

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Grado en Relaciones Laborales**

**Facultad de Derecho**

**Universidad de La Laguna**

**Curso 2020/2021**

**Convocatoria: Junio**

# EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA EN LA PANDEMIA DE LA COVID-19.

## THE ALARM STATE IN SPAIN IN THE COVID-19 PANDEMIC.

Realizado por las alumnas: D. Adela M.<sup>a</sup> Hernández Negrín y D. M.<sup>a</sup> Teresa de la Rosa Valverde.

Tutorizado por el Profesor: D. José Miguel Ruano León

Departamento: Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.

Área de conocimiento: Derecho Constitucional.

## ABSTRACT

In this work we have analysed the states of exception included in article 116 of the Spanish Constitution and developed on 1st June's Organic Law 14/1981.

We have dealt with the states of alarm, exception and siege, making greater emphasis on the state of alarm, since it has been the state decreed by the Spanish Government to give full constitutional protection to the measures adopted to fight against the health pandemic, known as COVID-19.

We have studied whether our fundamental rights have been suspended or, on the opposite, limited, whether it was more of a disguised state of exception or a state of alarm.

We have also discussed the impact that this health crisis has had on our day to day, on health service and on the economy.

Finally, we have focused on how this health crisis will be faced by the Autonomous Communities after 9th May 2021.

**Key Words:** Spanish Constitution, State of Alarm, Spanish Government, COVID-19.

## RESUMEN

En el presente trabajo hemos analizado los estados de excepción recogidos en el artículo 116 CE y desarrollados en la Ley Orgánica 14/1981, de 1 de junio.

Hemos tratado los estados de alarma, excepción y sitio, haciendo un mayor hincapié en el estado de alarma, ya que, ha sido el estado decretado por el Gobierno de España para dar amparo constitucional pleno a las medidas adoptadas para combatir la pandemia sanitaria, conocida como COVID-19.

Hemos analizado si se han suspendido o, por el contrario, se han limitado nuestros derechos fundamentales, si se trataba más de un estado de excepción encubierto o de un estado de alarma.

También hemos tratado el impacto que esta crisis sanitaria ha tenido en nuestro día a día, en la sanidad y en la economía.

Para finalizar, nos hemos centrado en cómo se afrontará esta crisis sanitaria por parte de las CCAA después del 9 de mayo de 2021.

**Palabras Clave:** Constitución Española, Estado de Alarma, Gobierno de España, COVID-19.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio.....</b>	<b>6</b>
1.1. El estado de alarma .....	9
1.2. El Estado de excepción .....	11
1.3. El Estado de Sitio.....	12
<b>2. Análisis del Estado de Alarma art. 116 CE.....</b>	<b>13</b>
2.1. Regulación y desarrollo del Estado de Alarma .....	13
2.2. Precedentes de los Estados de Alarma en España.....	16
<b>3. La declaración de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante el virus SARS-CoV2. ....</b>	<b>19</b>
<b>4. Primera declaración del Estado de Alarma: RD 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 .....</b>	<b>22</b>
4.1. Medidas limitadoras o suspensivas de derechos fundamentales.....	25
4.2. La crisis de salud pública. El derecho a la vida y el derecho a la asistencia sanitaria. ....	29
4.3. La “autoridad competente” en la dirección del Estado de Alarma. Modelo centralizado.....	31
4.4. Medidas propias del estado de excepción.....	35
4.5. Limitación del derecho a la información en las ruedas de prensa del ejecutivo. ....	37
4.6. El Plan de desescalada o “Plan de transición a la nueva normalidad Contenido e implementación. ....	39

4.7. Regulación Estatal y Autonómica fuera del Estado de Alarma (finales de junio a octubre del año 2020). Insuficiencia ante la progresión de la pandemia.....	41
<b>5.-Segunda declaración del Estado de Alarma: RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2 .....</b>	<b>43</b>
5.1 Declaración y prórroga del segundo estado de alarma.....	43
5.2. La “Autoridad competente” y “Autoridad delegada” en la dirección del Estado de Alarma. Modelo descentralizado. ....	46
5.3. La diversidad en las medidas de las CC.AA. Especial referencia a Canarias. ....	50
5.3.a) Especial referencia a Canarias .....	50
5.4. La no ratificación judicial de las medidas que afectan a los derechos fundamentales.....	53
5.5. Sanidad exterior: Controles en Puertos y Aeropuertos. ....	58
5.6. El uso del Decreto Ley como instrumento normativo en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE). Límites materiales.....	60
5.7. Medidas económicas adoptadas por el Gobierno. Referencia al Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 y otros instrumentos normativos. ....	62
5.7.a). Medidas adoptadas en el ámbito laboral .....	63
<b>6. Medidas tras la finalización del estado de Alarma el día 9 de mayo de 2021. ....</b>	<b>64</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>69</b>

