



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE ALARMA

Presentado por:
Yolanda Marta Burgoa Durán

Tutelado por:
D. Alfredo Allué Buiza

Valladolid, a 13 de julio de 2022

RESUMEN

El Estado español ha sucumbido a dos estados de alarma en la historia del constitucionalismo del Derecho de excepción, el primero con la crisis de los controladores aéreos en el año 2010, a través del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre y el segundo con la crisis declarada por la Organización Mundial de la Salud, una pandemia mundial causada por el Covid-19, el 11 de marzo de 2020, con la declaración del primer Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación ocasionada por la crisis sanitaria.

A través del presente trabajo se persigue examinar los diferentes estados de excepción recogidos en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, para examinar la adecuación del estado de alarma como el instituto idóneo para la adopción de las medidas previstas ante la crisis sanitaria, así como el examen de la cuestionada constitucionalidad de éstas, al amparo de los recursos promovidos ante el Tribunal Constitucional.

Es un tema de especial interés por su afectación a los derechos fundamentales y a la seguridad jurídica, en aras de estudiar su correcta utilización, adecuándonos al análisis de los estados de alarma, en colación a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como a las facultades del poder ejecutivo y control parlamentario.

ABSTRACT

The Spanish state has succumbed to two states of alarm in the history of the constitutionalism of the law of exception, the first with the crisis of air traffic controllers in 2010, through Royal Decree 1673/2010, December 4, and the second with the crisis declared by the World Health Organization, a global pandemic caused by Covid-19 on March 11, 2020, with the declaration of the first Royal Decree 463/2020, of March 14, for the management of the situation caused by the health crisis.

Through this work, the aim is to examine the different states of exception included in Organic Law 4/1981, of 1 June, on states of alarm, exception and site, to examine the adequacy of the state of alarm as the ideal figure for the adoption as the right institute for the adoption of the measures planned in the face of the health crisis, as well as the examination of the questioned

constitutionality of these, under the protection of the appeals filed before the Constitutional Court.

It is a subject of particular interest because it affects fundamental rights and legal certainty, in order to study its correct use, adapting to the analysis of alarm states, in relation to the principles of necessity and proportionality, as well as the powers of the executive power and parliamentary control.

PALABRAS CLAVE: covid-19, coronavirus, inconstitucionalidad, estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio, derechos fundamentales, reales decretos, control parlamentario, gobierno, leyes, situación extraordinaria

KEY WORDS: covid-19, coronavirus, unconstitutionality, state of alarm, state of exception, state of site, fundamental rights, royal decrees, parliamentary oversight, government, laws, extraordinary situation.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. CONTEXTO ACTUAL.....	9
2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES...	13
3. BREVE REFERENCIA A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL Y COMPARADA.	18
4. REGULACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	
4.1. Estado de alarma	
4.1.1. <i>Concepto y fundamento</i>	23
4.1.2. <i>Declaración</i>	23
4.1.3. <i>Efectos</i>	24
4.1.4. <i>Regulación en el Ordenamiento Jurídico español</i>	25
4.1.5. <i>Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de 1981</i>	27
4.1.6. <i>Carácter excepcional de las medidas de suspensión de derechos</i>	27
4.1.7. <i>Autoridad competente</i>	28
4.2. Estado de excepción	
4.2.1. <i>Concepto y aplicación</i>	29
4.3. Estado de sitio	
4.3.1. <i>Concepto y aplicación</i>	30
4.4. Diferencias entre los estados excepcionales.....	31
5. REGULACIÓN EFECTIVA DE LA DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS DE ALARMA	
5.1. Estado de alarma por la crisis de los controladores aéreos.....	35
5.1.1. <i>Causas para la declaración del Real Decreto 1673/2020, de 4 de diciembre</i>	36
5.1.2. <i>Prórroga del estado de alarma</i>	37
5.1.3. <i>STC 83/2016, de 28 de abril de 2016 y ATC 7/2012, de 13 de enero de 2012</i>	38
5.2. Estado de alarma por la crisis del Covid-19.....	39

5.2.1. <i>Primer estado de alarma, Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020</i>	41
5.2.2. <i>Prórrogas del estado de alarma</i>	42
5.2.3. <i>La proporcionalidad en los plazos de prórroga del estado de alarma</i>	45
5.2.4. <i>El discutible contenido material de los decretos leyes durante el estado de alarma</i>	47
5.2.5. <i>La alteración del principio de centralidad parlamentaria</i>	48
5.2.6. <i>Situaciones de alarma apolítica</i>	55
5.3. Segundo estado de alarma	62
5.3.1. <i>¿Quién controla el estado de alarma?</i>	63
5.3.2. <i>Principio de proporcionalidad y vulneración del principio de centralidad parlamentaria</i>	65
5.3.3. <i>Los decretos leyes conexos a los estados de alarma</i>	67
6. CONCLUSIONES	73
7. BIBLIOGRAFÍA	
7.1. Legislación	76
7.2. Jurisprudencia	79
7.3. Obras doctrinales	81
7.4. Recursos de internet	84

ABREVIATURAS

AENA: S.A. que gestiona los aeropuertos nacionales

ART: Artículo

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

BOE: Boletín Oficial del Estado

CISNS: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud

CNI: Centro Nacional de Inteligencia

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española de 1978

COVID-19: SARS-CoV-2, coronavirus

FJ: Fundamento Jurídico

LO: Ley Orgánica

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

LOTIC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

OMS: Organización Mundial de la Salud

RAE: Real Academia Española

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto Ley

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TS: Tribunal Supremo

USCA: Unión Sindical de Controladores Aéreos

INTRODUCCIÓN

En el Derecho Constitucional español, abogando a la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Española de 1978, se recoge el artículo 116 para establecer un Derecho de excepción que posteriormente se reguló de forma específica, pero ambigua, en la Ley 4/1981, de 1 de junio.

Históricamente se ha conceptualizado el Derecho de excepción como una rama normativa para hacer frente a situaciones de anormalidad, de crisis imprevistas en la Constitución, por la que subyuga al suspense la vigencia del orden constitucional sobre determinados derechos y libertades.

La justificación del Derecho de excepción suscita ciertas divergencias en su contenido, al contemplar tres posibles escenarios: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio, sobre lo que ahondaremos más adelante.

El fin de mantener el orden público es el fundamento esencial de la aplicación de cualquier estado de emergencia, si bien la dicotomía entre uno y otro arraiga especial relevancia sobre la suspensión o limitación de derechos fundamentales, tema sobre el que he querido profundizar al haber vivido el segundo estado de alarma declarado en España, causado por la crisis sanitaria del coronavirus

El contenido del presente trabajo se estructura en seis apartados, incluidas las conclusiones. En primer lugar, un análisis contextual para comenzar vinculando el objeto de estudio sobre el fundamento de la historia constitucional y comparada del Derecho de excepción. Posteriormente, la regulación de los estados excepcionales en nuestro texto constitucional, con un análisis más pormenorizado sobre el estado de alarma que nos guiará en el análisis de su regulación efectiva. Sobre dicho estado excepcional abordaremos primero su justificación al marco de la crisis de los controladores aéreos para después enlazar con el objeto de estudio en cuestión, el estado de alarma por Covid-19, concluyendo sobre su inconstitucionalidad en un análisis doctrinal sobre los derechos conculcados y aspectos relativos a su competencia, control y adecuación a los principios de proporcionalidad, idoneidad y necesidad.

1.

**CONTEXTO ACTUAL
DEL PRESENTE TRABAJO**

1. CONTEXTO ACTUAL DEL PRESENTE TRABAJO

El ordenamiento jurídico español contempla diferentes instrumentos normativos ante situaciones de emergencia que requieran el restablecimiento del orden público. La Constitución Española es la carta magna que reconoce al poder gubernamental la competencia para la aprobación de decretos de urgencia, con ciertas limitaciones y condicionantes que veremos más tarde.

Las situaciones de emergencia referidas son las reguladas en el artículo 116 CE, a través de tres estados excepcionales consagrados por el constituyente: de alarma, excepción y sitio, resultantes de vaivenes políticos y legislativos cuya sustantividad propia la encontramos ante circunstancias excepcionales que alteren el orden público y que requieran de medios e instrumentos para mantener la estabilidad nacional, así como garantizar la protección de los valores e intereses jurídicamente reconocidos.

De este modo, resultan apropiadas las palabras literales de Raúl Canosa Usera¹ “el Derecho prevé lo malo para que no suceda lo peor, pero en ocasiones aún ha de anticipar que lo peor pueda acontecer y dotar al Estado de una capacidad de respuesta para afrontar situaciones excepcionales”².

El Estado de Derecho emana de la Revolución Francesa de 1789, consecuencia de la reacción contra el antiguo régimen absolutista, cuyo pilar básico se concentra en la creación, aplicación e interpretación de normas a través de los diferentes poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

Para continuar contextualizando el trabajo dentro del estado excepcional que nos concierne, el estado de alarma, hemos de realizar una breve remisión a los poderes del Estado yuxtapuestos a los estados excepcionales. El poder legislativo corresponde a las Cortes Generales, que representan al pueblo español y controlan la acción del Gobierno, compuestas por dos Cámaras:

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

² CANOSA USERA, RAÚL: “Encuesta”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.48, 2021. Ed. UNED, pág.18

Congreso de los Diputados y Senado. El poder ejecutivo es ejercido por el Gobierno, dirigiendo la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, si bien también ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Por último, el poder judicial es representado por los jueces y magistrados, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado³.

La Constitución establece mecanismos ordinarios, emanados del poder legislativo, como la promulgación de leyes orgánicas u ordinarias aprobadas por el Parlamento. Del poder ejecutivo emanan disposiciones con fuerza de ley como los decretos leyes, decretos legislativos y reglamentos, considerados como mecanismos extraordinarios. El Gobierno puede dictar disposiciones legislativas que tomarán la forma de Decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad, con carácter provisional, si bien para su aprobación requieren la convalidación del Congreso (art. 86 CE). Una vez que dicho decreto-ley sea ratificado irrumpirá en el sistema de fuentes precipitando una alteración en el principio de jerarquía normativa, pues el poder ejecutivo amparará una competencia básica del legislativo, la creación de leyes.

De esta singularidad de competencias se desprende la contextualización del estado de alarma, situación excepcional prevista en una ley orgánica que deberá ser desarrollada por una disposición legislativa provisional, dictada por el poder ejecutivo en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el decreto-ley, debiendo este ser ratificado por el poder legislativo para su ejecución.

Pues bien, centrándonos en el estado excepcional decretado por el Gobierno, el estado de alarma, el primero fue declarado ante la crisis de los controladores aéreos acontecida en el año 2010, llegando una década más tarde, en el año 2020 el segundo estado de alarma decretado ante la crisis sanitaria del Covid-19, una situación sin precedentes en la historia de nuestro país. Nos encontramos así ante un tema inabarcable desde una perspectiva jurídica, por los condicionantes acaecidos, por lo que nos centraremos en la jurisprudencia constitucional habida.

³ LA MONCLOA. Organización de España. “Aspectos clave de los poderes del Estado y de la organización territorial”. Véase en: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

El Covid-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2, del que la OMS tuvo noticia por primera vez el 31 de diciembre de 2021, al ser conocedora de un grupo de casos aislados por neumonía vírica, declarados en Wuhan (República Popular China). El coronavirus revirtió la aplicación del marco normativo de emergencia jurídica ante estados excepcionales como fue la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Por ende, analizaremos el conjunto de estados de excepción previstos por nuestro ordenamiento jurídico, centrándonos en la cuestionada constitucionalidad de los estados de alarma adoptados bajo la crisis sanitaria del coronavirus.

Como argumenta Cruz Villalón no se trata de una cuestión pacífica, sino que ha concurrido en diversos posicionamientos dentro de la doctrina, siendo una parte importante de ésta propensa a defender la constitucionalidad de las medidas gubernamentales adoptadas en materia de derechos fundamentales, en base a la existencia de una “afectación drástica del principio general de libertad” consagrado en el artículo 1.1CE⁴. De la Quadra Salcedo, en el mismo sentido doctrinal, yuxtapone el desorden y alteración que ha supuesto la limitación de los derechos fundamentales con la obligación ineludible que se desprende del derecho romano, a través del principio “alterum non laedere de Ulpiano” de no poner en riesgo la vida de los demás, anteponiendo ésta a cualquier restricción necesaria de derechos⁵.

A partir de aquí, analizaremos diversas opiniones doctrinales, la normativa habida y la interpretación que hace el TC en las sentencias relativas a los recursos de inconstitucionalidad formulados ante los estados de alarma, en base al respeto del principio de proporcionalidad y a los principios generales del Derecho como referencia jurídica que ha de guiar la actuación gubernativa en todo caso.

⁴ CRUZ VILLALÓN, P., “La Constitución bajo el estado de alarma”, en El País, 17 de abril de 2020. Véase en electrónica: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html

⁵ DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “Límite y restricción, no suspensión”, en El País, 8 de abril de 2020. Véase en: https://elpais.com/elpais/2020/04/07/opinion/1586245220_558731.html

2.

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES**

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES

La historia constitucional de España alberga mención alguna de las situaciones de crisis que justifiquen la suspensión de derechos y garantías constitucionales. Si bien, las situaciones de crisis demandan patrones diferentes que los de la vida normal, pues en tiempos convulsos se imponen criterios distintos de los que dominan en los tiempos tranquilos. Ante este contexto, Ruiz del Castillo considera que no es que la necesidad carezca de ley, sino que requiere una ley especial⁶.

La suspensión de derechos y garantías constitucionales en los estados excepcionales no era contemplada en la regulación de las instituciones liberales tradicionales, sino que el origen del Derecho de excepción hay que buscarlo en el Estado liberal. Revierte especial relevancia en esta historia constitucional un antecedente normativo que reguló la suspensión de garantías ante situaciones de quebrantamiento del orden público como son las denominadas leyes de orden público de 1933, 1959 y 1970 que contemplaban la suspensión de las garantías constitucionales. Estas leyes facultaban al Gobierno de la nación para establecer tres estados de excepción por Decreto, sin la intervención del poder legislativo. En este contexto, la ley de orden público regía en cuestión de suspender las garantías constitucionales, recogiendo los estados de prevención, alarma y guerra⁷.

La carta suprema que da viabilidad a los estados excepcionales es la CE de 1978 cuyo fin se materializa en el desbloqueo de la posible ingobernabilidad del país ante situaciones de extraordinaria necesidad. La CE recoge en el artículo 116⁸ tres estados de anormalidad constitucional, el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio, confiriendo cobertura jurídica a la aplicación de este Derecho de excepción. Este se erige a modo de garantía

⁶ RUIZ DEL CASTILLO, C., y CATALÁN DE OCÓN, C., “Manual de Derecho Político”, en Instituto Editorial Reus, Madrid, 1939, pág. 492

⁷ ABELLÁN MATESANZ, I.M., “Sinopsis artículo 55”, en: Congreso de los Diputados, 2003. Véase en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=55&tipo=2>

⁸ El primer apartado establece literalmente “una ley orgánica regulará los estados de alarma, excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”, mientras que el segundo apartado establece que “el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”.

de la pervivencia de la constitución en tales tiempos excepcionales, dotando a los detentadores ocasionales del poder de ciertas facultades inusuales que pueden llegar a crear márgenes para modular o incluso excepcionar a la población de la aplicación de ciertos derechos fundamentales de forma momentánea⁹

A modo de recapitulación acogemos la argumentación del magistrado del Tribunal Constitucional, Manuel Aragón Reyes, quién reflexiona que los motivos por los que han de regularse los estados excepcionales en nuestra carta magna adolecen a una seguridad jurídica amparada sobre un paraguas normativo con líneas competenciales que legitimen la seguridad pública, evitando actuar fuera del Derecho, así como la preservación de las bases fundamentales del sistema constitucional¹⁰.

El estado de pandemia afrontado por la situación sanitaria de la Covid-19 se concibió sin precedentes, no estando dicha situación prevista por nuestra Constitución. Villalón señala que “el estado de pandemia, con todos los caracteres hoy conocidos, no estaba en la Constitución, por así decir. Y, sin embargo, no había alternativa a encararla con los instrumentos constitucionalmente previstos. O siendo más precisos, la alternativa del estado de necesidad resultaba difícilmente presentable ante la panoplia de estados excepcionales que la Constitución ofrecía”¹¹.

La suspensión de derechos y libertades ha de analizarse detalladamente en función de cada situación, si bien hemos de contextualizar y establecer qué entendemos constitucionalmente por limitación y suspensión de derechos.¹² Siguiendo el análisis que realizan Tomás de la Quadra y Fernández del Castillo, en la vigencia de los estados excepcionales la limitación de los derechos no es suprimida, sino que éstos existen a partir de determinados límites.¹³ Estos límites serán

⁹ CRUZ VILLALÓN, P., “Encuesta” en Teoría y Realidad Constitucional, núm.48, Ed. UNED, 2021, págs. 15 a 99

¹⁰ ARAGÓN REYES, M., “El Covid-19 y la ley”, en Revista de Libros, 30 de junio de 2021. Véase en: <https://www.revistadelibros.com/el-covid-19-y-la-ley/>

¹¹ CRUZ VILLALÓN, P., ob.cit., pág.21

¹² El artículo 17, apartado primero de la CE establece que “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma prevista en la ley”.

