lo menos las que siguen pendientes de tramitarse.

En concreto, la sentencia del TC declara inconstitucionales los apartados 1,3 y 5 del artículo 7. El primero apuntaba a 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 mencionadas actividades. El tercero limitaba "la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público" a estas actividades, y el quinto establecía que el ministro del Interior podía "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"

También declara inconstitucional parte del real decreto que el Gobierno aprobó el 17 de marzo para modificar el anterior y, en concreto, el uso de los términos 'modificar' o 'ampliar'. Los dos verbos aparecían en el apartado 6 del artículo 10: “Se habilita al Ministro de Sanidad para cambiar, expandir o restringir las medidas, sitios, establecimientos y ocupaciones enumeradas en los apartados anteriores, por causas justificadas de salud pública” mencionaba el mismo.

Esta suspensión completa de derechos encaja mejor, en su crítica, en el estado de excepción en el cual se avanza un paso más en la restricción de derechos. A medida que el estado de alarma se expone por el Gobierno por medio de decreto acordado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de 15 días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, el de excepción necesita para su asentamiento de una autorización previa del Congreso de los Diputados.

---

<sup>33</sup> PARERA, Beatriz, 2021. El TC declara inconstitucional el confinamiento del primer estado de alarma. *El Confidencial* [en línea]. 14 de julio. Disponible: [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-07-14/tc-inconstitucional-confinamiento-primero-estado-de-alarma\\_3181351/#:~:text=El%20confinamiento%20domiciliario%20se%20encuentra%20entre%200ellas.&text=La%20ponencia%20del%20magistrado%20Pedro,ocasionada%20por%20el%20covid%2D19.](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-07-14/tc-inconstitucional-confinamiento-primero-estado-de-alarma_3181351/#:~:text=El%20confinamiento%20domiciliario%20se%20encuentra%20entre%200ellas.&text=La%20ponencia%20del%20magistrado%20Pedro,ocasionada%20por%20el%20covid%2D19.)

## 5. COBERTURA JURÍDICA PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA SANITARIA EN OTROS PAÍSES EUROPEOS.

### 5.1. Alemania.

Alemania<sup>34</sup> ha resuelto esta emergencia acudiendo directamente a la ley ordinaria que tiene expresamente para temas de salud pública y no ha necesitado acudir a una ley de excepción. Esto y una buena coordinación es lo que ha permitido a los länder hacerse cargo por medio de decretos de las competencias en relación con la pandemia mientras que la cancillería alemana ha asumido una labor fundamental de coordinación.

Alemania no ha declarado un estado de emergencia a nivel nacional para combatir la pandemia, sino que ha activado la Ley de Protección de Infecciones, aprobada en 2001, en la que los gobiernos de los länder son los principales actores en la gestión de la epidemia en cada territorio. En cambio, el informe comparativo de la Unión Europea explica que, aunque el estado de emergencia es legalmente posible, los políticos alemanes se han mostrado reacios a utilizar esta herramienta por “motivos históricos”, que hacen que la aplicación de estas leyes de emergencia sea algo controvertido y la declaración de estado de emergencia se considera una “medida de último recurso”.

Ahora bien, ¿cómo funciona esta Ley de Protección de Infecciones?<sup>35</sup> La opción tomada por Alemania es usada para combatir el coronavirus es “un estatuto federal que describe el alcance de acción de los gobiernos Federal y länder durante una epidemia y los equipa con varios medios diseñados para prevenir, controlar y combatir la propagación de enfermedades”. Sobre esto, se han impuesto restricciones, que van desde la prohibición de contactos en todo el país para reuniones de más de dos personas hasta el cierre forzado de centros de atención para menores y la prohibición de eventos o reuniones grandes tras aumentar las infecciones por Covid-19 en todo el país. La duración inicial era de dos semanas pero este régimen se extendió posteriormente hasta el 19 de abril<sup>36</sup>. Durante el proceso, los gobiernos de los länder siguieron siendo los principales actores a cargo y sus gobiernos los responsables de tramitar el levantamiento gradual de las restricciones. Aunque el documento del Parlamento Europeo, en un intento de fortalecer las competencias del Gobierno Federal durante la pandemia el Bundestag cambió la Ley de Protección contra Infecciones en la sesión de marzo. Las enmiendas de marzo permiten al Bundestag declarar un “brote epidémico de importancia nacional”, otorgando competencias adicionales al Ministerio Federal de Salud.