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo hemos investigado el estado de alarma desde el punto de vista jurídico, movidas por el drástico cambio que se ha producido en las vidas de todos los españoles en el último año y medio, debido una gran crisis sanitaria a nivel mundial provocada por la enfermedad del “coronavirus” o “SARS-CoV-2”, también conocida por COVID-19, producto de la cual, estamos inmersos en una crisis económica.

Nos hemos centrado en analizar los estados de Alarma declarados en España: el primero en el mes de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el segundo estado de alarma declarado en octubre de 2020 por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2.

Primero hemos analizado los estados de excepción recogidos en el art.116CE.

Los estados de excepción tendrán vigencia "cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes", según establece la Ley Orgánica. 4/1981, de 1 de junio de Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Estos estados serán decretados por el tiempo estrictamente necesario para el restablecimiento de la normalidad.

La diferencia entre la declaración del estado de alarma y el estado de excepción la hemos encontrado en el artículo 55 CE y en su desarrollo en la ley orgánica 14/1981, de 1 de junio.

Hemos analizado si se trataba de un estado de excepción encubierto o de un estado de alarma, para ello hemos recogido la opinión de distintos juristas sobre si se “suspendieron” y no sólo se “limitaron” derechos fundamentales.

Y por último hemos analizado la posición jurídica en que se encuentran las CCAA tras el fin del Estado de Alarma el día 9 de mayo de 2021, para poder seguir imponiendo medidas de contención contra la propagación del COVID-19.

En lo que respecta a la autoría, este trabajo ha sido realizado por Adela M.<sup>a</sup> Hernández Negrín y M.<sup>a</sup> Teresa de la Rosa Valverde.

Adela M.<sup>a</sup> Hernández Negrín, es autora de la redacción de los epígrafes 1, Los estados de alarma, excepción y sitio en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio; epígrafe 2, Análisis del Estado de Alarma art. 116 CE; y epígrafe 4, Primera declaración del Estado de Alarma: RD 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.

Teresa de la Rosa Valverde es autora de los epígrafes 3, La declaración de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante el virus SARS-CoV2; 4, Segunda declaración del Estado de Alarma: RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2; y epígrafe 6, Medidas tras el fin del Estado de Alarma el día 9 de mayo de 2021.

## **1. Los Estados de Alarma, Excepción y Sitio en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio.**

La Constitución Española es la norma suprema del ordenamiento jurídico español, de obligado cumplimiento para toda persona que se encuentre en nuestro territorio. (tanto para las autoridades, como para los civiles).

Está vigente desde el 29 de diciembre de 1978 fecha en la cual fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, después de ser ratificada en referéndum por el pueblo español.

La Constitución Española recoge tres estados excepcionales graduados de menos restrictivo a más restrictivo de derechos. Citados en el título V, *De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*, artículo 116.

Desde la entrada en vigor de la CE en 1978, nunca han sido declarados ni el estado de excepción ni el de sitio. Sin embargo, el estado de alarma ha sido declarado en España en dos ocasiones: en diciembre de 2010, como respuesta a la crisis de los controladores aéreos y en marzo de 2020, como respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

Los tres estados excepcionales suponen una suspensión temporal de derechos fundamentales. Su aplicación puede afectar a todo el territorio nacional o a una parte en concreto.

Según recoge una página oficial del Gobierno, concretamente del Ministerio de Defensa, los estados de excepción tendrán vigencia "cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes", según establece la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de Estados de Alarma, Excepción y Sitio, que establece las competencias y limitaciones correspondientes y que también son recogidos por la Constitución Española en su artículo 116.<sup>1</sup>

La Ley Orgánica 4/1981 no prevé intervenciones específicas de las Fuerzas Armadas en los estados de alarma y de excepción, lo que no quiere decir que tales circunstancias no incidan también en la Administración Militar.<sup>2</sup>

En esas circunstancias el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estados de Alarma, de Excepción y de Sitio, y designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan<sup>3</sup>.