¹³ QUADRA SALCEDO, T., y DEL CASTILLO, F., “Encuesta”, en Teoría y Realidad Constitucional, 2021, págs.39 a 40.

los establecidos por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, por precepto constitucional,¹⁴ en caso de ser declarado alguno de los estados excepcionales cuando devengan situaciones extraordinarias que hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes (art.1 LOAES).

Ante el fundamento constitucional anteriormente desglosado, la propia LOAES, en la redacción del artículo tercero dispone sobre la seguridad jurídica por el poder absoluto de las autoridades ante tal situación excepcional:

“Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.”

“Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes”.

El artículo 116 CE establece el marco legislativo por que se regulan los estados, así como las competencias y limitaciones correspondientes. Podemos considerar dicho precepto por el que más pormenorizadamente regula dichos estados, abarcando el estado de alarma en cuestión, al que el artículo 55.1 CE no menciona, sobre el posteriormente haremos hincapié.

Los estados excepcionales han de ser exclusivamente desarrollados mediante ley orgánica, si bien la CE no delimita los supuestos a los que han de acogerse dichos estados excepcionales, sino que nuestra carta magna se limita a una enunciación y regulación básica.

La Constitución establece el carácter excepcional y temporal ante la posible declaración de cualquiera de los estados, mencionados anteriormente, estableciendo una serie de medidas cautelares con el fin último de evitar una alteración inconcebible del funcionamiento de los

¹⁴ El artículo 116 de la CE establece que “una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”.

poderes públicos. De este modo, el precepto 116.5 recoge la imposibilidad de disolver el Congreso de los Diputados mientras continúe vigente alguno de los estados excepcionales, así como la imposibilidad de suspender los demás poderes constitucionales del Estado o de iniciar una reforma constitucional conforme al artículo 169 de la CE.

Continuando el análisis del precepto 116 CE, se regulan otras medidas excepcionales en caso de que el Congreso estuviese disuelto mientras se declare alguno de los estados, será la Diputación Permanente quien asuma las competencias de la Cámara Baja.

Como hemos venido mencionando anteriormente, los estados excepcionales acogerán vigencia cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes y para hacerlo posible mediará la suspensión de algunos derechos y libertades fundamentales recogidos en el Título I, artículo 55 CE.

El artículo 55 CE recoge la suspensión algunos de los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 28 y 37 para los casos de declaración de estado de excepción o de sitio, requiriendo determinar mediante ley orgánica la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, podrán ser suspendidos dichos derechos en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

3.

**BREVE REFERENCIA A
LA HISTORIA CONSTITUCIONAL
Y COMPARADA**

3. BREVE REFERENCIA A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL COMPARADA

La principal referencia a la historia constitucional y comparada ha de recaer en la respuesta que ofrece cada ordenamiento jurídico. Desde una perspectiva comparada, es sabido que hay ordenamientos constitucionales que no contemplan la declaración de estados de emergencia como ocurre en Reino Unido, trasladando la respuesta de las eventuales crisis al ámbito de lo fáctico. En el caso de Bélgica el texto constitucional omite cualquier referencia a situaciones extraordinarias, estableciendo el artículo 187 que “la Constitución no podrá ser suspendida total o parcialmente”,¹⁵ extrapolando la misma prohibición al Estado de Luxemburgo¹⁶.

Dentro del Derecho comparado observamos, por un lado, la ausencia total de normativa sobre situaciones excepcionales ante la imposibilidad de suspender con carácter parcial o total los derechos y libertades comprendidas en la Constitución, como en la belga, o, por otro lado, porque el carácter soberano del Parlamento establece intrínsecamente la adecuación de la normativa a cada situación excepcional¹⁷. En el caso de otros Estados, como es el caso de España, Alemania o Portugal los ordenamientos constitucionales recogen los instrumentos jurídicos para hacer frente a las situaciones que deriven en excepcionales como los estados de emergencia, detallando dichos presupuestos en una norma que ha de regularlos.

La historia constitucional de los estados excepcionales en España ha sido fuente de una larga trayectoria legislativa, apareciendo por primera vez en el artículo 308 de la Constitución de 1812, conocida como la Constitución de Cádiz disponiendo lo siguiente “si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado”¹⁸.

¹⁵ Constitución de Bélgica, de 7 de febrero de 1931. Véase en:

https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_parliament

¹⁶ PRESNO LINERA, MIGUEL Á., “Encuesta”, en Teoría y Realidad Constitucional, 2021, págs.15 a 99.

¹⁷ ÁLVAREZ GARCÍA, V.J., “El concepto de necesidad en derecho público”, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág.125.

¹⁸ Constitución de 1812, de 19 de marzo de 1812. Véase en: <https://www.congreso.es/cem/const1812>

Este modelo excepcional que hace referencia a las garantías frente a situaciones de detenciones y de indefensión de derechos como la inviolabilidad del domicilio se reiteró sin sustantivas modificaciones en las sucesivas Constituciones de la primera mitad del siglo XIX. La Constitución de 1869 establece un nuevo enfoque, ampliándose los derechos susceptibles de ser suspendidos, así como las garantías aplicables, a través de una ley de orden público según recogía el artículo 31. La Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870 sirvió como marco normativo para la suspensión de los derechos y garantías constitucionales en caso de estar ante dos estados excepcionales: el estado de prevención y alarma, de carácter civil y el estado de guerra, de carácter militar¹⁹. Si bien, la posterior Constitución de 1876 reprodujo la regulación anterior con la salvedad de permitir al Gobierno la suspensión de determinadas garantías ante ciertos supuestos²⁰.

La Segunda República, declarada el 14 de abril de 1931 se constituyó en un régimen que permitía regular su propio Derecho de excepción, con la investidura del gobierno de plenos poderes con la posibilidad de someter los derechos individuales de los ciudadanos a un régimen de fiscalización gubernativa²¹. La intervención legislativa más significativa de este periodo fue la promulgación de la Ley de Defensa de la República del 21 de octubre de 1931, elevada a texto constitucional privó de eficacia un amplio abanico de derechos, confiriendo al poder ejecutivo amplios poderes de coerción ante aquellos que agredieran el régimen establecido, sin necesidad de dar cuenta al poder legislativo²². El constituyente de 1931 con la promulgación de la Constitución tomó como referencia el texto de 1869 en referencia a la ley de orden público,

¹⁹ LAFUENTE BALLE, J.M., (1989) “Los estados de alarma, excepción y sitio”, en Revista de Derecho Político, núm.30, pág.38. Véase en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1990-31-04993CC6/PDF>

²⁰ Artículo 17 Constitución de 1876: “las garantías expresadas en los artículos 4º, 5º, 6º, y 9º, y párrafos primero, segundo y tercero del 13, no podrán suspenderse en toda la Monarquía, ni en parte de ella, sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias extraordinarias. Solo no estando reunidas las Cortes y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantías a que se refiere el párrafo anterior, sometiendo el acuerdo a la aprobación de aquéllas lo más pronto posible. Pero en ningún caso se suspenderán más garantías que las expresadas en el primer párrafo de este artículo. Tampoco los jefes militares o civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley”. Véase en: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf

²¹ CARRO MARTÍNEZ, A., (1987) “Artículo 116. Situaciones de anomalía constitucional”, en ALZAGA VILLAMIL, ÓSCAR (dir.). Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IX. Artículos 113 a 127. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, pág. 241.

²² CARRO MARTÍNEZ, A., it., págs. 241 a 242

desapareciendo su carácter previo necesario. En similitud y concordancia con las reformas constitucionales más modernistas podemos establecer el antecedente de la Constitución de 1876 que estableció la facultad del Gobierno de decretar la correspondiente suspensión sometida a ratificación por las Cortes.

Un importante hito en la historia constitucional de mediados del siglo XX fue la entrada en vigor de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 con la apreciación de tres estados excepcionales: ordinario, de prevención y alarma y un estado de guerra, a diferencia de la Ley de 1870 que contemplaba dos estados, prescindiendo del ordinario²³. Durante los periodos de la Segunda Republica los gobiernos mantuvieron como hoja de ruta la aplicación de las medidas de excepción ante la inestabilidad estatal²⁴

Más adelante, remontándonos al año 1945, el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 también recogía la facultad de suspender o limitar ciertos derechos reconocidos en éste con carácter temporal, mediante un Decreto Ley²⁵ que recogiera su alcance y duración entre otros condicionantes. Si bien, debemos hacer referencia a las Leyes de Orden Público de 1959²⁶ y 1967²⁷. La de 1959²⁸ fue la sustitución de la Ley de 1933, pero lo relevante jurídicamente en ambas leyes sustitutorias fue el rol de las Cortes, pues el Gobierno debía dar cuenta a éstas de los Decretos Leyes. Las crisis estatales como la declaración fallida del estado de guerra en Valencia, previa a la intentona del 23-F en 1981 contribuyeron a situaciones calificadas de stress, entendiéndolas como situaciones en las que el legislador orgánico procederá a realizar los

²³ LAFUENTE BALLE, J.M., (1989) ob.cit., págs. 40 a 41

²⁴ CARRO MARTÍNEZ, A., (1987) ob.cit., pág. 232 “En alguna ocasión España vivió sistemas de anormalidad superpuestos. Tal fue el caso de la Segunda República, en que llegaron a coincidir en el tiempo situaciones de prevención y de alarma, a los que superpuso en cierto momento el estado de guerra”.

²⁵ En este contexto, el primer Decreto Ley que suspendió algunos de los derechos recogidos en el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 fue el Decreto Ley de 10 de febrero de 1956, por una duración de tres meses. Información recopilada de: SALAS, J., (1966) “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico Español, en torno a la urgencia”, pág.57.

²⁶ Ley 45/1959, de 30 de julio de Orden Público.

Véase en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1959/182/A10365-10370.pdf>

²⁷ Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero.

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-5>

²⁸ Con arreglo a la Ley de Orden Público de 1959, el Capitán General de la Región Militar de Valencia declaró el estado de guerra, con carácter previo a la promulgación de la L.O. 4/1981, TOGORES, LUIS.E., (2021). Junio de 1980: ¿Y si el golpe de Estado hubiese sido en Valencia? En LA RAZÓN. Véase en: <https://www.larazon.es/espana/20210221/kmakuiqp5jaltcd6ndauer57ay.html>

retoques normativos necesarios o promulgar normas deliberadas ante situaciones de crisis como fue la L.O. 4/1981.

En gran medida la jurisprudencia española proviene de un constitucionalismo con similares raíces históricas en Europa. De ahí que la institución de la suspensión excepcional de derechos o garantías constitucionales tiene su origen en Inglaterra con la figura de la martial law (ley marcial), mediante cuya aplicación la Corona y todo ciudadano podía repeler por la fuerza cualquier insurrección, revuelta o resistencia violenta a la ley.²⁹ Francia es otro ejemplo de país democrático que reguló en su Constitución de 1958 poderes extraordinarios en caso de declaración de guerra y del estado de sitio.

Para evitar la conocida expresión acuñada por el jurista alemán G. Jellinek “la fuerza normativa de lo fáctico” los ordenamientos han de detallar los presupuestos de las situaciones excepcionales, creando de este modo derecho, para evitar la negación de la ley y el reconocimiento de efectos o consecuencias jurídicas³⁰. Por consiguiente, en el derecho comparado los análisis normativos que encontramos emanan de los principios básicos que inspiran el artículo 15 del Convenio de Roma de 1950³¹, éstos son el mantenimiento del sistema institucional y unas libertades mínimas³² para los ciudadanos, como medio de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales ante el amparo de cualquier situación extraordinaria que los limitase.

²⁹ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., “Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales”, Ed. Sanz y Torres, 5ª edición, 2020, pág.279

³⁰ BETANCOR ANDRÉS., “En círculos, como una peonza”, en blogs Expansión, 2016.

Véase en: <https://www.expansion.com/blogs/horror-vacui/2016/11/16/en-circulos-como-una-peonza.html>

³¹ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Boletín Oficial del Estado, 10 de octubre de 1979, núm. 243, págs. 23564 a 23570. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

³² Como bien expresan los llamados segundos párrafos del Convenio, así por ejemplo el artículo 11 “el ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía, o de la Administración del Estado”.

4.

REGULACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

4. REGULACIÓN DE LOS ESTADOS EXCEPCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

4.1. El Estado de Alarma

4.1.1. *Concepto y fundamento*

Debemos partir del presupuesto fáctico para abarcar el significado del estado de alarma, entendiéndolo como un estado que ha de aplicarse en situaciones de anormalidad o alteración social por circunstancias tales como catástrofes, crisis sanitarias, paralización de los servicios públicos esenciales o situaciones de debastecimiento de productos de primera necesidad.

El fundamento del estado de alarma se enmarca en el Estado democrático de Derecho (art.1 CE), a través de la remisión constitucional de situaciones extraordinarias que revistan de medidas excepcionales a una ley orgánica (art.116 CE). Disponiéndose para la declaración del estado de alarma lo recogido en el artículo cuarto LOAES.³³

4.1.2. *Declaración*

La declaración del estado de alarma compete al Gobierno de la nación, materializándose mediante decreto acordado en Consejo de Ministros (art.116.2 CE), en el que ha constar el ámbito territorial, la duración y los efectos que conlleve. El plazo de duración establecido legalmente por la CE es de máximo quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, si bien podría prorrogarse con autorización de la Cámara Baja, estableciendo ésta el alcance y las condiciones que han de regirlo (art.6 LOAES). Del precepto 116 CE se sustrae además la determinación del régimen jurídico que recobrará cada estado excepcional declarado, haciendo una remisión explícita a su desarrollo, el cuál deberá materializarse a través de una ley orgánica, 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES) de la que pormenorizadamente hablaremos más adelante.

³³ A tenor literal del precepto, en el apartado a) “se recopilan como alteraciones graves de la normalidad: catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud”. Renglón seguido, en el apartado b) “se mencionan las crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”; apartado c): “paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo; d) situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

Además de la competencia enmarcada al poder ejecutivo sobre la declaración del estado de alarma, éste puede determinar el ámbito de acción del estado excepcional en todo el territorio nacional o en parte de éste (art.4 LOAES³⁴), si bien en caso de afectar a todo el territorio o parte de una Comunidad Autónoma podrá delegar el presidente del Gobierno en el presidente de ésta, siendo necesario mediar solicitud para acoger dicha competencia. Por otra parte, previamente a la declaración del estado de alarma, pueden los presidentes autonómicos instar al Gobierno para que se declare dicho estado.

La declaración y en consecuencia su aprobación reviste de naturaleza jurídica con rango de ley, así como sus posibles prórrogas por el Gobierno, enfundando así el poder ejecutivo de doble naturaleza competencial. Por un lado, constatando el presupuesto de declaración del estado en cuestión y por otro, acogiendo un carácter normativo en cuanto a que establece el específico estatuto jurídico del estado que se declare³⁵.

Del artículo 162 del Reglamento del Congreso de los Diputados subyace el procedimiento a seguir por el Gobierno ante la declaración inicial y sus posibles prórrogas.

4.1.3. *Efectos*

Las medidas adoptadas para el restablecimiento de la normalidad por la que se impone el estado de alarma poseen carácter temporal, por lo que dichas medidas adoptadas bajo su vigencia decaerán en el momento de su expiración³⁶. Hemos de acudir al artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 donde se establece la caducidad de las competencias en materia sancionadora, así como en la aplicación de las actuaciones preventivas y de las medidas excepcionales.

Dicha declaración requiere publicidad en el Boletín Oficial del Estado, con carácter constitutivo para dar a conocer sus efectos, por los medios de comunicación públicos y privados que se determinen a tal efecto.

³⁴ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 5 de junio de 1981. Véase en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/06/01/4/con>

³⁵ STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10.

³⁶ SARRIÓN ESTEVE, J., (2020) “Limitaciones a los derechos fundamentales en la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID.19”, Ed. Dykinson, Madrid, págs. 29 a 45.

Los efectos más notables que podemos extraer del estado de alarma son a los que alude el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981:

- Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos
- Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias
- Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad
- Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por situaciones de deabastecimiento de productos de primera necesidad.

Además, el artículo 12 LOAES también regula la adopción, por parte de la autoridad competente, de medidas adicionales en caso de lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas, incendios forestales y para el caso de asegurar el correcto funcionamiento de empresas o servicios.

Respecto de los efectos y de las acciones que se prevean para el presente estado excepcional han de seguirse por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como de todas las autoridades civiles municipales y autonómicas bajo las directrices del Gobierno o en su caso del presidente de la Comunidad Autónoma, cuando previamente haya sido autorizado por el presidente de la nación.