Una vez finalizado el estado de alarma, las medidas que se toma son diferentes.

---

<sup>34</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>35</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>36</sup> Conferencia telefónica de la Canciller Federal con los Presidentes de los Länder, el 15 de abril de 2020. Restricciones a la vida pública para mitigar la epidemia de COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de abril de 2020.

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_alemana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_alemana.pdf)

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_alemana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_alemana.pdf)

En Alemania<sup>37</sup> no hay descanso en Pascuas, la canciller Angela Merkel desea medidas más precisas en la contienda contra el COVID-19, sin embargo los representantes de los 16 estados federados de Alemania no se han puesto de consenso para entablar un confinamiento a grado nacional. En su última junta, se habían limitado a prorrogar las medidas recientes hasta el 18 de abril.

Un “freno de emergencia” garantizará el endurecimiento automático de las medidas si la incidencia semanal en una zona asciende de 100 infecciones por cada 100.000 habitantes.

## 5.2. Francia.

La Constitución francesa<sup>38</sup> reúne situaciones de emergencia debido a: poderes excepcionales presidenciales, estado de sitio y estado de emergencia. Como menciona la comparativa del Parlamento Europeo, “de acuerdo con la Ley 55/385 de 1955, se puede declarar un estado de emergencia en caso de peligro inminente como resultado de violaciones graves del orden público, o en el caso de eventos que por su naturaleza y gravedad pongan en peligro el orden público”.

Bajo el estado de emergencia, las autoridades pueden limitar el movimiento de personas, establecer zonas de seguridad y cerrar espacios públicos. Pero, a pesar de tener la posibilidad de aplicar ese “estado de emergencia” a la crisis de salud, Francia ha preferido atajar por otro modo el Covid-19. El 23 de marzo, el Parlamento francés aprobó una “ley sobre medidas urgentes” (Ley No 2020/290)<sup>39</sup> en respuesta a la pandemia de coronavirus y proclamó por primera vez una “emergencia de salud pública”. Además de las medidas sanitarias, la ley prevé medidas financieras y electorales de emergencia.

En Francia, el Senado aprobó el proyecto de ley sobre la prórroga del “estado de emergencia de salud pública” el 5 de mayo. De este modo, el estado de emergencia de salud declarado el 23 de marzo se extiende hasta el 10 de julio de 2020. En el caso de Francia, el proyecto de ley de prórroga se presenta como la legislación para “complementar las medidas que el Primer Ministro puede tomar con miras la desconfinamiento, especificar los regímenes de cuarentena y aislamiento, y detallar las condiciones bajo las cuales el Primer Ministro puede autorizar estas medidas”. Asimismo, la propuesta también introduce la puesta en marcha de “sistemas de información para identificar las cadenas de transmisión del virus” para prevenir su propagación durante la desescalada. A su vez, debido a que la emergencia de salud pública introduce la posibilidad de limitar los derechos y libertades fundamentales que los ciudadanos disfrutaban plenamente en circunstancia normales, existe la posibilidad de recurrir contra ellos ante el tribunal administrativo.

---

<sup>37</sup> STRAUB, Marina, 2021. ¿Qué medidas de confinamiento rigen en Europa contra el coronavirus?. En: *DW MADE FOR MINDS*. [en línea]. Disponible:

<https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-medidas-de-confinamiento-rigen-en-europa-contra-el-coronavirus/a-57077133>

<sup>38</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible:

<https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>39</sup> Ley 2020/290, de 23 de marzo de 2020, urgente para hacer frente a la epidemia de COVID-19 (versión vigente). *Boletín Oficial del Estado*. NOR:PMTX2007883L, de 27 de marzo de 2020.

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_francesa.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_francesa.pdf)

Cuando finaliza el estado de alarma, el presidente Emmanuel Macron<sup>40</sup> anunció el tercer cierre a nivel nacional a finales de marzo. Es decir: comercios cerrados, toque de queda a las 19 horas y tres semanas de vacaciones en los colegios, en lugar de dos, por Semana Santa.

### 5.3. Italia.

Tras la declaración de “emergencia internacional de salud pública” por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 30 de enero de 2020, el Consejo de Ministros de Italia<sup>41</sup> decretó el “estado de emergencia en el país”. Se declaró un día después y “por un período de seis meses como exige la legislación vigente a fin de consentir la emisión de las órdenes de Protección civil necesarias”. Este período puede extenderse a 12 meses y renovarse solo una vez (Art.24-Código de Protección Civil).