La Constitución Española recoge en su artículo 116.1 que una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes<sup>4</sup>. Dicha ley Orgánica es la 4/1981 de 1 de junio (LOEAES).

---

1 <https://www.defensa.gob.es>

2 *Ibidem*.

3 *Ibidem*.

4 Constitución Española, BOE n°311, de 29 de diciembre de 1978. En adelante CE.

La CE en su artículo 116.2 nos dice, 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.

El artículo 116.3 CE hace mención a que el estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos de este, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

El artículo 116.4 CE destaca que el estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

El artículo 116.5 detalla, que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

El artículo 116.6 finaliza diciendo que la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

Como ya hemos señalado con anterioridad la L.O. 4/1981 de 1 de junio (LOEAES), en su capítulo primero, artículo uno, recoge las disposiciones comunes que tienen los tres estados<sup>5</sup>:

-Se aplicarán cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

-Las medidas adoptadas, así como la duración de estas, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.

-Finalizada la vigencia de los estados, decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

-La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

### **1.1. El estado de alarma**

Recogido en el artículo 116.2 CE, citado con anterioridad, se encuentra desarrollado en LOEAES, artículos del 4 al 12, donde podemos encontrar las causas por las que se puede decretar, así como su declaración que se encuentran recogidas en el artículo 4 y 6 de LOEAES respectivamente.

El estado de alarma o semejantes, con diferentes denominaciones, está siendo aplicado actualmente en muchos países del mundo Es uno de los estados excepcionales de menor intensidad recogido en la CE, aunque el que más puede prolongarse en el tiempo.

Se podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

---

<sup>5</sup> Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. BOE n.º 134, de 05 de junio de 1981. En adelante LOEAES.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

En el actual estado de pandemia sanitaria mundial en el que se encuentran los países, en España se entendió justificado la aplicación del artículo 116.2 donde el gobierno estatal decretó el estado de alarma para intentar paliar la crisis sanitaria que estaba sufriendo el país, ya que es una de las causas recogidas en el artículo 4 de LOEAES, concretamente en su apartado b).

La citada LO en su artículo segundo recoge la entrada en vigor de los distintos estados. La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación.

La declaración la realiza el Gobierno con una vigencia de 15 días, tras ese periodo se requiere prórroga del Congreso de los Diputados.

El Gobierno está obligado constitucionalmente a dar cuenta al Congreso de la información que le sea requerida, según el artículo 8.1 de la Ley 4/1981. El Gobierno también estará en la obligación de rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados de todos y cada uno de los Decretos que sean redactados durante la vigencia del estado de alarma, según recoge el artículo 8.2 de la Ley 4/1981. Y se podrá delegar la autoridad en la figura del Presidente/a de la Comunidad Autónoma cuando el motivo para su

declaración afecte a todo o parte del territorio de esa Comunidad Autónoma, como recoge el artículo 7 de la LOEAES.

La protección de la salud que se recoge en el artículo 43 de la CE. Dicho artículo se regula en la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título I. Este artículo señala en su párrafo 1º que: *“Se reconoce el derecho a la protección de la salud.”* En el 2º se afirma que *“Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.”*

Aparte de la de Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la CE ordena a los poderes públicos la protección de la salud de los ciudadanos españoles, así como su organización y tutela de la salud pública a través de medidas preventivas. El confinamiento y la suspensión de los derechos recogidos en los artículos 19 y 21 de la CE dan cumplimiento de este mandato constitucional dirigido a los poderes públicos.

*Artículo 19 CE: “Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.”*

*Artículo 21 CE: 1. “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*

*2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.*

## **1.2. El Estado de excepción**

Se encuentra recogido en el artículo 116.3 CE citado anteriormente, desarrollado en el capítulo III de la LOEAES. Siendo este apartado del artículo más restrictivo de libertades individuales y derechos fundamentales que el anterior.

En su artículo 13 de la LOEAES, nos dice que: “El Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una solicitud de autorización que deberá contener los siguientes extremos:

- a) Determinación de los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado uno del artículo cincuenta y cinco de la Constitución.
- b) Relación de las medidas a adoptar referidas a los derechos cuya suspensión específicamente se solicita.
- c) Ámbito territorial del estado de excepción, así como duración de este, que no podrá exceder de treinta días.
- d) La cuantía máxima de las sanciones pecuniarias que la Autoridad gubernativa esté autorizada para imponer, en su caso, a quienes contravengan las disposiciones que dicte durante el estado de excepción”.