4.1.4. Regulación en el Ordenamiento Jurídico español

La Constitución Española contempla en el artículo 116 el derecho de excepción, acogiendo tres niveles de situaciones excepcionales: estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio. El estado de alarma ha de desarrollarse por una ley orgánica, la L.O. 4/1981 de 1 de junio, alberga un enfoque cualitativo y no gradual, pues los estados excepcionales que regula dan soporte a las crisis desde diferente disyuntiva. Los artículos 1 a 3 de la presente ley regulan disposiciones

comunes a los tres estados excepcionales, si bien centrándonos en el estado de alarma estaremos a lo dispuesto en el Capítulo II de la ley.

Constitucionalmente se recogen preceptos tendentes a regular situaciones de extraordinaria necesidad y urgencia, expresión ésta vacía de significado desde el primer momento.³⁷ El artículo 55.1 CE³⁸ establece que los derechos reconocidos en siete artículos, en particular, podrán ser susceptibles de suspensión en caso de declararse estado de excepción y de sitio.

El estado de alarma alberga su regulación constitucional primordialmente en el artículo 116, estableciendo su desarrollo, competencias y limitaciones genéricas. Cabe destacar antes de continuar analizando el marco constitucional al amparo del estado de alarma, que nuestra carta magna ya precisaba de otros instrumentos normativos para el ejercicio de estados distintos de los excepcionales, como es el de la coerción estatal (art. 155 CE). En este caso, se reviste al Gobierno de un poder omnipotente para ejercer la potestad discrecional sobre una Comunidad Autónoma en caso de que su actuación atentase gravemente al interés general de España.

Del art. 86 CE también subyace una indiscutible relevancia sobre la adecuación y marco de aplicación ante cualquier situación de extraordinaria y urgente necesidad, otorgando competencia exclusiva al poder ejecutivo para dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos Leyes, si bien con apostilla de que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos.

Otra fuente de regulación la encontramos en los artículos 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados donde se recoge la tramitación parlamentaria de los mismos³⁹.

³⁷ CRUZ VILLALÓN. P., en *Teoría y Realidad Constitucional* (2021), ob.cit., pág.50.

³⁸ El artículo 55 CE establece literalmente lo siguiente: los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19 y 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

³⁹ Congreso de los Diputados, Título VII. Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa (arts.154 a 169). Capítulo Tercero. De los estados de alarma, excepción y sitio (arts. 162 a 165).

4.1.5. *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de 1981*

El art.116.1 CE ha sido el fundamento de los antecedentes históricos, culminando en un hilo conductor que ha germinado en nuestra legislación contemplando tres estados excepcionales: alarma, excepción y sitio, los cuales indica el mandato constitucional que deberán desarrollarse mediante ley orgánica. Los estados de excepcionalidad no resultan directamente aplicables del precepto constitucional mencionado por su naturaleza incompleta, pues carece del presupuesto habilitante para su aplicación, esto es, del desarrollo específico de medidas a aplicar que resultarán del desarrollo de una ley orgánica, la L.O. 4/1981, de 1 de junio (LOAES).

En la mencionada ley orgánica se contemplan las medidas que han de adoptarse en base al derecho legal de necesidad que concurra con cada situación de excepcionalidad.

La LOAES se divide en cuatro capítulos y treinta y seis artículos. El primer capítulo recoge las disposiciones comunes a los tres estados excepcionales; el segundo preserva la competencia en la declaración del estado de alarma, el procedimiento y las medidas aplicables; el tercero, recoge la misma categoría respecto al estado de excepción y, por último, el cuarto, respecto del estado de sitio. De su contenido material, se desprenden varios principios generales; el principio de temporalidad como canon hermenéutico de la situación extraordinaria, desapareciendo los efectos y las medidas previstas una vez cesada la excepcionalidad y anormalidad democrática por la que resultó de aplicación (1.3. LOAES); el principio de necesidad y proporcionalidad cuya base se encuentra en la modulación de la ejecución de las medidas previstas (art. 1.2 LOAES) y por último, el principio de publicidad y vigencia inmediata a través de la publicación en el BOE.

4.1.6. *Carácter excepcional de las medidas de suspensión de derechos*

Atendiendo a la doble definición que establece la RAE⁴⁰ al adjetivo “excepcional” entendamos éste como algo “que constituye excepción de la regla común” o “que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez” para poder extrapolar el carácter excepcional de las medidas de suspensión de derechos a de la declaración de “extraordinaria” y “urgente necesidad” de las disposiciones

⁴⁰ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, excepcional.
Véase en: <https://dle.rae.es/excepcional>

legislativas provenientes del Gobierno para los estados de alarma, que establece el artículo 86.1 CE.

De ello resulta que el planteamiento de este epígrafe es analizar la excepcionalidad sobre las medidas de suspensión de derechos que han sido aplicadas bajo el paraguas del estado de alarma. Al considerar el carácter excepcional como algo que ocurre rara vez, se plantea una incertidumbre legal que deja una puerta abierta, un amplio margen de maniobra para que el poder ejecutivo aprecie lo que en cada momento determinado haya de entenderse como una situación urgente⁴¹.

Si bien, la trayectoria histórica de nuestro país no dimana de la adopción de medidas legislativas sobre situaciones de carácter excepcional que conllevaran a la suspensión de derechos, debiendo remontarnos a otros Estados como Alemania, Italia o Bélgica. Los Estados mencionados son muy similares al nuestro, pero ante la emergencia sanitaria derivada del Covid-19 los marcos constitucionales dentro de los cuales se tomaron las medidas difieren, pues acudieron a su marco normativo ordinario en preferencia del marco constitucional como última medida extraordinaria⁴².

Siguiendo la reflexión de J.C. Remotti Carbonell, nuestra carta magna establece para este contexto una medida de carácter potestativo, resultando así que “el legislador sin estar obligado a ello, si habilitado, valorará libremente la necesidad y oportunidad de dictar una ley orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 55.2 CE”.⁴³

4.1.7. *Autoridad competente*

La Constitución perfila al Gobierno como un órgano constitucional que ejerce las funciones encomendadas, cuyas competencias embeben de la dirección de la política interior y exterior, la

⁴¹ CARMONA CONTRERAS, ANA. M., (1997) “La configuración constitucional del Decreto-ley”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág.258.

⁴² GARCÍA, Y (13 de mayo de 2020). “¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el Covid-19?”, en: Newtral. Véase en: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

⁴³ REMOTTI CARBONELL, J.C., (1999) “Constitución y medidas contra el terrorismo. La suspensión individual de derechos y garantías”. Ed. Colex, Madrid, pág. 156

Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 97 CE).

Por ser el órgano competente sobre la administración civil y la defensa del Estado, el artículo 116.2 CE regula que la autoridad competente para declarar el estado de alarma es el Gobierno, mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, dando cuenta a la Cámara Baja, a la que habrá de suministrar la información requerida en todo momento.

Si bien, la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES) establece la posibilidad de que la autoridad pueda recaer sobre el presidente de una Comunidad Autónoma, de haber sido delegada la competencia por el Presidente del Gobierno, si las circunstancias del estado de alarma recayesen o afectaran a todo el territorio o parte de una comunidad autónoma (art.7 LOAES)

4.2. Estado de excepción

4.2.1. Concepto y aplicación

Por estado de excepción entendemos una situación excepcional que suscita un revestimiento de medidas especiales para paliar una alteración del orden público constitucional que no pueda solucionarse por vías ordinarias. Si bien, el texto constitucional no recoge un concepto jurídico de lo que hemos de entender por orden público, por lo que debemos ajustarnos al tenor literal del art.13.1 LOAES para concretar su contenido: “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.”

Por ello, resultará el estado de excepción de aplicación ante situaciones en las que el orden público se manifieste de cierta gravedad, por una alteración en el ejercicio de los derechos y deberes incapaz de controlar ni salvaguardar la normalidad constitucional mediante la aplicación de las competencias ordinarias de los poderes públicos, debiendo declarar el estado excepcional para reestablecer y mantener el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y

normalidad social. Se requerirán, en este sentido, dos presupuestos fácticos: grave alteración del orden público e imposibilidad de restablecerlo por los mecanismos ordinarios.

De los términos “restablecimiento” y “mantenimiento” a los que finaliza aludiendo el art.13 LOAES se deduce que la declaración del estado de excepción se materializará ante dos situaciones; cuando se haya producido una la alteración del orden público y cuando ésta sea inminente.

La aplicación del derecho de excepción se realiza conforme a los presupuestos previstos en el art.116.2 CE, mediante RD acordado por en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. Éste podrá aprobar directamente la declaración e introducir las propuestas o modificaciones que prevea, en el momento de su aprobación, resultando de ello una posición activa del Congreso, de notoriedad imprescindible para su ejecución.

El estado de excepción puede conllevar aparejado la suspensión de determinados derechos emanados de los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 28 y 37 CE: destacar la suspensión de derechos del artículo 17 CE, que regula la libertad personal, la autoridad competente en caso de ser declarado el estado de excepción podrá detener a cualquier persona en caso de resultar necesario para el mantenimiento del orden público, ajustándose a razones coherentes y fundamentadas. Si bien, esa libertad queda meramente suspendida conservando la persona detenida los derechos que le reconoce el apartado tercero del precepto.

4.3. Estado de sitio

4.3.1. Concepto y aplicación

El estado de sitio, también regulado mediante la LOAES, es, sin lugar a duda, el estado excepcional más arduo por sus efectos y consecuencias jurídicas. Procede cuando se produzca o amenace con producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional que no pueda resolverse por otros medios,⁴⁴. Las circunstancias que proveen su posible declaración se concretan en el art.32.1 LOAES, con el carácter violento que lo caracteriza por la concurrencia de una amenaza

⁴⁴ PASCUA MATEO, FABIO., (2003) “Sinopsis artículo 116 CE” en Congreso de los Diputados. Véase en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=116&tipo=2>

real e inminente contra la soberanía o independencia de España, así como en su integridad territorial o en el ordenamiento constitucional.

Por razones históricas y por el alcance de la Constitución, la militarización a la que alude el estado de sitio se vaticina en el artículo 8, aludiendo a la competencia de las Fuerzas Armadas para defender la integridad territorial y el ordenamiento constitucional de España⁴⁵.

En consecuencia, la declaración de sitio compete al Gobierno, si bien, con la necesaria autorización del Congreso de los Diputados para su validez, que además engloba una circunstancia adicional en su rol, por la posible presentación de propuestas a través de los grupos parlamentarios sobre el contenido, duración y alcance territorial, de las cuales resultará de aplicación la que haya sido respaldada mayoritariamente en el Congreso.

Es considerado como la última ratio del sistema, únicamente aplicable cuando se consideren agotados o insuficientes otros medios posibles, por la invocación a las fuerzas militares. El Gobierno designará ante esta situación a la autoridad militar que habrá de asumir las facultades extraordinarias que se enlazan al estado de sitio y podrá procederse a la máxima restricción de los derechos fundamentales que podían suspenderse en el estado de excepción más las garantías jurídicas del detenido enunciadas en el artículo 17.3 CE, suprimiéndose cualquier derecho de información al detenido, así como los derechos que le asisten en dicho precepto.

4.4. Diferencias entre los estados excepcionales

Los estados excepcionales desde la visión analítica de Pedro Cruz Villalón, quien define con exactitud el alcance del estado de excepción concibiéndolo como sinónimo de respuesta a un desafío, más o menos localizado, al orden público constitucional. El estado de sitio, en cambio, lo configura ante situaciones extraordinarias a las que denomina “crisis de Estado”, en las que sencillamente la pervivencia del orden constitucional está en juego, mientras que el estado de alarma es configurado con carácter apolítico que apela a la concentración de facultades en el poder ejecutivo, sin suponer una merma de la democracia⁴⁶.

⁴⁵ CARRO MARTÍNEZ, A., ob.cit, págs. 207 a 261.

⁴⁶ CRUZ VILLALÓN, P., en Teoría y Realidad Constitucional (2021) ob.cit, págs.51 a 52

Los tres estados excepcionales amparan diferencias significativas respecto a lo deducido en la Constitución y en la L.O. 4/1981. En primer lugar, el estado de alarma se declara en todo o parte del territorio nacional, cuya declaración compete al Gobierno inicialmente, dando cuenta al Congreso de los Diputados y especialmente, a diferencia de los estados de excepción y sitio, no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55 CE), pero sí la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio.⁴⁷

La declaración de estado de excepción puede comportar importantes efectos sobre diversos derechos fundamentales, dentro de los términos legales, entre los que destacar la detención o suspensión del secreto de las comunicaciones. Esto es, la posible detención gubernativa de toda persona sobre la que se mantengan sospechas fundadas de provocar alteraciones del orden público, por un máximo de diez días, así como la facultad del Gobierno en intervenir en las comunicaciones privadas.

El estado de sitio es un estadio más notorio en el que procede su declaración en caso de producirse amenaza, insurrección o acto de fuerza mayor contra la soberanía o independencia de España. La principal diferencia con los restantes estados de emergencia es la competencia atribuida al Congreso para su declaración, a quien corresponde dictarla, eso sí, a iniciativa del Gobierno.

Existen discrepancias o considerémoslo diferentes opiniones, entre juristas, sobre la determinación y significado de cada estado de emergencia, comenzando por el entendimiento de ABA Catoira, quien considera que una de las principales divergencias del estado de alarma respecto del estado de excepción o estado de sitio es la respuesta habida ante una emergencia que emana por cuestiones naturales o materiales, mientras que en los otros estados surgen por circunstancias políticas.⁴⁸ Al contrario, Santaolalla López manifiesta la diferenciación entendiendo los estados de excepción y sitio como respuesta ante situaciones de emergencia

⁴⁷ STC 28/2016, de 28 de abril de 2016, FJ.8

⁴⁸ ABA CATOIRA, A., (2011) “El estado de alarma en España”, en: Teoría y Realidad Constitucional (2021), pág.316.

provocadas por la anomalía estatal y el estado de alarma ante situaciones políticas.⁴⁹ Para Santaolalla, el legislador orgánico contempló la opción diferenciadora para graduar los diferentes estados de emergencia.

La aplicación del estado de alarma y no el de excepción, como instrumento idóneo para el restablecimiento de la normalidad ante la crisis sanitaria, con ocasión del objeto de determinación suscitado durante su vigencia, fue argumentada por el TS en dos respectivas sentencias⁵⁰ al configurarlo como un estado más tolerable por no suspender derechos, sino limitarlos.

⁴⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., (1981) “Crónica parlamentaria”, en: Revista Española de Derecho Constitucional, nº.18, pág.270. Véase en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/cronica-parlamentaria-2>

⁵⁰ Haciendo alusión a las SSTs 171/2021, de 10 de febrero y 324/2021, de 9 de marzo, en relación con el art.4.b) de la L.O. 4/1981.

5.

**REGULACIÓN EFECTIVA
DE LA DECLARACIÓN DE
LOS ESTADOS DE ALARMA**

5. REGULACIÓN EFECTIVA DE LA DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS DE ALARMA

5.1. Estado de alarma por la crisis de los controladores aéreos

En la historia de España han concurrido dos estados de alarma. El primero de ellos por ser el antecedente histórico se remonta al año 2010, año en el que se decretó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre⁵¹, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Los antecedentes que llevaron a este primer estado de alarma germinaron por la paralización del ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 19 CE, la libre circulación por todo el territorio nacional, pues el cierre patronal por parte de AENA propició la paralización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Para contextualizar dichos antecedentes hemos de reflejar que AENA es una empresa española constituida en Sociedad Anónima que gestiona más de cuarenta aeropuertos españoles, lo que hizo que se convirtiese en el primer operador aeroportuario del mundo por el número de pasajeros⁵². El origen del litigio de este operador fue por las disputables negociaciones que llevó a cabo con los controladores aéreos para renovar el primer convenio colectivo traducándose en un conflicto laboral. En este sentido, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1611/2010, dejando sin efecto determinados aspectos pactados entre la operadora y los controladores aéreos como era la jornada laboral, conduciendo a una situación de limbo normativo sobre ésta.

Ante tal situación, el Gobierno consideró indispensable proceder con la declaración del estado de alarma para suprimir los obstáculos producidos por aquel cierre del espacio aéreo, con el fin de salvaguardar el servicio público esencial con base en un derecho fundamental, art. 19 CE.

⁵¹ Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA (BOE, núm. 295, de 4 de diciembre de 2010). Véase en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/03/1611>

⁵² AENA., “Información Covid-19, coronavirus, aeropuertos y vuelos. Información al pasajero”. Véase en: <https://www.aena.es/es/informacioncovid19coronavirusaeropuertosyvuelos.html>

La duración del presente estado fue de quince días naturales y la autoridad delegada del Gobierno fue asumida por el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire.

5.1.1. *Causas para la declaración del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre*

La LOAES establece literalmente, en el artículo cuarto, apartado c) que “el Gobierno podrá declarar el estado de alarma ante la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos⁵³, y treinta y siete de la Constitución⁵⁴, concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones acontecidas en dicho artículo”.

El Real Decreto 1673/2020, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo fue declarado por el Gobierno para recuperar la normalidad en la prestación del servicio público mencionado, en aras de reestablecer los derechos fundamentales limitados, fundamentalmente la libre circulación por todo el territorio nacional recogido en el artículo 19 CE.