El estado de emergencia en Italia durará hasta el 31 de julio, ¿pero ¿cómo ha coordinado su marco constitucional para esta emergencia por el Covid-19? Lo ha hecho por medio de varios Decretos Leyes: el Decreto Ley del 25 de marzo de 2020 del Presidente del Consejo de Ministros<sup>42</sup>, la Ley 833/1978 y el artículo 24 de Código de Protección Civil italiano.

Al finalizar el estado de alarma, Italia<sup>43</sup> obliga un aislamiento de 5 días para territorios de la UE. Hasta entonces Italia únicamente exigía un examen rápido o una PCR previamente del viaje en los desplazamientos comunitarios para eludir el aislamiento, una prueba que piden al llegar al aeropuerto.

Esta nueva exigencia de cuarentena para territorios de Europa solo va a estar en vigor hasta el día 6 de abril, como una medida para desincentivar los desplazamientos en Semana Santa y dada la “evolución del caso epidemiológica a escala internacional”. El Ejecutivo ha tomado esta elección frente a las quejas de varios hoteleros y empresarios del sector turístico del territorio por el producido de que se permitía viajar al extranjero a lo largo de las vacaciones de Semana Santa, sin embargo no en Italia, donde la mayoría de los residentes viven fundamentalmente un segundo confinamiento, con las tiendas no fundamentales, restaurantes, escuelas y museos cerrados en la mayoría del territorio.

---

<sup>40</sup> STRAUB, Marina, 2021. ¿Qué medidas de confinamiento rigen en Europa contra el coronavirus?. En: *DW MADE FOR MINDS*. [en línea]. Disponible: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-medidas-de-confinamiento-rigen-en-europa-contra-el-coronavirus/a-57077133>

<sup>41</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>42</sup> Decreto-ley nº19 de 25 de marzo de 2020. Medidas urgentes para hacer frente a la emergencia epidemiológica de COVID-19 (2020) (20g00035) (BO Serie General núm 79 de 25-3-2020), de 17 de mayo de 2020  
[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_italiana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_italiana.pdf)

<sup>43</sup> BUJ, Anna, 2021. Italia impone una cuarentena de 5 días para países de la UE. *La Vanguardia* [en línea]. 31 de marzo. Disponible: <https://www.lavanguardia.com/vida/20210331/6618990/italia-cuarentena-ue-paises-europa-pandemia.html>

#### 5.4. Bélgica.

La Constitución belga<sup>44</sup> (1831) no tiene disposiciones específicas dedicadas al “estado de emergencia” en sentido estricto. Sin embargo, en su art.105 dispone de un mecanismo de “poderes especiales” consintiendo al parlamento belga delegar poderes legislativos al gobierno siempre que existan razones concluyentes que justifican el uso de poderes especiales que deberían estar limitados en el tiempo.

¿Qué ha hecho Bélgica para abordar esta emergencia sanitaria? El 27 de marzo se aprobaron dos leyes habilitantes para permitir que el gobierno belga tomase medidas para controlar la propagación de Covid-19. Las leyes de habilitación enumeran las medidas que el Gobierno puede tomar, incluidas, las medidas para proteger la salud pública, promocionar las actividades económicas y asegurar el buen funcionamiento del poder judicial y el Gobierno también puede decidir las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables en caso de incumplimiento de las medidas adoptadas. Y “se tomaron medidas adicionales a nivel comunitario y regional, ya que Bélgica es un estado federal en el que los poderes se distribuyen entre los niveles federal, regional y comunitario y la gestión de la pandemia no puede limitarse a la competencia exclusiva de un solo nivel”.

Finalizado el estado de alarma, peluquerías cerradas otra vez. Para comprar en Bélgica, salvo en comercios fundamentales, se debe solicitar cita previa. Las escuelas y universidades prevalecerán cerradas 3 semanas. El plan es suavizar las normas el 19 de abril.

#### 5.5. Hungría.

El 11 de marzo de 2020, con el Decreto del Gobierno 40/2020, el gobierno húngaro<sup>45</sup> declaró “estado de peligro” para todo el país. Las medidas gubernamentales extraordinarias relacionadas con la situación epidémica se implantaron en un decreto gubernamental separado.