En los artículos recogidos en el capítulo cinco de la CE, se recogen la suspensión de derechos y libertades, concretamente en su artículo 55 afectados por la declaración del estado de excepción.

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

### **1.3. El Estado de Sitio**

El estado de sitio, de los tres el más difícil de aplicar ya que requiere de condiciones extremas para su declaración como un acto de fuerza o actos que afecten a la integridad territorial. Éste a diferencia de los anteriores se declara a propuesta del Gobierno,

aunque requiere mayoría absoluta del Congreso de los Diputados para su aprobación. Además, su prórroga no está recogida expresamente en la Constitución.

Además, a diferencia del estado de excepción que permitía una suspensión de derechos y libertades, el estado de sitio además permite una suspensión de garantías hacia los detenidos.

## **2. Análisis del Estado de Alarma art. 116 CE**

### **2.1. Regulación y desarrollo del Estado de Alarma**

El Estado de Alarma se encuentra regulado en la Constitución Española, concretamente en su artículo 116.2, en él se recoge lo siguiente:

*«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»*

Su regulación y desarrollo se recoge en la LO 4/1981 de 1 de junio.

La autoridad competente para declarar el estado de alarma es el gobierno, o el presidente de una comunidad autónoma por delegación del presidente del gobierno, cuando la declaración afecte a todo o parte del territorio de esa comunidad.

El profesor J. M.<sup>a</sup> LAFUENTE BALLE en el texto de los estados de alarma, excepción y sitio, recoge: «de la lectura del precepto constitucional se infiere que la legitimación activa de la declaración del estado de alarma corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que se atribuya intervención alguna al Congreso de los Diputados. Así pues, el control de esta Cámara es a posteriori y de naturaleza, en mi opinión, exclusivamente política»<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> LAFUENTE BALLE, J.M.<sup>a</sup> “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pág. 28.

Por lo tanto, debemos acudir al Reglamento del Congreso de los Diputados, en concreto al capítulo tercero de los estados de alarma, excepción y sitio:

Artículo 162 RCD, establece que: *“1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente.*

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

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

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

*5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno”.*<sup>7</sup>

El artículo 165.1 RCD recoge que si dicho estado se llevara a cabo será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el período entre sesiones.

Los efectos del estado de alarma en la LO (arts. 9 a 12) «son clasificables en tres categorías. Dos de ellas, reglas de concentración de competencias y limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, se fundamentan en el artículo 116.1 de la CE (LO regulará los estados y las competencias y limitaciones correspondientes), y la

---

<sup>7</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los diputados, BOE nº 55, de 5 de marzo de 1982. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-5196-consolidado.pdf>

tercera, regulación de deberes extraordinarios de los ciudadanos, en el artículo 30.4 CE»<sup>8</sup>

La concentración de competencias se recoge en los artículos 9 y 10 de la LOEAES.

El artículo 9 de la LOEAES establece: *“Uno. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.*

*Dos. Cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales”.*

El artículo 10 de la LOEAES recoge: *“Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.*

*Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.*

*Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia”.*

La limitación de derechos y libertades la encontramos recogida en el artículo 11 de la LOEAES:

---

<sup>8</sup> LAFUENTE BALLE, J. M.<sup>a</sup>: *op.cit.*, pág. 34

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

Y el artículo 12.2, de la citada ley, hace referencia cuando el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, cuando se refiere a la «paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad» y a «situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad»

## **2.2. Precedentes de los Estados de Alarma en España.**

El primer precedente en la historia reciente de España tuvo lugar en diciembre de 2010 donde tras meses de tensas negociaciones entre los controladores civiles de tránsito aéreo al servicio de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), dicha empresa y el Ministerio de Fomento no logran llegar a un acuerdo sobre la jornada laboral de este colectivo, dando lugar a que cientos de controladores abandonaron sus puestos de trabajo, alegando el supuesto de incapacidad psicológica previsto en la propia Ley de Seguridad Aérea.

Ante esta situación, el Gobierno encomendó al jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire las facultades de control de tránsito aéreo atribuidas a AENA. Esto no surtió el

efecto deseado, debido a la imposibilidad de la autoridad militar para impartir órdenes de obligado cumplimiento a los controladores civiles.