En este sentido, las causas que motivaron al Gobierno para declarar el estado de alarma en el año 2010, mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, fueron procedentes de circunstancias extraordinarias concurridas ante el cierre del espacio aéreo español por la indolencia de las obligaciones que competían a los controladores civiles de tránsito aéreo, impidiendo, como hemos señalado, el ejercicio del derecho fundamental de libre circulación por todo el territorio nacional previsto en el art.19 CE.

En el presente RD se calificó la situación acontecida de catástrofe y calamidad pública de gran magnitud (art.4.a L.O. 4 /1981) que conllevó al desabastecimiento de un producto de primera

⁵³ Artículo 28.2 CE: “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”

⁵⁴ Artículo 37.1 CE: “la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y los empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios. Artículo 37.2 CE: se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

necesidad por lo que el Gobierno revestía de competencia para declarar el estado de alarma, en uso de las facultades que le son atribuidas por el art.116.2 CE.

5.1.2. *Prórroga del estado de alarma*

La primera declaración del estado de alarma se interpuso por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, establecida por quince días como límite máximo por su regulación constitucional y legal. El Gobierno, mediante Acuerdo de 14 de diciembre de 2010, solicitó al Congreso de los Diputados la aprobación de la primera prórroga del estado de alarma, aprobada y efectuada por el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre.

Siguiendo el control parlamentario, el Gobierno justificó el principio de proporcionalidad en la adopción del estado de alarma, argumentando que habían sido agotadas todas las actuaciones mediante medios menos convencionales, entre los que destacaba la militarización⁵⁵ que contribuyeron a deducir que la situación revestía de medidas emergentes ante la perseverante actitud obstruccionista de los controladores.

El principio de proporcionalidad aunado al de necesidad fueron base de justificación para el Gobierno en base a prorrogar el estado de alarma ante la situación de inestabilidad que percibía la sociedad.

La situación derivó en un recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la USCA contra el Real Decreto 1673/2010, resolviéndose por el ATS 857/2011, inadmitiendo a trámite el recurso por carecer de competencia debido a la ausencia de naturaleza administrativa, pues desde el momento que el Congreso autorizó la prórroga del estado de alarma éste albergó un carácter parlamentario.

El colectivo de controladores aéreos, de USCA, ante la negativa del TS, interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra el acuerdo del Congreso de los Diputados por el que se autorizó la prórroga del estado de alarma. El argumento principal de interposición del

RD 1611/2010, de 3 de diciembre de 2010., ob.cit.

recurso fue el marco normativo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que reputa la autorización parlamentaria como un acto sin valor de ley⁵⁶.

5.1.3. *STC 83/2016, de 28 de abril de 2016 y ATC 7/2012, de 13 de enero de 2012*

El ATC 7/2012, de 13 de enero de 2012, por el que se inadmite a trámite el recurso de amparo 1598/2011, en relación con el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, de autorización de la prórroga del estado de alarma, del que resulta especialmente evocador el voto particular⁵⁷, considerado éste el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el revestimiento legal a la prórroga del estado de alarma.

En la presente resolución, el Pleno confirma la visión del Tribunal Supremo, estimando la naturaleza parlamentaria del acuerdo objeto de impugnación, que unido al valor de ley considerado al decreto de aprobación de la prórroga convierten al recurso de inconstitucionalidad en el instrumento preciso para impugnar y no el de amparo.

El litigio normativo sobre la consideración de valor o rango de ley al decreto de declaración del estado de alarma y de la aprobación de su prórroga, a la luz de establecer si son actos parlamentarios o administrativos descansa en el pronunciamiento jurisdiccional más relevante al respecto, en la STC 83/2016, de 28 de abril.

El Tribunal Constitucional admitió el recurso de amparo promovido contra el ATS 5696/2011⁵⁸ por razón de la especial transcendencia constitucional sobre el litigio judicial en pos del control jurisdiccional de la declaración y prórroga del estado de alarma, al tratarse de una indudable novedad bajo el régimen constitucional.

⁵⁶ STC 83/2016, de 28 de abril de 2016. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>

⁵⁷ El voto particular es formulado por el Magistrado Don Luis Ignacio Ortega Álvarez, y se adhieren a su opinión los Magistrados Don Javier Delgado Barrio y Don Pablo Pérez Tremps.

⁵⁸ ATS 5696/2011, de 30 de mayo de 2011. Véase en:

<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=6013912&links=%22153%2F2011%22&optimize=20110623&publicinterface=true>

La Sentencia 83/2016 supuso un hito jurisprudencial de especial trascendencia por establecer el ámbito jurisdiccional bajo el que han de fiscalizarse los decretos de declaración del estado de alarma y sus prórrogas. Sobre el objeto del litigio, el Tribunal Constitucional estableció, al tenor de sus palabras, que la legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar (FJ 10).

La STC 83/2016 sentó un precedente jurisprudencial estableciendo que la actividad normativa del Gobierno en el marco del derecho de excepción es subordinada al ámbito jurisprudencial por el carácter de ley otorgado a la declaración y prórrogas del estado de alarma, al igual que para el resto de los estados de emergencia contemplados en el artículo 116 CE, no pudiendo ser supeditada al Derecho Administrativo por el carácter indubitadamente parlamentario.

En corolario, resulta útil atender a impresiones previas a la crisis de los controladores aéreos sobre el control parlamentario. Ante esta perspectiva, el autor Ignacio Berdugo⁵⁹ considera que la intervención parlamentaria en la tramitación del estado de alarma debería instituir los aspectos normativos del decreto correspondiente; de esta consideración diside el autor Francisco Fernández Segado⁶⁰ acercándose más a la postura expresada por la jurisprudencia.

5.2. Estado de alarma por la crisis del Covid-19

El aciago acaecimiento de la infección de especial riesgo causada por el SARS-CoV-2 conocido como Covid-19 ocasionó en España una situación de emergencia sanitaria sin precedentes que

⁵⁹ BERDUGO GÓMEZ, I., (1981) “Los estados de alarma, excepción y sitio”. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en: Revista de la Política Comparada, núm.5. Citado por LAFUENTE BALLE, J.M., (1990) “Los estados de alarma, excepción y sitio”, en: Revista de Derecho Político, núm.31, pág.29. Véase en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1990-31-04993CC6/PDF>

⁶⁰ FERNÁNDEZ SEGADO, F., (1981) “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, en: Revista de Derecho Político, núm.11, Universidad Autónoma de Madrid, págs.97 a 98. Véase en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8119/7770>

conllevó al establecimiento del estado de alarma el 20 de marzo del año 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Durante la crisis del Covid-19 se decretaron dos estados de alarma, prolongándose el primero en el tiempo mediante sucesivas prórrogas. El primer estado de alarma que comenzó el 20 de marzo de 2020 concluyó el 21 de junio del mismo año. En ese transcurso de tiempo el Gobierno de la nación y las CCAA aplicaron medidas restrictivas de circulación a los ciudadanos, estableciendo como límite la garantía en el suministro de alimentos y de productos necesarios para la salud pública. En ese marco de medidas restrictivas se **fueron** condicionando diferentes garantías para asegurar los servicios imprescindibles y la salud pública, como la regulación de la apertura restringida de la restauración, así como de las actividades culturales, deportivas y similares, priorizando en un plan de desescalada acorde a la evolución de cada territorio.

Una de las premisas básicas que resultó de aplicación durante este periodo de tiempo fue la puesta en funcionamiento del trabajo a distancia, para evitar la eclosión de la economía en unos momentos complejos para la salud pública pero también para la economía española que se veía influenciada negativamente.

Constriniéndose en una circunstancia extraordinaria de aplicar medidas excepcionales ante una situación de emergencia resultan de aplicación los reales decretos, emanados del Gobierno, como decisiones singulares y directamente infraordenadas a la Constitución y como fuente de habilitación y canon de legalidad para las disposiciones o actos administrativos dictados por la autoridad competente bajo la vigencia del estado de alarma. García Cuadrado considera que temporalmente los decretos-ley ocupan el lugar de una verdadera norma, al momento de valorar la validez y legalidad de los actos administrativos que se dictan apoyándose en su declaración⁶¹.

⁶¹ GARCÍA CUADRADO, A.M., (1999) “Aproximación a una teoría de los actos constitucionales”, en: Revista de Derecho Político, núm.46, pág.52. Véase en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1999-46-41FD37F5/PDF>

5.2.1 *Primer estado de alarma: Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020*

Para contextualizarnos en el presente Decreto, hemos de hacer referencia a unos días antes, el 11 de marzo de 2020, día en el que la OMS elevó la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el Covid-19 a pandemia internacional. Este dato resulta de especial relevancia, pues la evolución de la situación provocada por la enfermedad infecciosa ocasionó que el virus que comenzó aisladamente en una ciudad de China, Wuhan, se transformará de un problema de Estado a un problema de gran índole a nivel internacional, requiriendo la adopción de medidas inmediatas y eficaces que hicieran frente a esta coyuntura.

Por ende, dada la magnitud de los hechos derivada de un virus de índole grave infeccioso propició un elevado riesgo de contagio a nivel internacional, siendo indispensable proceder a la declaración del estado de alarma.

Ante tal circunstancia extraordinaria, el Gobierno decretó el RD 463/2020, de 14 de marzo, para hacer frente a esta situación resultante de extrema gravedad con medidas imprescindibles. Si bien, recordemos que el plazo dispuesto para esta situación excepcional es de quince días naturales, regulado en el art.6.2 LOAES.

El presente Decreto establece en el texto consolidado que las medidas reguladas resultan de imprescindible aplicación para hacer frente a la situación, proporcionadas a la extrema gravedad de esta, no suponiendo la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución española (RD 463/2020).

Si bien, ante este último dato hemos de analizar dos posturas doctrinales. Por una parte, un sector de la doctrina consideró que las medidas adoptadas en el Real Decreto por el que se estableció el estado de alarma por el Covid-19, así como las adoptadas en sus sucesivas prórrogas, supusieron una verdadera suspensión de derechos fundamentales y no meras limitaciones. Su postura la identifican con lo estipulado en el RD 463/2020, el cual aducen vulnerado por restringirse entre otros derechos la libre circulación de las personas, derecho fundamental recogido en el artículo 19 CE.

Por otro lado, otro sector doctrinal considera que el presente Real Decreto no supuso una verdadera suspensión de derechos, sino una mera limitación para materializar los objetivos marcados que conllevarían a superar la crisis sanitaria. Su tesis se mantenía respaldada en el texto legal “las medidas deben ser las estrictamente indispensables para asegurar el resarcimiento de la normalidad y se aplicarán de forma proporcionada a las circunstancias”.

Basándonos en la legislación vigente en el presente contexto, el artículo 13.2 de la Ley Orgánica que reguló los estados de alarma, excepción y sitio, si permite la suspensión de derechos en el caso del establecimiento de los dos últimos estados excepcionales mencionados, esto es, el de excepción y sitio, previa autorización del Congreso con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita.

Durante el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas se limitaron derechos fundamentales como la libre circulación como medida para limitar en lo posible la propagación del virus con la movilidad y contacto entre ciudadanos. Por ende, la limitación del derecho de circulación se vio limitado, pero no suspendido en su totalidad, mediante los planes de contingencia y escalada que desarrolló el Gobierno junto con las Comunidades Autónomas.

Conforme a las dos consideraciones doctrinales mencionadas, se ha venido discutiendo la constitucionalidad de los estados de alarma, con la interposición de recursos presentados por el partido político VOX, que analizaremos más adelante, así como las sentencias. Para poder abordar la inconstitucionalidad del estado de alarma debemos reconducir el estado de alarma a las sucesivas prórrogas.

5.2.2. Prórrogas del estado de alarma

El Gobierno a instancia del plazo fijado por la LOAES consideró que la magnitud de la situación sanitaria no se resolvería en quince días naturales por lo que sucesivamente se fueron aprobando prórrogas mediante los Acuerdos del Consejo de Ministros, de 24 de marzo, 7 de abril, 5 de mayo y 19 de mayo de 2020.

De este modo, el Gobierno como autoridad competente solicitó autorización expresa al Congreso de los Diputados como establece la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, para prorrogar hasta en cinco ocasiones el estado de alarma, siendo acordado por la Cámara Baja.

El RD 476/2020, de 27 de marzo⁶² prorrogó el estado de alarma declarado por el RD 463/2020, de 14 de marzo, extendiéndose hasta las 00:00 horas del 12 de abril de 2020. Para llevar a cabo la prórroga del estado de alarma, el Gobierno, solicitó en reunión extraordinaria del Consejo de Ministros la autorización para hacer efectiva la prórroga mediante el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo con el fin de garantizar la eficaz gestión de la emergencia sanitaria en aras de contener la propagación de la enfermedad. Esta nueva prórroga establecida en este real decreto se extendió temporalmente hasta las 00:00 horas del 12 de abril de 2020.

La nueva prórroga continuó rigiéndose bajo las condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

Pero la situación continuaba revistiendo de especial gravedad y por ello, el Gobierno solicitó al Congreso de los Diputados autorización para establecer nueva prórroga de quince días, Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 2020. Por ello, mediante el **RD 487/2020, de 10 de abril**⁶³ se estableció extendida la prórroga hasta las 00:00 horas del 26 de abril de 2020, sometiéndose a las mismas condiciones anteriores.

Estrictamente indispensable fue la continuación de la declaración del estado de alarma con una sucesiva prórroga establecida por el **RD 492/2020, de 24 de abril**⁶⁴ vigente hasta las 00:00 horas del 10 de mayo de 2020.

⁶² RD 476, 2020, de 27 de marzo (BOE, núm.86, de 28 de marzo de 2020).

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>

⁶³ RD 487/2020, de 10 de abril (BOE, núm.101, de 11 de abril de 2020).

Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4413

⁶⁴ RD 492/2020, de 24 de abril (BOE, núm. 115, de 25 de abril de 2020).

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4652-consolidado.pdf>

Con el tercer periodo de prórroga los datos reflejados por las autoridades sanitarias reflejaron una tendencia decreciente de casos infectados por la variante Covid-19, si bien aún se consideraba necesario optimar los sistemas de información y vigilancia para gestionar eficazmente la emergencia sanitaria.

De este modo, se consideró necesario prorrogar nuevamente el estado de alarma como instrumento para limitar la libertad deambulatoria en el territorio nacional como la principal vía para controlar la pandemia, basada en el distanciamiento social. En la nueva prórroga establecida por el **RD 514/2020, de 8 de mayo**, autorizada por la Cámara Baja, se estableció la posibilidad de relajar las limitaciones con la nueva ruta de desescalada que se planteó en este contexto.

Nos encontramos ante una nueva prórroga más relajada del estado de alarma permitiendo a las Comunidades Autónomas una mayor intervención adaptada sobre las medidas aplicables en cada territorio autonómico, en rigor con lo establecido en el marco común de la Hoja de ruta europea para el levantamiento de las medidas de contención de la Covid-19.

El Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo dispuso la prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del 24 de mayo de 2020, contemplando un procedimiento para la desescalada, así como la posibilidad de acordar el Gobierno conjuntamente con las Comunidades Autónomas la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las posibles limitaciones respecto a la libertad deambulatoria en base a la evolución de la pandemia en cada territorio.

Finalmente, la última prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se materializó con la aprobación del **RD 537/2020, de 22 de mayo**⁶⁵ prorrogado hasta las 00:00 horas del 7 de junio de 2020.

El contenido del Real Decreto 463/2020 sobrevino una situación excepcional de confinamiento general en España, de aplicación de medidas excepcionales. En el preámbulo del Real Decreto se establece que “las medidas que se contienen en el presente son las imprescindibles para hacer frente

⁶⁵ RD 537/2020, de 22 de mayo (BOE, núm.145, de 23 de mayo de 2020).
Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de estas y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”.

La Constitución en su artículo 55 reserva el concepto de suspensión en caso de que se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio, por razones de orden público, ajenas a las restricciones o limitaciones por razones de salud en el caso de declararse un estado de alarma⁶⁶. En el estado de alarma por la crisis sanitaria del Covid-19 no se suspenden, sino que se limitan los derechos, no privando a las libertades de la garantía de su contenido esencial, pudiendo verse afectado por su declaración, pero no contribuyendo a su desaparición total o parcial, como sucedería con la suspensión⁶⁷.

5.2.3. *La proporcionalidad en los plazos de prórroga del estado de alarma*

El problema de la prórroga adolece de facto al contenido formal de la Ley orgánica 4/1981 al no establecer ningún límite de duración. La intervención y control parlamentario suponen un plus garantista, una mayor garantía democrática y más en situaciones excepcionales como es la aplicación de alguno de los estados de emergencia.

La declaración inicial del estado de alarma por el Gobierno, por un plazo máximo de quince días, no requiere autorización parlamentaria. Si bien, será preciso dar cuenta al Congreso de los Diputados para mantener el estado de alarma por más de quince días. Lafuente Balle considera que este trámite se traduce en un conflicto de jerarquía normativa, haciéndonos reflexionar sobre la cuestión que plantea: ¿Cómo un decreto del Gobierno, carente de cualquier intervención parlamentaria, podría primar por encima de leyes orgánicas, inclusive de estatutos de autonomía?⁶⁸. Esto es debido a que los decretos dictados por el Gobierno forman parte de la legalidad excepcional, poseyendo rango de ley, sin intervención parlamentaria, únicamente circunscribiéndose al control vía recurso de inconstitucionalidad.