El gobierno planificó la defensa contra el coronavirus a lo largo de los ejes militar, policial, sanitario y económico. Insertó un paquete inicial de medidas para proteger la economía que más tarde se ha extendido con medidas económicas adicionales, introdujo también restricciones a la circulación. Asimismo, la Asamblea Nacional húngara adoptó la Ley de Contención del Coronavirus el 30 de marzo de 2020 que permite al Gobierno tomar medidas extraordinarias adicionales durante el “estado de peligro para asegurar que la vida, la salud y la persona, la propiedad y los derechos de los ciudadanos están protegidos y para garantizar la estabilidad de la económica nacional”. Contiene la autorización de la Asamblea Nacional al Gobierno para extender la aplicación de sus decretos adoptados durante el estado de peligro hasta el final de este periodo.

Tras la entrada en vigor de esta ley hubo críticas nacionales y extranjeras por los amplios poderes que otorgaba al Gobierno sin límite de tiempo y las reglas relacionadas con el alarmismo. Con respecto al control parlamentario de estas medidas de emergencia en

---

<sup>44</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>45</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

Hungría, “antes del final del período de “estado de alarma”, la Asamblea Nacional puede revocar la autorización dada al Gobierno para extender la aplicación de sus decretos y, de acuerdo con la sección de justificación detallada del proyecto de ley, la Asamblea Nacional también tiene la opción de revocar la autorización de cualquier medida gubernamental adoptada”.

Al terminar el estado de alarma Hungría<sup>46</sup>, levantará la mayor parte de las limitaciones restantes de coronavirus, integrado un toque de queda nocturno, tan rápido como el número de vacunados alcance los 5 millones este fin de semana, según ha anunciado el primer ministro Viktor Orban. Orban ha explicado en la radio estatal que por el momento no va a ser primordial utilizar mascarillas en público y que se van a poder hacer reuniones de hasta 500 personas al aire independiente, con eventos en espacios cerrados abiertos a de individuos con tarjetas de vacunación. "Esto quiere decir que hemos derrotado la tercera ola de la enfermedad pandémica", dijo Orban, y que ha añadido que ha llegado el instante de mencionar "adiós a las mascarillas" en los sitios públicos.

El régimen húngaro ha decidido alargar una moratoria de pago del préstamo coronavirus hasta objetivos de agosto, para permitir que los bancos y el régimen sigan las conversaciones y tracen planes sobre el futuro de la moratoria.

## 5.6. Polonia.

Éste<sup>47</sup> no ha declarado ningún estado constitucional de emergencia de los que establece su Constitución, sino que ha basado su respuesta en la legislación ordinaria y decretos ejecutivos sobre ésta.

El marco legislativo empleado por Polonia para esta crisis es la Ley de 5 de diciembre de 2008 sobre la “Prevención y el combate de contagios y enfermedades contagiosas en humanos”, que es una ley ordinaria, y la Ley de 2 de marzo de 2020 sobre “Soluciones especiales relacionadas con la prevención, la lucha y la lucha contra Covid-19”, que entró en vigor el 8 de marzo de 2020. La base de la Ley de Enfermedades Contagiosas, se declaró el “estado de riesgo epidémico” el 13 de marzo y el “estado de epidemia” el 20 de marzo; siendo estados que no deben confundirse con los estados constitucionales de emergencia que se dieron en otros países.

Tras finalizar el estado de alarma, el régimen polaco<sup>48</sup> posibilita la reapertura de las galerías comerciales, tiendas de materiales de creación y centros culturales, a medida que se registra un bajón de nuevos casos cotidianos de coronavirus y se ha conseguido vacunar ya a casi el 8% poblacional.

---

<sup>46</sup> REUTERS,2021. “Adiós a las mascarillas”: Viktor Orban anuncia el fin de las restricciones por la pandemia en Hungría. *SER*. [en línea]. 21 de mayo. Disponible:

[https://cadenaser.com/ser/2021/05/21/internacional/1621583478\\_302851.html](https://cadenaser.com/ser/2021/05/21/internacional/1621583478_302851.html)

<sup>47</sup> GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

<sup>48</sup> EFE, 2021. Polonia levanta restricciones tras el descenso de contagios y el avance en la vacunación. *Agencia Efe*. [en línea]. 4 de mayo. Disponible:

<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/polonia-levanta-restricciones-tras-el-descenso-de-contagios-y-avance-en-la-vacunacion/10001-4527688>

El plan de gobierno prevé la vuelta a la actividad económica sin apenas limitaciones previamente del final de mayo, y a partir del próximo día 15 dejará de ser obligatorio llevar mascarilla, se dejará la apertura de bares y restaurantes con mesas en el exterior, se reanudarán las clases presenciales para todos los alumnos de primaria y se van a permitir reuniones o celebraciones con hasta 25 personas.