El espacio aéreo español fue cerrado, cientos de vuelos fueron suspendidos

y miles de viajeros se vieron afectados. El Gobierno decidió entonces declarar el estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, cuyo artículo 3 atribuyó a los controladores la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10 de la LOAES, quedando sometidos a las órdenes de las autoridades militares y a las leyes penales y disciplinarias militares.

En apenas unas horas, la normalidad volvió a las torres y los centros de control, recuperándose el servicio aeroportuario, los controladores fueron requeridos para que volvieran a sus puestos y así lo hicieron bajo mando y vigilancia militar, sin necesidad de aplicar las citadas leyes militares.

La duración del estado de alarma fue declarada por un período de 15 días, así lo fija la LO 4/1981 en su artículo 6.2 y el artículo 116.2 de la constitución española, fue prorrogada otros quince días por el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, que para poder llevar a cabo dicha prórroga es necesario la autorización expresa del Congreso de los Diputados.

El Gobierno, solicitó al Congreso la prórroga del estado de alarma, con la finalidad de asegurar la normalidad en el funcionamiento del tráfico aéreo, y de mantener la seguridad jurídica en la prestación de un servicio público esencial, así como, proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, en especial la libertad de circulación.

Dicha prórroga fue recurrida por 300 controladores aéreos en amparo ante el Tribunal Constitucional, por lo dispuesto en el art. 42 LOTC, entendiéndose que se incurre en vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad. No obstante, el TC entendió que el acuerdo llevado a cabo para dictar la prórroga tenía «valor de ley», motivo por el cual se procede a la inadmisión del recurso<sup>9</sup>.

---

9 STS (Sala de lo Contencioso) de 30 de mayo de 2011 (rec.núm.4703-2012)

El segundo estado de alarma se proclama en España el 14 de marzo de 2020, tres días después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificara el brote de coronavirus COVID-19 de pandemia global y alertara de su imparable propagación internacional.

En las semanas siguientes, España se enfrenta a una crisis sanitaria sin precedentes, que provoca miles de muertos y a punto estuvo de colapsar el sistema sanitario.

Para proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública, el Gobierno dictó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y, tras obtener las correspondientes autorizaciones del Congreso de los Diputados, aprobó sucesivos decretos de prórroga, en los que se restringió la libertad de circulación de las personas por las vías de uso público, sometió a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, los cuerpos de policía de las CCAA y de las corporaciones locales y a la seguridad privada a la autoridad del ministro del Interior, movilizó a las Fuerzas Armadas, autorizó requisas temporales y adoptó una amplia batería de medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud, asegurar el suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, evitar el desabastecimiento alimentario y limitar el transporte interior y el transporte aéreo a los servicios mínimos esenciales compatibles con las exigencias de salud pública<sup>10</sup>.

Transcurridas seis semanas de la declaración, el índice de transmisión comunitaria del virus redujo su crecimiento diario del 42% a menos del 1% y el número básico de reproducción epidémica ( $R_0$ ), o promedio de infectados secundarios que genera un solo infectado, descendió de 4,33 a 0,65 a primeros de mayo.<sup>11</sup>

Disminuyeron los casos confirmados diarios por PCR, los ingresos hospitalarios y en UCI y los fallecimientos por coronavirus<sup>29</sup>, lo que llevó al propio Tribunal Constitucional (TC), requerido a pronunciarse en amparo sobre la afeción del derecho de reunión, a reconocer que «las medidas de distanciamiento social, confinamiento

---

10 GARRIDO LOPEZ, C: “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos” *Teoría y realidad constitucional*, núm. 46, 2020, pp. 371-402

11 Ministerio de Sanidad (Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias), Información científico-técnica. Enfermedad por coronavirus COVID-19, actualización n.º 106, 15 de mayo 2020.

domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales impuestas bajo el estado de alarma» se habían «advertido eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha»<sup>12</sup>

Pasamos a analizar el estado de alarma declarado en España desde el mes de marzo del año 2020:

Durante el estado de alarma se han aprobado 15 Reales Decretos-leyes.

De los cuales vamos a analizar dos: el primero de ellos declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; RD 463/2020, de 14 de marzo y el segundo el RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, este último estuvo vigente hasta el 9 de mayo de este año 2021.