⁶⁶ DE LA QUADRA SALCEDO, y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., (2021) “Encuestas” en: Teoría y Realidad Constitucional, pág. 39.

⁶⁷ GARRIDO LÓPEZ, C., (2021) “Encuestas”, ob.cit., pág. 41.

⁶⁸ FAFUENTE BALLE, (2021) en: Teoría y Realidad constitucional, ob.cit., pág.352.

El Gobierno posee una doble consideración como órgano constitucional y como órgano administrativo, debiendo estar a lo previsto en la carta magna, art.116.2⁶⁹ y en su ubicación en el Título V (dedicado a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales).

El Auto de 9 de marzo de 2011, que resolvió el recurso de reposición de la USCA vino a especificar que la autorización para prorrogar el estado de alarma es una verdadera convalidación de su declaración inicial porque ratifica su validez, y por eso, dispone su continuidad. El decreto gubernamental de prórroga se limita a formalizar y exteriorizar el acto parlamentario de autorización (STC 83/2016, FJ. 10) resultado de una interpretación evolutiva o integradora del estado de alarma declarado por la crisis del transporte aéreo.

Ahora bien, ¿las sucesivas prórrogas de la primera declaración del estado de alarma respetaron el principio de proporcionalidad?

La jurisprudencia del TC y del TEDH contempla que durante el estado de alarma ha sido respetado el principio de proporcionalidad, por haber sido adoptado por una ley (Constitución y L.O. 4/1981) que garantizase el fin que se proponía, así como en los sucesivos reales decretos que declaran y prorrogan el estado de alarma. De este modo, las medidas impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad sostienen un elemento común, recogido en el preámbulo de los reales decretos, evitar el contagio entre ciudadanos⁷⁰ concurriendo así todos los requisitos anteriormente mencionados para la aplicación de las medidas respetando el principio de proporcionalidad.

La intervención del Congreso es de especial relevancia como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, determinando el alcance, las condiciones y los términos de dichas prórrogas por los grupos parlamentarios. Hay que destacar sobre la primera prórroga del estado de alarma la propuesta presentada por el Partido Nacional Vasco (PNV) que se materializó en

⁶⁹ “El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”.

⁷⁰ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>

una nueva Disposición Adicional 6ª del decreto de alarma⁷¹. De este modo se remitió información y dictamen de valoración sobre la eficacia de las medidas adoptadas, repercutiendo así en el principio de idoneidad y proporcionalidad al ser autorizadas las prórrogas por el Congreso de los Diputados.

5.2.4. *El discutible contenido material de los Decretos leyes durante el estado de alarma*

Para conocer el contenido material de los decretos leyes durante el estado de alarma por el Covid-19 procede acudir al art.11 de la LOAES que es la que establece las medidas del estado de alarma, por tanto, el contenido material. Bajo el presente epígrafe catalogado como “discutible contenido material” alude a dar respuesta a la cuestión ¿puede el Gobierno sin autorización parlamentaria adoptar medidas que no se atienen a los arts.116.2 CE y 11 LOAES?

El TC ha resuelto atribuir rango legal a los decretos leyes gubernamentales declarados bajo el estado de alarma.⁷² Si bien, los decretos leyes atribuidos con rango legal bajo el marco de la pandemia atañen a la polémica de discutible contenido material de estos por la restricción de derechos que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

La STC 148/2021, de 14 de julio, dio respuesta a los interrogantes sobre la admisibilidad o no de las restricciones interpuestas bajo el estado de alarma, cuyo fundamento principal aborda la diferenciación entre los conceptos de limitación y suspensión. El estado de alarma permite tan solo la limitación de derechos. Solo los estados de excepción y sitio regulan la suspensión de los derechos y libertades constitucionales⁷³.

Sobre la controversia suscitada en relación con la aplicación del estado de alarma en contraposición del estado de excepción, los Magistrados Andrés Ollero Tarrasa y M^a. Luisa

⁷¹ En la Disposición 6ª del Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se dispuso lo siguiente: “el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus y mitigar su impacto sanitario, económico y social”.

⁷² LAFUENTE BALLE, J. M^a., (2021) “El decreto de alarma: rango jerárquico y control de constitucionalidad, un cambio de criterio”, en: Teoría y Realidad Constitucional, pág.344

⁷³ It., págs.343 a 374

Balaguer Callejón sostienen que hay que remitirse a los supuestos de hecho de cada uno. Coinciden sus argumentos en que el estado de excepción está previsto para graves alteraciones del orden público, mientras que el de alarma para casos de catástrofes naturales y pandemias. Ambos magistrados coinciden en que la LOAES no contempla que incondicionalmente de que la afectación al orden público sea mayor o menor no delimitaba o contemplaba una sustitución del estado de alarma a excepción, pues no está contemplada dicha graduación.

El presupuesto de hecho para contemplar uno u otro estado de emergencia dependerá de la afectación al orden público, entendiendo el Magistrado Juan Antonio Xiol Rius, en su voto particular, que cada estado de emergencia responde a causas distintas del mismo modo que habrá que estar al carácter de las medidas adoptadas, si son limitaciones o suspensiones.

5.2.5. La alteración del principio de centralidad parlamentaria

El TC consideró que la declaración del estado de alarma para el establecimiento de limitaciones o restricciones al ejercicio de un derecho fundamental no priva al derecho de su carácter fundamental o de su rango constitucional y que tampoco suspende la eficacia del Estado de Derecho. Ante tales argumentos, la jurisprudencia del TC como del TEDH admiten la limitación de derechos cuando se respeta el principio de proporcionalidad.

Si bien, el Pleno del TC resolvió el recurso de amparo⁷⁴ promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX del Congreso de los Diputados, contra el Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el primer estado de alarma para la gestión de la situación sanitaria ocasionada por el Covid-19, así como del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior y los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril y 492/2020, de 24 de abril por los que se prorrogó el estado de alarma. También se formuló el

⁷⁴ El artículo 162 CE regula las condiciones generales de legitimación activa en los recursos de inconstitucionalidad y amparo “están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas” (art. 162.1.a CE) Del mismo modo, se regula en el artículo 32.LOTC por lo que respecta a la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad “están legitimados para el recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás leyes del Estado, orgánicas o en cualquiera de sus formas (...) el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores” (art. 32.1 LOTC).

recurso de amparo contra la Orden SDN/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios fúnebres para limitar la propagación y el contagio del Covid-19.⁷⁵

La sentencia a la que aludimos 148/2021, de 14 de julio de 2021, de la que ha sido ponente el Magistrado Pedro González Trevijano no cuestiona la adopción de medidas excepcionales para hacer frente a la situación sanitaria como medidas de necesidad, sino que lo que cuestiona es el instrumento jurídico utilizado para ello, por considerar que algunas de éstas, en cuanto implican la suspensión de derechos fundamentales no encuentran su nexo constitucional con la declaración del estado de alarma, sino que habría sido justificado la declaración del estado de excepción.

El razonamiento del FJ 11 de la sentencia, que establece la razón por la que se interpuso el recurso de amparo alude al convencimiento de que, a la excepcionalidad de la situación sin precedentes acontecida en España por la crisis sanitaria, solo puede hacerse frente dentro de los mecanismos constitucionales y no al margen de éstos.

Se desprende en la sentencia la ausencia de cobertura suficiente, si bien hemos de perfilar que la Constitución no alude a una diferenciación entre los estados excepcionales, sino que remite a una ley orgánica para su desarrollo (LOAES), debido a que la suspensión de ciertos derechos solo aparece refrendada en el caso de decretarse el estado de excepción, por lo que desde un punto de vista conceptual y objetivo parece justificada la declaración de inconstitucionalidad señalada en el fundamento jurídico 5 respecto de los apartados 1 y 5 del RD impugnado.

El fundamento principal del primer estado de alarma por el mantenimiento del orden público y contención del virus se estableció sobre una medida específica que fue la suspensión del derecho a circular libremente recogido en el artículo 19 CE, derecho fundamental solo previsto para los casos de declaración de los estados de excepción o sitio (art.55.1 CE). Así como la privación temporal del derecho a mantener reuniones privadas, además de las restricciones de circulación

⁷⁵ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021, FJ. 1

por el territorio nacional, lo cual entendemos que comporta la escisión material del derecho a mantener reuniones privadas, dejando sin opción a escoger libremente la residencia puesto que el RD únicamente amparaba el retorno a la residencia habitual.

Siguiendo su criterio, el Gobierno se sirvió de medidas necesarias idóneas y proporcionales ante la situación de crisis sanitaria, si bien convirtió el estado de alarma en un sucedáneo del estado de excepción, prescindiendo de la previa autorización parlamentaria. Por estas y las anteriores razones jurídicas, el Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de las medidas recogidas en los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7⁷⁶ del RD 463/2020.

Dichos preceptos anteriores contradicen el derecho fundamental de circular libremente por todo el territorio nacional, así como el derecho a elegir libremente residencia (art.19 CE) y el derecho de reunión pacífica y sin armas (art.21.1 CE) pues exceden del alcance que para el estado de alarma reconocen la Constitución y la Ley Orgánica por la que se decretó el primer estado de alarma.

Aún considerando respetado el principio de proporcionalidad en la adopción de las medidas establecidas como necesarias para la contención de la pandemia, la propia sentencia apela a que no es sin embargo considerado como único parámetro para refrendar su constitucionalidad dada la desnaturalización de la excepcionalidad contemplada en el art.116 CE.

La sentencia declara que la inconstitucionalidad del RD 463/2020 no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcional ha aceptado, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de derechos

⁷⁶ El artículo 7 del RD 463/2020 recoge la limitación de la libertad de circulación de las personas, habiendo sido declarados inconstitucionales los siguientes apartados:

Art. 7.1: “Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades (...)”

Art. 7.3: “En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias”.

Art.7.5: “El Ministro de Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez cuando el tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos (...)”.

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>

fundamentales. A lo cual se añade, que, habiendo afectado a la generalidad de la población, no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuridicidad. Entenderlo de otro modo pugnaría no sólo con el principio de constitucionalidad de seguridad jurídica (art.9.3 CE) sino también con la igualdad (art.14 CE)⁷⁷.

La alteración del principio de centralidad parlamentaria también hemos de abordarla ante el cierre del Congreso de los Diputados desde la entrada en vigor del RD 463/2020, motivada por la suspensión del derecho de participación de los diputados en el control parlamentario, así como por la suspensión de las iniciativas legislativas. Dicha manifestación concurrió con la estimación del recurso de amparo, interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados, por el Pleno del Tribunal Constitucional.

El 19 de marzo de 2020 mediante Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, se decidió suspender el cómputo de los plazos de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos de la Cámara desde la entrada en vigor del RD 463/2020, de 14 de marzo, afectando a los plazos de las iniciativas que estaban en tramitación. Ante dicha suspensión, el grupo parlamentario VOX presentó una solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa, el 23 de marzo de 2020, al considerar lesionado el derecho de participación política consagrado en el artículo 23.2 CE⁷⁸ en relación con los artículos 66.2 y 116 CE.

Bajo la competencia del Parlamento, enmarcada durante la vigencia del estado de alarma, de convalidar los Reales Decretos del Gobierno, el grupo recurrente VOX consideró vulnerado su derecho de participación política, con la suspensión de una de las funciones más relevantes del Congreso de los Diputados como es el control y en este caso la convalidación de las prórrogas del estado de alarma.

⁷⁷ Tribunal Constitucional, Gabinete del Presidente, Oficina de Prensa “Nota Informativa N°74/2021”, pág.2. Véase en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2074-2021.pdf

⁷⁸ Con relación al artículo 23.1 CE, el apartado segundo establece que “los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

El sentido del escrito de los diputados de VOX sobre la reconsideración del Acuerdo de la Mesa del Congreso se sustentaba en revocar dicho acuerdo, levantando la suspensión del cómputo de los plazos establecidos en el mismo. La mesa del Congreso estimó levantar la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas legislativas, el 7 de abril de 2020, desestimando en una posterior reunión, el 21 de abril de 2020, la solicitud de reconsideración prevista por los diputados recurrentes.

Ante dicho contexto, cabe preguntarse si la paralización parlamentaria se contextualiza dentro de los principios de necesidad y proporcionalidad, o, si, por el contrario, resulta desproporcionada por haberse podido recurrir a la vía telemática u a otros recursos para evitar la interrupción del ejercicio parlamentario y actividad propia del Congreso. Esta cuestión es desarrollada en la STC 168/2021⁷⁹, bajo la rúbrica “esencialidad de la función parlamentaria del control del Gobierno” de la que se desprende el criterio de interpretación normativo de cada una de las partes⁸⁰ en la que el TC analiza si la resolución recurrida afecta directamente a la legalidad del *ius in officium*⁸¹

Se extrae de la STC una reiterada remisión doctrinal del TC, partiendo de los antecedentes habidos de la primera declaración de un estado de alarma en la historia de nuestro país, ostensible para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, a través de la STC 83/2016⁸² a colación con el objeto litigioso de la paralización del Parlamento “estando vigente

⁷⁹ STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021. Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-18371

⁸⁰ Ob.cit., La letrada de las Cortes Generales, Doña. Paloma Martínez Santa María, consideró que el acuerdo de suspensión de plazos por la Mesa del Congreso se contextualizaba como una medida adecuada y proporcionada ante las circunstancias sanitarias y de salud pública, habiéndose adoptado de forma escalonada desde el momento en que se conoció el positivo por coronavirus de un diputado del grupo recurrente. Por el contrario, la parte recurrente, el grupo parlamentario VOX, no considerando adecuada ni proporcional la medida adoptada, recondujo la demanda basándose en los preceptos constitucionales habidos sobre el tema en cuestión (arts. 66.2 y 116.5 CE) y en base a la doctrina establecida en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, a colación de la función de control al Gobierno que corresponde al Congreso de los Diputados y de la STC 203/2001, de 15 de octubre, respecto de las facultades que integran el derecho de participación política del artículo 23.2 CE.

⁸¹ Definido como un derecho de configuración legal, al tenor de las palabras que se desprenden de la STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ.3: “en el sentido en que compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez reconocidos y configurados aquellos derechos y facultades, se integran en su estatus representativo”, del Tribunal Constitucional, “Notas de prensa”, voto particular en el recurso de amparo núm.2109-2020, pág.5. Véase en https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2022_024/2020-4885VPS2.pdf

⁸² STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, FJ. 7.

alguno de los estados de alarma, excepción y sitio no cabe la interrupción del funcionamiento del Congreso. Pero en cambio, si es posible, y en este caso incluso necesario, dada la excepcionalidad de la situación a la que el Congreso, no obstante, su autonomía, no puede permanecer ajena, adecuar tal funcionamiento a las circunstancias concurrentes, siempre y cuando esta adecuación sea proporcionada y esté suficientemente justificada”.

Contextualmente la Mesa del Congreso hizo alusión de la STC 124/2018 sobre conflicto entre órganos constitucionales para desestimar la solicitud de reconducción del acuerdo, en base a la función de control al Gobierno del Congreso de los Diputados referida en este caso a la alegada paralización de su actividad, argumentando literalmente la sentencia que “este control no tiene por qué realizarse siempre de la misma forma ni con los mismos instrumentos”⁸³.

La alusión doctrinal recobra relevancia interpretativa en la decisión del TC, si bien ha de hacerse hincapié en que la doctrina habida no es meramente extrapolable al caso concreto, pues cada estado de emergencia reviste de unas circunstancias excepcionales ante las que habrá que apelar a los preceptos constitucionales y a la normativa aplicable en cada momento, evitando limitarse a reproducir la doctrina establecida. Dicha argumentación fue seguida por la letrada de las Cortes Generales, con el fin de desestimar la demanda de amparo, considerando que la situación del estado de alarma “dio lugar a una situación novedosa del Parlamento, nunca imaginada, ni prevista, al quedar muy dificultada la reunión parlamentaria en su concepción clásica presencial, lo que obligó a la Cámara a tener que adaptarse a esta situación” (STC 168/2021, antecedente 7º).

Al tenor del presente litigio, recordemos la controversia conceptual planteada en páginas anteriores sobre el sentido conceptual de “limitación” o “restricción” de derechos, extrapolable al caso sobre el sentido de concretar y determinar si procedió la “suspensión” o “interrupción” de los plazos, en colación con la suspensión del Estado democrático y constitucional. Para la letrada, la suspensión de los plazos no resulta equivalente a la paralización del Congreso, no derivando de ello una completa interrupción de la actividad democrática en el Congreso.

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>

⁸³ STC 124/2018, de 14 de noviembre de 2018, FFJJ 7 y 9.