### 5.7. Portugal.

En Portugal<sup>49</sup> el Ejecutivo manifestó el estado de alerta el 13 de marzo. Todos los centros de educación del territorio suspendieron sus clases. El 16 de marzo, Portugal limitó el tráfico fronterizo con España al cruce de mercancías y a trabajadores transnacionales.

La instantánea extensión del brote obligó al Régimen a elevar rápido el sistema de distinción. Los portugueses apenas habían vivido 5 días en estado de alarma una vez que el Régimen hizo saber el estado de emergencia.

Se aprueba<sup>50</sup> el Decreto del Presidente de la República nº14-A/2020, de 18 de marzo, donde al amparo de la Ley de Bases de Protección Civil, fue declarada el caso de alerta y, en aquel marco, aprobados distintas medidas de contención del incremento de la pandemia. El impacto, las medidas adoptadas bajo la llamada situación de alerta, aun procurando además de contestar a la coyuntura pandémica presente, no poseen la misma base o cobertura constitucional ( y, obviamente, la certeza jurídica) de las medidas que puede llegar a ser dictadas en un marco fundamentalmente cualificado como estado de exclusión.

Esta elección ha entrado rápidamente en vigor con aplicación a lo largo del territorio nacional con una duración de 15 días.

El Decreto presidencial ha definido la suspensión parcial de los próximos derechos primordiales, en los términos previstos: a) Derecho de tránsito y establecimiento en cualquier parte de la región nacional; b) Propiedad e idea económica privada; c) Derechos de los trabajadores; d) Circulación mundial; e) Derechos de reunión y de manifestación; f) Independencia de culto, en su magnitud colectiva ; y g) Derecho de resistencia.

Asimismo, el Ejecutivo de Costa tomó la decisión de regularizar el 28 de marzo a todos los inmigrantes que hubieran requerido permiso de residencia, con el objeto de “garantizar los derechos de todos los ciudadanos” que permanecen en Portugal. “Es fundamental asegurar los derechos de los más frágiles, como es la situación de los inmigrantes. Es un deber de una sociedad solidaria en tiempos de crisis afirmar la entrada de los habitantes inmigrantes a la salud y estabilidad social”, describió el ministro de Gestión Interna, Eduardo Cabrita.

Posteriormente se fueron aprobando otros decretos para renovar la declaración del estado de emergencia: Decreto nº17-A/2020, de 2 de abril de 2020 (1º renovación de la declaración

---

<sup>49</sup> GINEL, F.H, 2020. El “milagro portugués” ante la pandemia del coronavirus. *Newtral*. [en línea]. 7 de abril. Disponible:

<https://www.newtral.es/portugal-medidas-pandemia-coronavirus/20200407/>

<sup>50</sup> ALERTAS, 2020 Covid-19: Principales iniciativas legislativas o regulatorias adoptadas en Portugal. En: *GARRIGUES*. [en línea]. Disponible:

[https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/covid-19-principales-iniciativas-legislativas-o-regulatorias-adoptadas-portugal](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/covid-19-principales-iniciativas-legislativas-o-regulatorias-adoptadas-portugal)

del estado de emergencia; Decreto del Presidente de la República nº20-A/2020, de 17 de abril (2º renovación de la declaración del estado de emergencia).

Para evadir contagios masivos en Semana Santa, el parlamento portugués aprobó el 2 de abril agrandar el estado de emergencia hasta el viernes 17. Y, al margen del decreto, el Parlamento aprobó una iniciativa de ley que suspende el pago de los alquileres a lo largo del estado de emergencia para familias y negocios.

Finalizado el estado de alarma, se hacia la reapertura. Mientras las cifras fueron bajando, el régimen portugués ha ido suavizando las duras medidas a partir de medidas de marzo. En abril se reabrirán museos, cines, teatros y comercios si la situación lo posibilita.

### **5.8. Grecia.**

En Grecia<sup>51</sup> el 15 de marzo de 2020, las autoridades griegas han adoptado una secuencia de medidas para evadir y determinar la propagación del COVID-19. Además, desde el 15 de marzo Grecia ha suspendido todos los vuelos con España, en comienzo hasta el 29 de marzo.

El 25 de febrero el Régimen griego aprobó un Decreto Ley sobre medidas extraordinarias para eludir y precisar la propagación del COVID-19 con la probabilidad de obligar, dado la situación, una secuencia de limitaciones temporales en los aspectos de ingreso del territorio, a los medios de transporte dentro del territorio, sitios de aglomeración de individuos, así como la probabilidad de obtener fondos extras para cubrir contingencias generadas por el COVID-19.

Tras el estado de alarma las rigurosas reglas nacionales seguirán vigentes en Grecia por lo menos hasta el 5 de abril. Quienes viajan al territorio se tienen que controlar a examen y a reglas de cuarentena.

## **6. CONCLUSIONES.**

Una vez declarado el estado de emergencia dentro de este aparece el interrogante si fue correcto declarar el estado de alarma o hubiese sido más acorde declarar el estado de excepción, ya que al declarar el estado de alarma se plantea si se produjo una limitación o suspensión de los DDFF bajo el estado de alarma por la pandemia COVID-19. La declaración del estado de alarma parece apropiado para dar solución a la pandemia de acuerdo con la LO 4/1981, al tratarse de una crisis sanitaria. Pero aún así no queda tan claro ya que sigue produciéndose polémica si era más apropiado haber declarado el estado de excepción o el estado de alarma, existiendo disconformidad con los magistrados del Tribunal Constitucional sobre la declaración del primer estado de alarma.

Tras declararse el estado de alarma se aprobaron numerosos Reales Decretos para prorrogar el estado de alarma. Pero debido a esto surge otro interrogante, si tales Reales Decretos eran acordes con lo establecido en la Constitución y la LO 4/1981, y si los poderes públicos aplicaron de conformidad o no el ordenamiento constitucional. Surgiendo el problema con la última declaración del estado de alarma y su prórroga vienen a ser prolongación de una política desacertada, consistente en el endoso a las comunidades autónomas de las decisiones,

---

<sup>51</sup> KATHIMERINI, E, 2020. Actualización medidas adoptadas por Grecia ante el coronavirus: suspensión de vuelos entre Grecia y España. En: *ICEX*, [en línea]. Disponible: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2020849429.html?idPais=GR>



inevitablemente restrictivas de derechos, para hacer frente a la pandemia. En definitiva, siguiendo con las previsiones constitucionales, determinados problemas que nos aquejan podrían haber sido encauzados de mejor manera si los poderes públicos actuaran de conformidad con el ordenamiento constitucional.

Por último, algunos países de la Unión Europea y las diferentes medidas que tomaron, algunos optaron por aplicar su legislación ordinaria o leyes que ya estaban vigentes antes de la pandemia; y otros aprobaron leyes para paliar esta situación tan anómala.

## 7. BIBLIOGRAFÍA.

-AGENCIAS/ABC, 2021. Estos son los planes de las comunidades autónomas para contener la pandemia tras el fin el estado de alarma. ABC.[en línea] 7 de mayo. Disponible: [https://www.abc.es/sociedad/abci-estos-planes-comunidades-autonomas-para-contener-pandemia-tras-estado-alarma-202104301308\\_noticia.html#ancla\\_comentarios](https://www.abc.es/sociedad/abci-estos-planes-comunidades-autonomas-para-contener-pandemia-tras-estado-alarma-202104301308_noticia.html#ancla_comentarios)

-ALERTAS, 2020 Covid-19: Principales iniciativas legislativas o regulatorias adoptadas en Portugal. En: GARRIGUES.[en línea]. Disponible: [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/covid-19-principales-iniciativas-legislativas-o-regulatorias-adoptadas-portugal](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/covid-19-principales-iniciativas-legislativas-o-regulatorias-adoptadas-portugal)

-ÁLVAREZ CONDE, Enrique y TUR AUSINA, Rosario, 2016. *Derecho Constitucional*. 6ªed. Madrid: Tecnos, pp.557-563. ISBN:978-84-309-6984-5.

-ARAGÓN REYES, Manuel, 2021. Covid-19 y Estado Autonómico. Tudela Aranda, J (coord.). *Estado Autonómico y covid-19*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0204>.