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-17131>

El Ministerio Fiscal y la letrada de las Cortes Generales motivaron su posición dando cuenta de que la suspensión de plazos estuvo justificada por la preservación de la vida y salud de los diputados y personal de la Cámara. Argumentación rechazada por el TC al tenor de sus palabras en el análisis de la cuestión sometida a su enjuiciamiento “si bien es conforme con la Constitución el objetivo de preservar la vida y salud de los propios parlamentarios y del personal del Congreso, la decisión de suspender el cómputo de los plazos de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración, resulta contrario a una de las funciones más caracterizadas del trabajo parlamentario como es la del control político del Gobierno y, respecto del Congreso de los Diputados, también de la exigencia de responsabilidad política” (STC 168/2021, de 5 de octubre).

El fallo del Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX, declarando haber sido vulnerado su derecho fundamental de participación política y declarando nulos los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020 y de 21 de abril de 2020⁸⁴.

Revierte relevancia mencionar algunos de los votos particulares dictados en el recurso de amparo, discrepantes de la posición mayoritaria de la sentencia. El magistrado D. Juan José González Rivas disintió del contenido, apelando a la metodología empleada y a la incorrecta sustanciación de la vía establecida, considerando inadecuado el cauce procedimental del recurso de amparo, pero si proporcionada la suspensión del cómputo de plazos reglamentarios en concordancia con la restricción del derecho de participación política debido a la coyuntura sanitaria vigente en esos momentos. Discrepante también se mantuvo el magistrado D. Cándido Conde Pumpido Tourón⁸⁵.

⁸⁴ El primer acuerdo de 19 de marzo de 2020 de la mesa del Congreso de los Diputados supuso suspender el cómputo de los plazos reglamentarios de las iniciativas que estaban en tramitación en esos momentos, así como la presentación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley como del control al Gobierno. Del segundo acuerdo, de 21 de abril de 2020, se dedujo desestimar la solicitud presentada por los diputados del grupo parlamentario VOX de reconsiderar el anterior acuerdo.

⁸⁵ Frente al discrepante voto particular del magistrado D. Juan José González Rivas, el magistrado D. Cándido Conde Pumpido Tourón, en la STC 168/2021, postula su argumentación dirigiéndose a la metodología y fundamentación empleada con una alusión precisa sobre el alcance del recurso de amparo, considerando que éste no fue el procedimiento adecuado al no considerar vulnerado de forma concreta, real y efectiva el derecho de participación política. Por ello, considera que la sentencia debió realizar un exhaustivo examen de los acuerdos de la Mesa del Congreso para poder concretar la lesión del ius in officium y no recaer sobre el juicio de

En último lugar, mencionar el voto particular de la magistrada D^a. María Luisa Balaguer Callejón y del magistrado D. Juan Antonio Xíol Ríos en el mismo sentido, considerando que las medidas dictaminadas revistieron de idoneidad y proporcionalidad ante la finalidad constitucionalmente legítima de preservar la salud de todo el personal del Congreso. Además, a la vista de la argumentación revisada, concluyeron no haber constatado la vulneración del artículo 23.2 CE, por no estar ante la restricción de un derecho fundamental, sino ante la imposibilidad sobrevenida en todo su ejercicio.

5.2.6. *Situaciones de alarma apolítica*

El constituyente de 1978 y el legislador orgánico de 1981 adoptaron el modelo de estado excepcional regulado en tres estados distintos, sin establecer una categoría clara y objetiva del marco de actuación ante dichos estados de emergencia (alarma, excepción y sitio), entendiéndolos sin ambages como situaciones de diferente naturaleza que responden a diferentes enfoques cualitativos.⁸⁶

Pablo Fernández de Casadevante, profesor de Derecho Constitucional, considera que el Gobierno de España ha incurrido en una situación de flagrante inconstitucionalidad al servirse del estado de alarma para suspender derechos fundamentales básicos, cuando lo adecuado era hacerlo a través del estado de excepción⁸⁷. Si bien esta consideración no ha sido la seguida por toda la doctrina, pues una parte de ella se pronunció sobre si las medidas adoptadas encubrían o no de hecho una suspensión de derechos, al tenor de lo cual entendieron que no por no tratarse de una crisis de orden público al ser una crisis sanitaria y al no haber suspensión de derechos⁸⁸.

Como Cruz Villalón hubo otro sector de la doctrina que apoyó la declaración del estado de alarma, Martínez Alarcón considera que el encuadre del estado de excepción no encaja para hacer

proporcionalidad, el cual considera sin cabida al encontrarnos ante un proceso en vía de amparo, debiendo evitar realizar un control de inconstitucionalidad.

⁸⁶ GARRIDO LÓPEZ, C., “Encuestas” (2021), ob.cit., pág.53

⁸⁷ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO., en: Teoría y Realidad Constitucional (2021) ob.cit., págs.593 a 620

⁸⁸ CRUZ VILLALÓN, P., “La Constitución bajo el estado de alarma”, en: El País, 17 de abril de 2020. Véase en: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html

frente a situaciones de crisis sanitarias, pues ha de contextualizarse en situaciones de tipo político, al funcionamiento de las instituciones democráticas, alteración del orden público que concurre cuando resultan gravemente alterados el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la prestación de los servicios esenciales para la comunidad y las potestades ordinarias insuficientes para mantenerlo o, en su caso, restablecerlo⁸⁹.

Seis de los once magistrados del Tribunal Constitucional, así como los recurrentes del recurso de inconstitucionalidad (STC 148/2021) consideran que el estado de excepción fue una opción posible, en base a que la crisis sanitaria paralizó la actividad económica, política y social del país, germinando en una grave alteración del orden público. Si bien no parece ser resuelta la encrucijada sobre qué estado de emergencia debió ser declarado, pues a priori podríamos deducir que la crisis del coronavirus resultó en una alteración del orden público, encuadrándolo en el presupuesto del artículo 13 de la LOAES⁹⁰ para la declaración del estado de excepción.

Si bien, en primera instancia de la declaración del estado de alarma, éste se ajustaba al escenario previsto en el artículo 4.b) de la LOAES⁹¹, lo cual no se pone en tela de juicio, sino el carácter restrictivo de derechos como la libertad de movimientos durante los confinamientos que no se ampara en dicha ley. Una parte de la doctrina defiende la teoría gradualista, entendiendo que habrá que estar a las circunstancias concretas de cada caso en particular, considerando el estado de excepción en caso de que la situación exija la suspensión de alguno de los derechos citados en el artículo 55.1 CE.⁹²

⁸⁹ MARTÍNEZ ALARCÓN, M.ª L. (2020) “¿Es el estado de alarma en España un estado de excepción encubierto?”, en: *The Conversation*, 3 de abril de 2020.

⁹⁰ Art.13.1 LOAES: “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”.

⁹¹ “Crisis sanitarias, tales como pandemias y situaciones de contaminación graves”.

⁹² En este sentido; así lo señala J.M. Serrano Alberca, en *Teoría y Realidad Constitucional* (2021) pág.378, referencia de SERRANO ALBERCA, J. M, (2001). *Comentario al artículo 116*, GARRIDO FALLA, F., “Comentarios a la Constitución”, Madrid, Ed. Civitas, pág.1776.

Por razón de agilidad también hay un sector de la doctrina, como el magistrado Xiol Rios, que considera contraproducente haber declarado el estado de excepción, pues el procedimiento exige la previa autorización de la Cámara Baja, lo que sin duda hubiese dilatado la declaración ante una situación de emergencia (STC 148/2021).

Los recurrentes (STC 148/2021) consideran inconstitucional el artículo 7 del RD 463/2020 por derogar la libertad de circulación y la libertad de residencia y con ello una suspensión de derechos fundamentales contraria a la Constitución, vulnerando los artículos 55.1 y 116 CE y de la LOAES en relación con los derechos fundamentales de los artículos 19, 17, 21 y 25 CE.

Encontramos en la declaración del primer estado de alarma, por el RD 463/2020, doble vulneración constitucional, primero en lo relativo a la prohibición de cualquier autoridad a adoptar medidas que, directa o indirectamente, obstaculicen la libertad de circulación (139.2 CE⁹³), en conexión con el artículo 19 CE que recoge el derecho de los españoles a elegir libremente su residencia, así como a entrar y salir libremente de España.

El artículo 11.a) de LOAES solo permite para la declaración del estado de alarma limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, sin que se autorice restricción alguna sobre la libertad fundamental de residencia. El Tribunal Constitucional recuerda que ni en los estados de excepción y sitio la L.O. 4/1981 permite la suspensión del derecho a la libertad de residencia, por lo que resulta inviable que se produzca en el estado de alarma.

La redacción originaria del artículo 7 RD 463/2020 sobre la limitación de la libertad de circulación de las personas, en base al confinamiento aplicado a todo el territorio nacional durante el primer estado de alarma, constituye una verdadera privación de libertad, infringiendo los artículos 17.1 y 25 CE. Considera el TC en la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que el confinamiento domiciliario interpuesto por los reales decretos impugnados revierte de un carácter más intenso que la propia pena de localización permanente

⁹³ Artículo 139.2 CE: “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

prevista por el Código Penal, pues impide a la ciudadanía disponer libremente de su tiempo que sí puede recibir el ejecutoriado en el caso de pena de localización permanente.

A las restricciones de circulación y de residencia establecidas durante la vigencia del estado de alarma por coronavirus, se suman las derivadas del régimen de intervención policial instaurado para garantizar el cumplimiento del confinamiento domiciliario, a través de un régimen sancionador, claramente vulneradoras de los preceptos 17.1 y 25 CE.

La suspensión de los derechos de reunión y manifestación solo está constitucionalmente contemplada en los estados de excepción y sitio, comportando de este modo una suspensión de los derechos del artículo 21 CE⁹⁴, no permitida en el estado de alarma.

En base al derecho fundamental a la educación, configurado en el artículo 27 CE, del artículo 9 del RD 463/2020 subyace la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, cuestión únicamente formulada por la L.O. 2/2006⁹⁵ que admite el supuesto de forma excepcionalísima la educación en modalidad no presencial o <a distancia> únicamente para materias voluntarias que puedan ofertar los centros educativos en los ciclos formativos de grado superior de la formación profesional.

La fundamentación de la sentencia también reputa inconstitucional el artículo 10 del RD 463/2020 por vulnerar los artículos 55.1⁹⁶ y 116 CE y la L.O. 4/1981, en relación con los derechos recogidos en los artículos 35⁹⁷ y 38 CE. Al tenor de las palabras recogidas en el apartado

⁹⁴ Artículo 21 CE: “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

⁹⁵ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

⁹⁶ Art.55.1 CE: “los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19 y 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración del estado de excepción”.

⁹⁷ Art.35 CE: “todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de la profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

d) de la fundamentación de la STC 148/2021, aún cuando la suspensión temporal de determinadas actividades empresariales o profesionales y el cierre de salas de espectáculos o de ciertos establecimientos fuese necesaria, solo podrá llevarse a cabo de conformidad con la Constitución. Durante la vigencia del estado de alarma no cabe la suspensión de ninguna de estas actividades mencionadas, ni de las actividades de hostelería, restauración ni de verbenas, desfiles y fiestas populares.

Únicamente el artículo 26 L.O. 4/1981 recoge la suspensión de determinadas actividades empresariales o profesionales y el cierre de salas de espectáculos o de ciertos establecimientos para los casos de declaración de estados de excepción y sitio.

En lo referente a las medidas excepcionales en relación con velatorios y ceremonias fúnebres, se recoge en la fundamentación de la sentencia la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 11 del RD 463/2020 y de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo⁹⁸, por vulnerar los artículos 55.1 y 116 CE y la L.O. 4/1981, en relación con el derecho a la libertad religiosa recogida en los artículos 16 y 10.1 CE. Las restricciones impuestas durante la vigencia del estado de alarma sobre la limitación de asistentes a velatorios o ceremonias fúnebres supusieron no solo una violación del derecho a la libertad religiosa, desde la perspectiva a la dignidad humana (art.10.1 CE), por integrarse la religión en el núcleo de las creencias más íntimas de las personas.

El recurso se fundamenta en que la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados producía una efectiva suspensión de los derechos fundamentales mencionados anteriormente, medidas excepcionales únicamente previstas para el caso de declararse el estado de excepción y sitio en los términos fijados por el artículo 55.1 CE. Por la presente suspensión se podría atender a una situación de transformar el estado de alarma en un sucedáneo de la excepción, pero no sometida a la previa autorización parlamentaria.

Resulta apreciable mencionar los argumentos que han llevado a cabo en la presente sentencia algunos de los magistrados en sus votos particulares sobre el epicentro de la cuestión, la

⁹⁸ Orden SND/298/2020, de 29 de marzo. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4173-consolidado.pdf>

restricción de derechos fundamentales. Don Juan José González Rivas, presidente entonces del Tribunal Constitucional, en su voto particular, manifestó discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia, al considerar que debió haberse mantenido la constitucionalidad de los apartados 1,3 y 5 del artículo 7 del RD 463/2020 por considerar que dichos derechos no han sido suspendidos durante la vigencia del estado de alarma, pues el Gobierno estaba legitimado para limitar los derechos fundamentales y libertades públicas⁹⁹. González Rivas consideró que la constitucionalidad de las medidas debería haberse determinado en función de si las restricciones a la libertad deambulatoria obedecían a finalidades legítimas y si se orientaban a ellas de una manera necesaria y proporcionada¹⁰⁰

El magistrado D. Cándido Conde Pumpido Tourón, en su voto particular, formuló su disconformidad con el fallo de la sentencia, en el mismo sentido que lo hizo el magistrado González Rivas, pero incidiendo en la difícil configuración de los términos “limitar” vs “restricción” o “suspensión”. Consideró que el canon diferenciador del concepto constitucional de “limitar o restricción” (posible en el estado de alarma) y “suspensión” (solo posible en los estados de excepción y sitio) puede conducir a una intensa inseguridad jurídica, al dejar indeterminada su categorización. Su concepción adolece a proponer la supresión de los derechos de los ciudadanos en lugar de restringiéndolos por dejar incólumes sus garantías constitucionales¹⁰¹.

D. Conde Pumpido entiende justificada la extrema constricción de la libertad de circulación en aras de proteger la salud pública, resultando idónea y proporcionada ante tales circunstancias¹⁰². La Magistrada M.L. Balaguer Callejón considera que no hubo suspensión del derecho de circulación porque la restricción de movimientos no fue absoluta, en la medida en que existían excepciones y razones para justificar la salida del domicilio¹⁰³.

⁹⁹ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021. Voto particular, conclusión 5ª.

¹⁰⁰ It., voto particular del Presidente del Tribunal Constitucional, González Rivas.

¹⁰¹ Ob.cit., apartado tercero del voto particular. González Rivas califica de “puro formalismo jurídico” el hecho de que la sentencia haya basado la declaración de inconstitucionalidad en que el instrumento jurídico utilizado para restringir el derecho tenía que haber sido el estado de excepción, no el de alarma (apartado sexto).

¹⁰² Ob cit., apartado tercero del voto particular del magistrado Pumpido Tourón.

¹⁰³ Ob cit., apartado tercero del voto particular de la magistrada Balaguer Callejón.

Resulta unánime la argumentación recogida en los votos particulares, manifestados en la sentencia por cinco magistrados, que bajo el primer estado de alarma y sus prórrogas hubo una limitación intensa pero necesaria y proporcionada de la libertad de circulación. Sobre la configuración y el contenido atribuido a las expresiones jurídicas “limitar” o “suspender” dependía el fallo de la sentencia como hemos venido citando anteriormente.

La premisa cardinal entre la valoración de los magistrados sobre la inconstitucionalidad del estado de alarma se sostiene en que los discordantes consideran que a la vista de la situación extraordinaria y sin antecedentes a la que había que hacer frente, solo el estado de alarma era el que podía ser declarado, pues como es sabido el estado de excepción se regula en el artículo 13 de la LOAES para otro tipo de situaciones.

Ante la disyuntiva de la elección de un estado de excepción o de alarma se deduce que la única herramienta normativa aplicable para combatir la pandemia era el estado de alarma, pues ninguna ley sanitaria permitía establecer limitaciones como confinar un municipio o área determinada de forma generalizada. La única ley sanitaria vigente en el momento extrapolable a la situación extraordinaria del coronavirus era la L.O. 3/1986, de 14 de abril¹⁰⁴ cuyo ámbito de adopción se circunscribe a medidas individuales no colectivas sobre la población en general, concediendo a la autoridad sanitaria la posibilidad de ordenar tales medidas preventivas previa autorización judicial.

Por ello, concluye la sentencia dictaminando que para prever en el futuro una situación como la acontecida, desde el punto de vista constitucional, será necesario formular una reforma normativa a fin de habilitar las crisis sanitarias o epidemias graves como supuestos adecuados para una declaración del estado de excepción

¹⁰⁴ Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Véase en: [BOE-A-1986-10498](#)

5.3. Segundo estado de alarma

La segunda declaración del estado de alarma se acordó por el RD 926/2020, de 25 de octubre. En esta ocasión el poder ejecutivo sometió a la aprobación del Congreso de los Diputados una prórroga de seis meses hasta el 9 de mayo que dio lugar al RD 956/2020.