- BRUNET, Jose María ,2021. Dos sentencias del Supremo avalan el estado de alarma y no el de excepción ante la pandemia. *El País*. [en línea] 15 de junio. Disponible: <https://elpais.com/espana/2021-06-15/dos-fallos-del-supremo-avalan-el-estado-de-alarma-y-no-el-de-excepcion-ante-la-pandemia.html>

-BUJ, Anna, 2021. Italia impone una cuarentena de 5 días para países de la UE. *La Vanguardia*[en línea]. 31 de marzo. Disponible: <https://www.lavanguardia.com/vida/20210331/6618990/italia-cuarentena-ue-paises-europa-pandemia.html>

- CABEZUDO RODRÍGUEZ, Nicolas, 2006. Las nuevas tecnologías en las actuaciones judiciales. Galindo Ayuda, F(coord.). *Gobierno, Derecho y tecnología: las actividades de los poderes públicos*, Pamplona: Aranzadi, pp. 615-640.

-CAPPA, Gonzalo, 2020. La Policía desaloja la Catedral de Granada durante la misa del arzobispo por el estado de alarma. *Granada Hoy* [en línea]. 10 de abril. Disponible: [https://www.gradahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada\\_0\\_1454254870.html](https://www.gradahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada_0_1454254870.html)

-CIAURRIZ, M. José, 2021. La libertad religiosa y de culto en tiempos de COVID: ¿Adaptación o limitación en circulación de pandemia? En: *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*,[en línea]. Madrid: Facultad de Derecho UNED. [ 14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

- COTINO HUESO, Lorenzo, 2020. La enseñanza digital en serio y el derecho a la educación en tiempos del coronavirus. *Revista de educación y derecho*. No.21º, pp.3-15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7388655>

- EFE, 2020. La Justicia anula una sanción de 600 euros por desobedecer el estado de alarma. *El Adelantado*. [en línea]. 20 de noviembre. Disponible:

- <https://www.eladelantado.com/segovia/la-justicia-anula-una-sancion-de-600-euros-por-desobedecer-el-estado-de-alarma/>
- EFE, 2021. Polonia levanta restricciones tras el descenso de contagios y el avance en la vacunación. *Agencia Efe* .[en línea]. 4 de mayo. Disponible: <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/polonia-levanta-restricciones-tras-el-descenso-de-contagios-y-avance-en-la-vacunacion/10001-4527688>
- GARCÍA, Yolanda, 2020. ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el COVID-19?. En: *Newtral*. [en línea]. 13 de mayo. Disponible: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>
- GARCÍA ROCA, Javier, 2021. La constitucionalidad de la alarma. *El Cronista del Estado social y Democrático de Derecho*. Madrid: IUSTEL. [julio de 2021]. Disponible: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1213300](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213300)
- GINEL, F.H, 2020. El “milagro portugués” ante la pandemia del coronavirus. *Newtral*. [en línea]. 7 de abril. Disponible: <https://www.newtral.es/portugal-medidas-pandemia-coronavirus/20200407/>
- KATHIMERINI, E, 2020. Actualización medidas adoptadas por Grecia ante el coronavirus: suspensión de vuelos entre Grecia y España. En: *ICEX*. [en línea]. Disponible: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2020849429.html?idPais=GR>
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa, 2020. El fin del estado de alarma. ¿Y ahora qué pasa desde un punto de vista jurídico?. En: *Hay Derecho*. Disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2020/06/21/el-fin-del-estado-de-alarma-y-ahora-que-pasa-desde-un-punto-de-vista-juridico/> [21 de junio de 2020]
- PARERA, Beatriz, 2021. El TC declara inconstitucional el confinamiento del primer estado de alarma. *El Confidencial* [en línea]. 14 de julio. Disponible: [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-07-14/tc-inconstitucional-confinamiento-primer-estado-de-alarma\\_3181351/#:~:text=El%20confinamiento%20domiciliario%20se%20encuentra%20entre%20ellas.&text=La%20ponencia%20del%20magistrado%20Pedro,ocasionada%20por%20el%20covid%2D19.](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-07-14/tc-inconstitucional-confinamiento-primer-estado-de-alarma_3181351/#:~:text=El%20confinamiento%20domiciliario%20se%20encuentra%20entre%20ellas.&text=La%20ponencia%20del%20magistrado%20Pedro,ocasionada%20por%20el%20covid%2D19.)
- PRESNO, Miguel, 2021. Diferencia entre limitación y suspensión de derechos fundamentales En: *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en el ejercicio de los derechos fundamentales* [en línea] Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>
- REBOLLO, Lucrecio, 2021. Pandemia y protección de datos. En: *El impacto de la crisis sanitaria el COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*, [en línea]. Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible: <https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>
- REUTERS, 2021. “Adiós a las mascarillas”: Viktor Orban anuncia el fin de las restricciones por la pandemia en Hungría. *SER*. [en línea]. 21 de mayo. Disponible: [https://cadenaser.com/ser/2021/05/21/internacional/1621583478\\_302851.html](https://cadenaser.com/ser/2021/05/21/internacional/1621583478_302851.html)
- STRAUB, Marina, 2021. ¿Qué medidas de confinamiento rigen en Europa contra el coronavirus?. En: *DW MADE FOR MINDS*. [en línea]. Disponible: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-medidas-de-confinamiento-rigen-en-europa-contra-el-coronavirus/a-57077133>
- TELLO LÍMACO, Isabel.J, 2020. ¿Qué derechos se pueden limitar en el estado de alarma? *Conflegal* [en línea]. Disponible: <https://conflegal.com/20200516-que-derechos-se-pueden-limitar-en-el-estado-de-alarma/> [16 de mayo de 2020]