La segunda declaración del estado de alarma trajo como cambio significativo la traslación de la responsabilidad en las CCAA, recuperando así el ejercicio pleno de sus competencias sanitarias. El CISNS es el órgano sobre el cual están representadas todas las CCAA y sobre el cual recayó la responsabilidad de coordinar la actuación de éstas, mediante la emisión de declaraciones de actuaciones coordinadas en salud pública¹⁰⁵.

Nos encontramos ante una estrategia política en relación con la primera declaración del estado de alarma, pues si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de quince días a que se refiere el artículo 116.2 de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquél¹⁰⁶. Entiéndase por estrategia política la evasiva del debate parlamentario cada quince días con el segundo estado de alarma, con una prórroga única de seis meses.

5.3.1. *¿Quién controla el estado de alarma?*

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre¹⁰⁷, por el que se prorroga el estado de alarma por seis meses, hasta el 9 de noviembre, dotó de un paraguas jurídico a las comunidades autónomas revestidas de competencias en materia de responsabilidad en la lucha contra la pandemia durante la “nueva normalidad” sobre la que es revestida esta nueva prórroga.

¹⁰⁵ Art.65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo de 2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, reformado por el Decreto-Ley 21/2009, de 9 de junio. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-10715>

¹⁰⁶ Art.162.2. Reglamento del Congreso de los Diputados, Resolución de 24 de febrero de 1982. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

¹⁰⁷ Se establece que la aplicación de las medidas establecidas por anteriores reales decretos no será materializada con carácter automático en todo el territorio nacional, sino que, en función de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad cada autoridad competente será quien determine su modulación, flexibilización o supresión de las medidas en su ámbito territorial, refiriéndose así a la competencia delegada en las Comunidades Autónomas (art.9 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>

En la solicitud de autorización de la prórroga del estado de alarma del Gobierno al Congreso de los Diputados no pormenorizó las medidas que debían ser aplicables ni la correspondencia que debiera existir entre el periodo de prórroga de seis meses y dichas medidas. Si bien el Congreso no objetó aquella, aún sin contener reserva alguna de las instrucciones o de la supervisión parlamentaria.

El decreto de alarma prorrogado traspasa a las Comunidades Autónomas la decisión y ejecución de las medidas de limitación de la libertad de circulación previstas en él. En lo referente a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno de la Nación, si bien en cada comunidad autónoma será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía, en los términos establecidos en el real decreto (arts.2.1 y 2.2 RD 926/2020). Del mismo modo, las autoridades competentes delegadas podían dictar, por delegación del Gobierno, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 (art.2.3 RD 926/2020, de 25 de octubre).

¿Nos encontrábamos ante un mismo estado de alarma o simultáneos estados independientes de 17 autonomías y 2 ciudades autónomas? Al tenor de las palabras del artículo séptimo de la LOAES, para los efectos del estado de alarma la autoridad competente podrá recaer en el presidente de una Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una comunidad autónoma, por lo que ciñéndonos a la interpretación literal del artículo no se sostendría la delegación en los Presidentes autonómicos cuando la declaración afectase al territorio de más de una comunidad autónoma.

El artículo 13 del decreto prorrogado atribuye al CISNS la coordinación de la aplicación de las medidas adoptadas por las CCAA y el artículo 14 otorga al Ministro de Sanidad la competencia de rendir cuentas quincenalmente, sobre las medidas aplicadas, ante la Comisión de Salud del Congreso de los Diputados. En base a la primera declaración del estado de alarma tiene sentido dicha regulación, pero al otorgar competencias exclusivas en materia de responsabilidad a las comunidades autónomas no procede pedir cuentas al Gobierno de la nación cuando éste no ha sido responsable de la ejecución de ellas, contradiciéndose así lo estipulado por el art.116.6 CE

“la declaración de los estados de alarma, de excepción y sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

Por ende, respondiendo a la pregunta del presente epígrafe ¿quién controla el estado de alarma? En este caso, de prórroga, en la nueva normalidad de la pandemia se hizo visible la disyuntiva sobre el establecimiento del control, pues aún amparando las CCAA competencias exclusivas sobre la aplicación de medidas anti Covid-19, los Presidentes de éstas no contemplan obligatoriedad jurídica de rendir cuentas de sus decretos a sus parlamentos, al contrario del Gobierno de la Nación (art. 8.2 LOAES) y tampoco a los jueces (art.2.3 del RD 963/2020).

Sobre la designación de las autoridades competentes delegadas, al tenor de las palabras del FJ. 9 de la STC 183/2021, de 27 de octubre, se subraya literalmente que “quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que supone en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis”.

El magistrado D. Cándido Conde-Pumpido Tourón consideró, siguiendo los motivos mencionados anteriormente, que el Congreso al autorizar y ratificar el acuerdo de prórroga del estado de alarma quedó privado de las funciones de fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades durante dicha prórroga, puesto que el Gobierno, al que podría controlar también quedó desprovisto de facultades¹⁰⁸.

Al hilo de la competencia en responsabilidad otorgada por el Gobierno de la nación a las Comunidades Autónomas durante el segundo estado de alarma, el Gobierno de España pudo hacer uso de los mecanismos excepcionales que prevé el art.155 CE para controlar la actividad de las CCCA, de tal forma que obligase a las comunidades al cumplimiento forzoso de sus deberes. Situación que se llevó a cabo en el litigio sobre el proceso independentista en Cataluña en el año 2017.

¹⁰⁸ STC 183/2021, de 27 de octubre. Voto particular del magistrado D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.

5.3.2. *Principio de proporcionalidad y vulneración del principio de centralidad parlamentaria*

El hincapié sobre el juicio de proporcionalidad en sentido estricto discurre sobre el segundo estado de alarma declarado mediante RD 926/2020, de 25 de octubre. En lo que respecta a las medidas aplicadas durante su vigencia fueron menos drásticas que la anterior declaración, pues no preveía un confinamiento general ni la suspensión colectiva de las actividades económicas en el sector servicios. El verdadero problema radica en la relativa proporcionalidad de la prórroga de seis meses, pues se desnaturaliza la capacidad de decisión que la CE dedica al Congreso en garantía de esta.

El problema de interpretación del artículo 116.3 CE sobre las referencias “dicho plazo” y “prorrogarlo” que conllevan a deducir que son alusiones referidas al plazo ya fijado para la declaración y prorrogarlo, repetirlo y no ampliarlo¹⁰⁹. Por ello, resulta relevante plantear las siguientes cuestiones ¿existen razones para suponer la inconstitucionalidad del plazo de seis meses de prórroga? ¿concurre el principio de proporcionalidad en la prórroga de seis meses del estado de alarma?

La periodicidad establecida por la LOAES de quince días no puede ser suprimida, ni siquiera por acuerdo de la propia Cámara, ya que responde a una garantía constitucional cuya vigencia no está a libre disposición de la mayoría parlamentaria¹¹⁰. Se desnaturaliza así el *ius in officium*¹¹¹ recogido en el art.23.2 CE y del mismo modo, el derecho de participación política de los ciudadanos recogido en el art.23.1 CE.

La proporcionalidad aludida fue defendida por el Gobierno, en síntesis, los argumentos que ofreció para ello fueron especialmente los relativos a la necesidad de establecer un largo plazo de implementación para lograr una efectividad en las medidas estipuladas, así como la mayor

¹⁰⁹ BILIGNO CAMPOS, P., y DURÁN ALBA, J.F., (2021), Epílogo, “Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada”, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, colección obras colectivas, 18, pág.596.

¹¹⁰ ARAGÓN REYES, M., (2021) “Covid y Estado autonómico”, TUDELA ARANDA, J. (coord.). Estado autonómico y Covid-19, Colección obras colectivas, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, pág.11. Véase en: https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/4-aragon_manuel_covid_estado_autonomico.pdf

¹¹¹ CIDONCHA MARTÍN, A., en: Teoría y Realidad Constitucional (2021), pág.457.

protección posible debido al incremento de casos de contagio y la situación de posible sobrecarga del sistema asistencial. En sentido contrario, la parte recurrente consideró excesiva la duración de seis meses del estado de alarma concretamente por despojar al Congreso de toda posibilidad de reconsideración periódica de la evolución excepcional y por otro lado, la carente correspondencia temporal con las medidas a aplicar para restituir la grave alteración de la normalidad¹¹².

Entre las medidas adoptadas por la prórroga del estado de alarma, el TC sopesó sobre el correcto equilibrio la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno¹¹³, la entrada y la salida de las CCAA, la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, la limitación de la permanencia de personas en lugares de culto y el test de proporcionalidad. La opinión mayoritaria en que se funda la STC 183/2021, remisión literal del magistrado González Rivas, en su voto particular, que respondía a la necesidad de reducir sustancialmente la movilidad vérica evitando así una alta incidencia del virus como consecuencia de la movilización de la población.

El fallo del TC dispuso en estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y declarar inconstitucionales y nulos ciertos preceptos del RD 926/2020, de 25 de octubre¹¹⁴. La trascendencia del fallo no es únicamente el plazo establecido de la prórroga, sino el carácter no comprendido o infundado de la decisión parlamentaria sobre dicho plazo, del mismo modo que la traslación de competencias a las comunidades autónomas sobre la responsabilidad en la lucha contra la pandemia sin conocer estas qué medidas se iban a aplicar previamente.

La STC 183/2021 hace referencia a la regulación de la LOAES sobre la posibilidad de que las medidas originalmente incluidas en el estado de alarma pudieran ser modificadas a instancia del Gobierno, en cualquier momento de su vigencia temporal, lo cual conlleva a preguntarnos si se

¹¹² STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021.

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>

¹¹³ Durante el periodo de tiempo comprendido entre las 23:00 y las 06:00 horas, las personas únicamente podían circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las actividades previstas en el artículo 5 del 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.

¹¹⁴ STC 183/2021, ob.cit., Fallo

respetar así el contenido del art.8.2 LOAES sobre si sería necesaria la autorización del Congreso de los Diputados en caso de modificarse el contenido del real decreto. Pues, a mi juicio, no fue respetado dicho precepto.

5.3.3. *Los Decretos leyes conexos a los estados de alarma*

La frecuencia con la que se dispone en España de los decretos leyes como instrumentos normativos versa en habilitar al Gobierno para dictar normas no limitadas por la legislación, ante situaciones extraordinarias como el estado de alarma.

La STC 111/2021, de 13 de mayo de 2021 sobre el recurso de inconstitucionalidad 2295/2020 interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en relación con las medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, previstas en el Real Decreto-ley 15/2020¹¹⁵, tiene su antecedente en el presente RD en el que el Gobierno incluyó una reforma sustancial de la gestión del régimen de clases pasivas del Estado sin resultar justificada su extraordinaria y urgente necesidad.

En las disposiciones impugnadas del RDL 15/2020 se establece el cambio competencial de la gestión del régimen especial de seguridad social, que antes dependía de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, al Instituto Nacional de la Seguridad Social. De este modo, el recurso de inconstitucionalidad no afectaba en su conjunto al correspondiente decreto ley, sino a uno o varios preceptos y a la vulneración del presupuesto habilitante respecto a la carente relación de dicha reforma con la crisis sanitaria que justifica el empleo del decreto.

Por ende, uno de los principales problemas materiales de los decretos leyes conexos a los estados de alarma fue el dictado del RDL 15/2020 por no satisfacer las exigencias del art. 86.1 CE¹¹⁶ que sostiene la extraordinaria y urgente necesidad de utilizar un decreto ley como instrumento

¹¹⁵ Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4554>

¹¹⁶ “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”.

legislativo de urgencia, así como el RDL por el que se reordenó la composición del CNI con diferentes nombramientos, entre los que se encontraba el nombre de responsables del Gobierno, sin fundar relación alguna con la situación sanitaria ni poseer dicha medida carácter temporal, tal y como sostenía en su redacción¹¹⁷.

En las últimas décadas se ha visto una legislación notablemente más predominante sobre Reales-decretos que a través de leyes orgánicas u ordinarias. El fundamento jurídico que justifica dicha preeminencia es que los decretos-ley permiten dictar actos o aprobar reglamentos contra legem, esto es, reglamentos que fuera de estos instrumentos legales chocarían con preceptos legales o carecerían de la necesaria base legal para intervenir en determinadas materias sometidas a reserva de ley¹¹⁸.

Resulta válido legislar Reales Decretos-leyes ante situaciones de urgencia, pero existe una jurisprudencia consolidada que establece que no se puede hacer una utilización fraudulenta de los contenidos materiales. La doctrina constitucional ha declarado la aptitud del RDL para atender a coyunturas económicas problemáticas, si bien exige en tales casos un singular celo en los órganos políticos a la hora de concretar la situación de urgencia que se trata de afrontar con la norma provisional, sin que quepa acudir a fórmulas rituales, abstractas o genéricas, aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable¹¹⁹.

El TC estimó el recurso de inconstitucionalidad, declarando nulas las disposiciones adicionales sexta y séptima¹²⁰, la disposición transitoria segunda¹²¹ y la disposición final primera¹²² del RDL

¹¹⁷ LIZÓN, J., “El Constitucional ve carente de congruencia ligar la Covid-19 a nombramientos en la comisión del CNI”. Agencia EFE, 18 de mayo de 2021. Véase en: <https://www.efe.com/efe/espana/politica/el-constitucional-ve-carente-de-congruencia-ligar-la-covid-a-nombramientos-en-comision-del-cni/10002-4539559>

¹¹⁸ HUERGO LORA, A., “Estado de alarma en el país de los Decretos-leyes”, en: Almacén de Derecho, 13 de junio de 2020. Véase en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>

¹¹⁹ STC 111/2021, de 13 de mayo de 2021.

¹²⁰ RDL 15/2010, de 21 de abril. Disposición adicional sexta: adaptación normativa de la legislación del régimen de clases pasivas. Disposición adicional séptima: financiación estatal de los gastos imputables a la gestión del régimen de clases pasivas. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4554>

¹²¹ It., Disposición transitoria segunda: régimen transitorio en la gestión del régimen de clases pasivas.

¹²² Ob.cit., Disposición final primera: modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril.

15/2020, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo por rechazar su urgencia.

La doctrina del TS se ha venido reforzado por los precedentes del RD 1673/2010¹²³ con la posterior jurisprudencia dictada con motivo de la declaración del estado de alarma derivada de la pandemia por el Covid-19, en cuanto a la inadmisión de recursos contencioso-administrativos contra los Decretos-leyes dictados en el marco del estado de alarma y sus prórrogas. La impugnación de los decretos bajo un estado de emergencia como el de alarma no pueden ampararse en recursos contencioso-administrativos pues la legalidad aplicable durante la vigencia del estado de alarma produce, con mayor o menor intensidad, un cambio en el tradicional sistema de fuentes del Derecho, que es lo que el Tribunal Constitucional denomina sistema de fuentes del Derecho de excepción.

Si con ocasión de resultar impugnado algún elemento parcial o el decreto en su conjunto existiese contradicción en las disposiciones normativas que emanan del estado de alarma o de sus prórrogas con la Constitución, será el órgano jurisdiccional competente en cada caso quien promueva la cuestión de inconstitucionalidad. No obstante, el problema material de los decretos leyes dictado bajo el estado de alarma se sitúa como venimos señalando en la caracterización jurídica de los decretos de prórroga con motivo de la preceptiva autorización del Congreso de los Diputados. Rodríguez Oliver atribuye dos naturalezas alternativas a dichos decretos. Por un lado, entendiéndose como un acto parlamentario sin valor de ley, carente de control jurisdiccional y por otro, de disposición reglamentaria revisable por el Tribunal Supremo. Ajustándose a los términos previstos en la LOAES sobre la autorización de las prórrogas por el Congreso de los Diputados, el decreto de prórroga del estado de alarma otorgaría de eficacia jurídica externa a los acuerdos parlamentarios sin valor de ley, resultando inmune a la jurisdicción contencioso- administrativa¹²⁴.

¹²³ Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial de transporte aéreo. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-18683>

¹²⁴ RODRÍGUEZ OLIVER. J.M^a., (1981) “Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español” VV.AA, El Tribunal Constitucional, vol.III, en: Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs.2317 a 2318.

En caso de extralimitarse el tiempo del decreto de prórroga más allá de lo autorizado, éste recupera su naturaleza reglamentaria pudiendo ser anulado por el Tribunal Supremo al quebrantar su fundamento legitimador. A juicio de Porres Azkona, los decretos de declaración y prórroga de los estados de alarma pueden considerarse actos del Estado con fuerza de ley que realizan o desarrollan inmediatamente el artículo 116 CE, por lo que no cabe sobre ellos un juicio de legalidad sino de constitucionalidad¹²⁵. El TC recurre a la doctrina asentada en el ATC 7/2012¹²⁶ para concretar el alcance de los términos fuerza de ley, valor de ley y rango de ley.

En el marco del estado de alarma por la crisis de los controladores aéreos, el Magistrado D. Luis Ignacio Ortega Álvarez argumentó en el voto particular del Auto dictado en el recurso de amparo¹²⁷ que las razones para calificar el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados como acto parlamentario con valor de ley estriban en considerar que tienen tal valor de ley “aquellas decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente”¹²⁸

Es preciso traer a colación la doctrina constitucional acopiada en el recurso de amparo¹²⁹ donde la doctrina asienta dentro de la categoría de valor o rango de ley el decreto que declara el estado de alarma, argumentando que alberga configurado en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango de ley y en consecuencia queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma¹³⁰.

¹²⁵ PORREZ AZKONA, J., “La decisión sobre poderes excepcionales”, en: Revista Vasca de Administración Pública, núm.6, 1983, págs. 47 a 48.

¹²⁶ ATC 7/2012, de 13 de enero de 2012, FFJJ 3 y 4.

¹²⁷ It., recurso de amparo 1598-2011, en relación con el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, de 16 de diciembre de 2010, de autorización de la prórroga del estado de alarma.

¹²⁸ Ob.cit., Inadmisión del recurso de amparo, voto particular del magistrado D. Luis Ignacio Ortega Álvarez.

Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2147

¹²⁹ Recurso de amparo 4703-2012, frente a los Reales Decretos 1673/2010, de 4 de diciembre; 1717/2010, de 17 de diciembre y 1673/2010, de 4 de diciembre.

¹³⁰ STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, FJ. 10. Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>

A modo concluyente, el debate sobre la intervención parlamentaria, el control jurisdiccional del TC y la ausencia de jurisdicción del TS asentó su naturaleza jurídica en la STC 83/2016. Por la presente, el TC llegó a la conclusión de que debido a la atribución de valor o rango de ley a la declaración gubernamental del estado de alarma o de sus prórrogas, no se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art.24 CE), puesto que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es competente para fiscalizar dichas disposiciones. En corolario, el control de éstas corresponde al Tribunal Constitucional a través del procedimiento previsto en la CE y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), si bien no es excluyente el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten durante la vigencia del estado de alarma¹³¹

¹³¹ Ob.cit., FJ.11.

6.

CONCLUSIONES

6. CONCLUSIONES

PRIMERA: que el RD 463/2020, que regula el estado de alarma es inconstitucional porque suspende el derecho del art.17 CE relativo a la libertad en cuanto que suspende el derecho a la libre circulación de las personas por vías públicas de manera generalizada, pues debería haberse utilizado el estado de excepción que permite suspender el derecho fundamental citado.

SEGUNDA: se debería reformar bien el art.55 CE para que se incluyera en el mismo la posible suspensión del derecho fundamental del art.17 CE para las situaciones de estado de alarma. O bien, modificar la L.O. 4/1981, en el sentido de que las crisis sanitarias muy graves no se regulen en el art.14 (estado de alarma) sino en el art.13 (estado de excepción).

TERCERA: la no aplicación del estado de excepción sirvió al Gobierno para adoptar medidas suspensivas de derechos fundamentales prescindiendo de la autorización parlamentaria, en la primera declaración del estado de alarma, por las razones de urgencia derivadas de la grave situación sanitaria creada.

CUARTA: el Gobierno realizó un mal uso de los Reales Decretos Leyes durante el estado de alarma, cuando los utilizó para incorporar medidas complementarias que no respondían a los requisitos de urgente y extraordinaria necesidad, como fue el caso del RDL 8/2020, de 17 de marzo, para congregar la crisis por Covid-19 con nombramientos en la comisión del CNI, introduciendo a personas con responsabilidades políticas en el Gobierno con vocación de vigencia indefinida cuando los Reales Decretos poseen naturaleza temporal. El Gobierno inconstitucionalmente se sirvió de éstos para incorporar medidas que de otra manera deberían aprobarse mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria, el cual resultaría más arduo. Por ello, con la misma praxis utilizó el Gobierno el RDL 15/2020, de 21 de abril (de medidas urgentes y extraordinarias para apoyar la economía y el empleo) en el que incorporó el régimen de las clases pasivas de la Seguridad Social, sin justificar la urgencia de la medida ni su coherencia con la situación sanitaria.

QUINTA: El Real Decreto 463/2020 previó en España un confinamiento generalizado de la población, con la suspensión de derechos fundamentales como la libre circulación por el

territorio nacional y la libre elección de residencia, con la salvaguarda de establecer ciertas excepciones para la realización de determinadas actividades dentro de las esenciales (acudir a una farmacia, al centro de salud...) establecidas en los artículos 7, 10, 11 y 14 del Real Decreto, por lo que reviste de una suspensión en toda regla y no de limitación de derechos al concurrir determinadas excepciones.

SEXTA: con la delegación de responsabilidad del Gobierno en las CCAA se canceló el régimen de control de la situación de alarma atribuido al Congreso de los Diputados sobre el poder ejecutivo, menoscabando así los derechos y garantías de los ciudadanos. Esta delegación supuso una rebaja de responsabilidad del Gobierno atribuyéndola directamente a las CCAA, a sabiendas de que la LOAES no contempla obligatoriedad jurídica de los presidentes autonómicos de rendición de cuentas de sus decretos a sus parlamentos ni a los jueces, situación contraria que lo que ocurre cuando la responsabilidad recae únicamente en el Gobierno de la nación.

SÉPTIMA: se produjo una alteración ilegítima del principio de centralidad parlamentaria al inicio de la pandemia debido a la vulneración de los poderes constitucionalmente reconocidos como es el de participación política por la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios afectando a las iniciativas que estaban en tramitación, bajo el paraguas de un estado de alarma.

OCTAVA: con las medidas adoptadas no concurrieron los principios de idoneidad y proporcionalidad al resultar vulnerado el contenido esencial de los derechos y libertades consagrados en la CE. Entre estos derechos destaca la libertad reconocida en el art.17 como derecho fundamental que recoge literalmente que “nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma prevista en la ley”.

7.

BIBLIOGRAFÍA

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Legislación

Constitución de 1812, de 19 de marzo de 1812. Véase en:
<https://www.congreso.es/cem/const1812>

Constitución de 1876. Véase en:

https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf

Constitución de Bélgica (7 de febrero de 1931). Véase en:

https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_parliament

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). Véase en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>

Congreso de los Diputados, Título VII. Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa (arts.154 a 169). Capítulo Tercero. De los estados de alarma, excepción y sitio (arts. 162 a 165).

Véase en: <https://www.congreso.es/web/guest/cem/t7cap3>

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE, núm. 243, de 10 de octubre de 1979) Véase en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público (BOE, núm.181, de 31 de julio de 1959). Véase en:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1959/182/A10365-10370.pdf>

Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero (BOE, núm.9, de 11 de enero de 1967). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-5>

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE, núm. 239, de 5 de octubre de 1979). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE, núm.134, de 5 de junio de 1981). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774>

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

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-10498>

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, reformado por el Decreto-Ley 21/2009, de 9 de junio (BOE, núm. 128, de 29 de mayo de 2003).

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-10715>

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE, núm. 106, de 4 de mayo de 2006).

Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19 (BOE, núm.88, de 30 de marzo de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4173-consolidado.pdf>

Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (BOE, núm.126, de 27 de mayo de 1987). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-12636>

Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA (BOE, núm. 294, de 4 de diciembre de 2010).

Véase en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/03/1611>

Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial de transporte aéreo (BOE, núm.295, de 4 de diciembre de 2010). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-18683>

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 ocasionada por el Covid-19 (BOE, núm.67, de 14 de marzo de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692>

Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (BOE, núm.86, de 28 de marzo de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. (BOE, núm.101, de 11 de abril de 2020).

Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4413

Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE, núm.73, de 18 de marzo de 2020). Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3824

Real Decreto-Ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (BOE, núm. 112, de 22 de abril de 2020).

Véase en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/21/15>

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (BOE, núm.115, de 25 de

abril de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4652-consolidado.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 (BOE, núm.145, de 23 de mayo de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE, núm.282, de 25 de octubre de 2020). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>

Reglamento del Congreso de los Diputados, Resolución de 24 de febrero de 1982 (BOE, núm.55, de 5 de marzo de 1982). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>

7.2. Jurisprudencia

Auto del Tribunal Supremo 5696/2011, de 30 de mayo de 2011. Véase en:

<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&referente=6013912&links=%22153%2F2011%22&optimize=20110623&publicinterface=true>

Auto del Tribunal Constitucional núm. 7/2012, de 13 de enero de 2012. (BOE, núm. 36, de 11 de febrero de 2012) Véase en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2147.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional 203/2001, de 15 de octubre de 2001 (BOE, núm.279, de 21 de noviembre de 2001). Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2001-21706

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016 (BOE, núm. 131, de 31 de mayo de 2016) Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre de 2018 (BOE, núm. 301, de 14 de diciembre de 2018) Véase en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-17131>

Sentencia del Tribunal Supremo 171/2021, de 10 de febrero. Véase en:

<https://www.poderjudicial.es/search/documento/AN/9426824/orden%20jurisdiccional%20contencioso-administrativo/20210225>

Sentencia del Tribunal Supremo 324/2021, de 9 de marzo. Véase en:

<https://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/9458194/accion%20administrativa/20210322>

Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2021 de 13 de mayo (BOE, núm. 142, de 15 de junio de 2021). Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/xml.php?id=BOE-A-2021-10024

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021 (BOE, núm.182, de 31 de julio 2021). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>

Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, de 5 de octubre de 2021 (BOE, núm. 268, de 9 de noviembre de 2021). Véase en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-18371

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre (BOE, núm. 282, de 25 de noviembre de 2021). Véase en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>

Tribunal Constitucional. Gabinete del Presidente, Oficina de Prensa, “Nota Informativa” núm.74-2021”, pág.2. Véase en:

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2021_074/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2074-2021.pdf

Tribunal Constitucional, “Notas de prensa”. Voto particular, en el recurso de amparo núm.2109-2020. Véase en:

https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2022_024/2020-4885VPS2.pdf

7.3. Obras doctrinales

ABA CATOIRA, A., (2011) “El estado de alarma en España, Teoría y Realidad Constitucional”, Universidad Nacional de Educación a distancia, nº28, pág.316.

Véase en: <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6961>

ABELLÁN MATE SANZ, I.M., (2003) “Sinopsis artículo 55” en Congreso de los Diputados.

Véase en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=55&tipo=2>

ÁLVAREZ GARCÍA, V.J., (1996) “El concepto de necesidad en derecho público”, Tesis doctoral, Universidad de Alcalá, Ed. Civitas, Madrid.

ARAGÓN REYES, M., (2021) “Covid y Estado autonómico”, TUDELA ARANDA, J. (coord.). “Estado autonómico y Covid-19”, Colección obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Véase en:

https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/4-aragon_manuel_covid_estado_autonomico.pdf

BERDUGO GÓMEZ, I., (1981) “Los estados de alarma, excepción y sitio”. Comentario a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en: Revista de la Política Comparada, núm.5. Citado por LAFUENTE BALLE, J.M., (1990) “Los estados de alarma, excepción y sitio”, en Revista de Derecho Político, núm.31. Véase en:

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1990-31-04993CC6/PDF>

BILIGNO CAMPOS, P., y DURÁN ALBA, J.F., (2021), Epílogo, “Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada”, Fundación Manuel Giménez Abad, colección obras colectivas, Zaragoza.

CARMONA CONTRERAS, ANA. M., (1997) “La configuración constitucional del Decretoley”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

CARRO MARTÍNEZ, ANTONIO., “Artículo 116. Situaciones de anormalidad constitucional”, en Alzaga Villamil, Óscar (dir.). Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IX. Artículos 113 a 127. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1987.

CRUZ VILLALÓN, P., (1984) “Estados excepcionales y suspensión de garantías”, Ed. Tecnos, 7ª edición, Madrid.

DERECHO DE EXCEPCIÓN., (2021) “Teoría y realidad constitucional”, núm.48, 2º semestre, Universidad Nacional de Educación a distancia (Monografía).

FERNÁNDEZ SEGADO, F., (1981) “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, en Revista de Derecho Político, núm.11, Universidad Autónoma de Madrid.

Véase en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8119/7770>

GARCÍA CUADRADO, A.M., (1999) “Aproximación a una teoría de los actos constitucionales”, en: Revista de Derecho Político, núm.46. Véase en:

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1999-46-41FD37F5/PDF>

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., (2020) “Constitucionalismo multinivel: derechos fundamentales”, Ed. Sanz y Torres, 5ª edición.

LAFUENTE BALLE, J.M., (1989) “Los estados de alarma, excepción y sitio”, Revista de Derecho Político, núm.30. Véase en:

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1989-30-451495B7/PDF>

MATEUROS Y CEREZO, R., (1988) “Estados de alarma, excepción y sitio”, en VV.AA., Gobierno y Administración en la Constitución, vol.1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

PASCUA MATEO, FABIO., (2003) “Sinopsis artículo 116 CE”, Congreso de los Diputados. Véase en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=116&tipo=2>

PORREZ AZKONA, J., (1983) “La decisión sobre poderes excepcionales”, Revista Vasca de Administración Pública, núm.6. Véase en:

<https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/t59auEjemplares/verEjemplar?inejem003=R&nu ejem003=6&R01HNoPortal=true>

REMOTTI CARBONELL, J.C., (1999) “Constitución y medidas contra el terrorismo. La suspensión individual de derechos y garantías”. Ed. Colex, Madrid.

RODRÍGUEZ OLIVER. J.M^a., (1981) “Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español” VV.AA, El Tribunal Constitucional, Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

RUIZ DEL CASTILLO, C., y CATALÁN DE OCÓN, C., “Manual de Derecho Político”, en Instituto Editorial Reus, Madrid.

SALAS, J., (1966) “Los Decretos-Leyes en el Ordenamiento Jurídico Español, en torno a la urgencia”. Véase en:

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-qI4sJFs_MEJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2116223.pdf+&cd=3&hl=es&ct=c lnk&gl=es

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., (1981) “Crónica parlamentaria”, Revista Española de Derecho Constitucional, nº.18. Véase en:

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/cronica-parlamentaria-2>

SARRIÓN ESTEVE, J., (2020) “Limitaciones a los derechos fundamentales en la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID.19”, Ed. Dykinson, Madrid.

SERRANO ALBERCA, J. M, (2001). Comentario al artículo 116, GARRIDO FALLA, F., “Comentarios a la Constitución”, Madrid, Ed. Civitas.

7.4. Recursos de internet

AENA., “Información Covid-19, coronavirus, aeropuertos y vuelos. Información al pasajero”. Véase en: <https://www.aena.es/es/informacioncovid19coronavirusaeropuertosyvuelos.html>

ARAGÓN REYES, M., “El Covid-19 y la ley”, en Revista de Libros, 30 de junio de 2021. Véase en: <https://www.revistadelibros.com/el-covid-19-y-la-ley/>

BETANCOR, ANDRÉS., (2016) “En círculos, como una peonza”, en blogs Expansión. Véase en: <https://www.expansion.com/blogs/horror-vacui/2016/11/16/en-circulos-como-una-peonza.html>

CRUZ VILLALÓN, P., (2020) “La Constitución bajo el estado de alarma”, en El País, 17 de abril de 2020. Véase en: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html

DE LA QUADRA-SALCEDO, T., (2020) “Límite y restricción, no suspensión”, en El País, 8 de abril de 2020. Véase en: https://elpais.com/elpais/2020/04/07/opinion/1586245220_558731.html

GARCÍA, Y., (2020). ¿Qué medidas excepcionales han tomado los países de la Unión Europea para combatir el Covid-19? en Newtral, 13 de mayo de 2020. Véase en: <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/>

HUERGO LORA, A., (2020) “Estado de alarma en el país de los Decretos-leyes”, Almacén de Derecho, 13 de junio de 2020. Véase en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-en-el-pais-de-los-decretos-leyes>

LA MONCLOA. Organización de España, “Aspectos clave de los poderes del Estado y de la organización territorial.” Véase en: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

LIZÓN, J., (2021) “El Constitucional ve carente de congruencia ligar la Covid-19 a nombramientos en la comisión del CNP”. Agencia EFE, 18 de mayo de 2021. Véase en: <https://www.efe.com/efe/espana/politica/el-constitucional-ve-carente-de-congruencia-ligar-la-covid-a-nombramientos-en-comision-del-cni/10002-4539559>

MARTÍNEZ ALARCÓN, M.^a L., (2020) ¿Es el estado de alarma en España un estado de excepción encubierto?, The Conversation, 3 de abril de 2020. Véase en: <https://www.uclm.es/es/global/promotores/organos-de-gobierno/vicerrectorado-de-investigacion-y-politica-cientifica/novedades/uclmdivulga/actualidad-todo/2020-04-02-tces>

MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑA (2020). Estado de alarma, excepción y sitio. Véase en: <https://www.defensa.gob.es/defensa/cadenamando/situaciones/>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española, excepcional. Véase en: <https://dle.rae.es/excepcional>

TOGORES, LUIS.E., (2021). Junio de 1980: ¿y si el golpe de Estado hubiese sido en Valencia? En LA RAZÓN. Véase en: <https://www.larazon.es/espana/20210221/kmakuiqp5jaltcd6ndauer57ay.html>