-VIDAL, Carlos, 2021. Participación política y elecciones en situaciones de emergencia sanitaria. En: *El impacto de la crisis sanitaria el COVID-19 en el ejercicio de los Derechos Fundamentales*, [en línea] .Madrid: Facultad de Derecho UNED. [14 de abril de 2021]. Disponible:

<https://canal.uned.es/live/event/603e0cc1b609234c771db205>

- VIDAL FUEYO, María del Camino, 2020. El derecho a la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia. Biglino Campos, P; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad., Zaragoza. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0007>

## 8. NORMAS CITADAS EN EL TEXTO.

-Constitución Española(1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311,de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

-Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estado de alarma, excepción y sitio.(1981) *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 1981. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

-Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa(1980). *Boletín Oficial del Estado*, 177, de 24 de julio de 1980, BOE-A-1980-15955. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-15955-consolidado.pdf>

-Ley alemana de protección contra las infecciones. Orden preliminar de permanencia en el domicilio dictada a causa de la pandemia de Coronavirus. Anuncio del Ministerio de Sanidad y Asistencia del Estado de Baviera (2020). *Boletín Oficial del Estado*, nº de referencia Z6-a-G8000-2020/122-98, de 20 de marzo de 2020.

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_alemana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_alemana.pdf)

-Ley 2020/290, de 23 de marzo de 2020, urgente para hacer frente a la epidemia de COVID-19 (versión vigente). *Boletín Oficial del Estado*. NOR:PMTX2007883L, de 27 de marzo de 2020. [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_francesa.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_francesa.pdf)

-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(2020). *Boletín Oficial Del Estado*, 67, sec. I, de 14 de marzo de 2020, 25390 a 25400.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

-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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 101, sec.I, de 11de abril de 2020, 28858 A 28861.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/11/pdfs/BOE-A-2020-4413.pdf>

-Real Decreto 492/2020, de24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 115, sec. I, de 25 de abril de 2020, 30287 a 30294.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/25/pdfs/BOE-A-2020-4652.pdf>

-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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 129, sec. I, de 9 de mayo de 2020, 31950 a 31960.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/09/pdfs/BOE-A-2020-4902.pdf>

-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 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, 145, sec. I, de 23 de mayo de 2020, 34001 a 34011.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/23/pdfs/BOE-A-2020-5243.pdf>

-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. *Boletín Oficial del Estado*, 159, sec. I, de 6 de junio de 2020, 38027 a 38036.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/06/pdfs/BOE-A-2020-5767.pdf>

-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. *Boletín Oficial del Estado*, 282, sec. I, de 25 de octubre de 2020, 91912 a 91919.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/10/25/pdfs/BOE-A-2020-12898.pdf>

-Decreto-ley nº19 de 25 de marzo de 2020. Medidas urgentes para hacer frente a la emergencia epidemiológica de COVID-19 (2020) (20g00035) (BO Serie General núm 79 de 25-3-2020), de 17 de mayo de 2020

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_italiana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_italiana.pdf)

-Conferencia telefónica de la Canciller Federal con los Presidentes de los Länder, el 15 de abril de 2020. Restricciones a la vida pública para mitigar la epidemia de COVID-19 (2020). *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de abril de 2020.

[https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/covid19/normativa\\_alemana.pdf](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_alemana.pdf)