### **3. La declaración de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante el virus SARS-CoV2.**

El 11 de marzo de 2020, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General de la Organización Mundial de la Salud, anuncia que la nueva enfermedad COVID-19 puede considerarse una pandemia.

Añade seguidamente que “*«pandemia» no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios*”.

Esta precaución en el uso de la palabra «pandemia» se puede entrever en las actividades llevadas a cabo por la OMS publicadas en su página web con el título *Cronología de la Respuesta de la OMS a la Covid-19*, que se actualiza periódicamente para incluir las nuevas actividades que se realizan, y aunque todas han sido importantes, reseñamos a continuación las que creemos que más nos han afectado.

---

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

Es en diciembre de 2019 cuando se detectan menciones a casos de una “neumonía vírica de causa desconocida” en Wuhan (China), pero no es hasta el 19 de enero de 2020 cuando la Oficina Regional de la OMS para el Pacífico Occidental pública la existencia de pruebas de transmisión limitada de la enfermedad entre seres humanos, aunque se necesitan más datos para comprender el alcance total de la transmisión.

El 30 de enero de 2020 el Director General de la OMS emite una declaración explicando la situación mundial en relación con la enfermedad y declarando el nuevo coronavirus como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional ( en adelante ESPII).

Una ESPII se define en el RSI (2005) como *“un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podría exigir una respuesta internacional coordinada”*.

Esta definición implica que la situación es:

- grave, súbita, inusual o inesperada;
- tiene implicaciones para la salud pública que van más allá de las fronteras del Estado afectado, y
- puede necesitar una acción internacional inmediata.

El Gobierno de España, publica una valoración de la declaración del brote del nuevo coronavirus 2019 (n-CoV) una ESPII, e indica que esta declaración no afecta a la evaluación de riesgo existente para nuestro país, y que todas las actividades propuestas por la OMS y por el Comité de Emergencias están en marcha en España y coordinadas con todas las comunidades autónomas.

El 11 de febrero de 2020 la OMS denomina a la nueva enfermedad COVID-19, nombre que no hace referencia a una ubicación geográfica, un animal, una persona ni a un grupo de personas a fin de evitar inexactitudes y estigmatización.

El 24 de febrero, la Misión Conjunta OMS-China sobre la COVID-19 advierte de que “gran parte de la comunidad mundial todavía no está preparada, ni en mentalidad ni materialmente, para aplicar las medidas que se han ejecutado en China para contener la COVID-19” e insiste en que “para reducir la enfermedad y mortalidad ligadas a la COVID-19, la planificación de la preparación a corto plazo debe incluir la aplicación a gran escala de medidas de salud pública no farmacológicas”, como la detección y aislamiento de casos, el rastreo y seguimiento de contactos y su puesta en cuarentena, y la colaboración comunitaria.

Esta Misión también indica que el logro de resultados depende de la rápida toma de decisiones de los principales dirigentes, la exhaustividad operacional de los sistemas de salud pública y la colaboración de la sociedad.

El 7 de marzo se han superado los 100 000 casos confirmados de COVID-19 y la OMS emite una declaración en la que se hace un llamamiento a la acción para detener, controlar, retrasar y reducir el impacto del virus a cada oportunidad.

El 11 de marzo, ante los niveles de propagación y gravedad y los “alarmantes niveles de inacción”, la OMS dictamina que la COVID-19 puede considerarse una pandemia.

En su alocución durante la rueda de prensa celebrada el 11 de marzo de 2020, el Director General señala que *“todos los países deben encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.”*

En España, el número de casos notificados a nivel nacional a día 11 de marzo de 2020 ascendía a 2.002, entre ellos 47 fallecidos. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla estaban libres de contagio por coronavirus y la evaluación del riesgo global para la salud pública era moderado.

El 13 de marzo de 2020 el Gobierno declara el estado de alarma en España por 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, que entra en vigor el día 14 y llevó, como medida principal y con las excepciones previstas en el

artículo 7 de dicha norma, al confinamiento domiciliario de todo el país para frenar la transmisión de la COVID-19.

#### **4. Primera declaración del Estado de Alarma: RD 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<sup>13</sup>**

En diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en China se producen los primeros casos de una neumonía atípica desconocida hasta ese momento, causada por un nuevo Coronavirus. Según los primeros estudios realizados por la Comisión Municipal de Salud de Wuhan se llega a la conclusión de que había sido consecuencia de la manipulación y/o consumo de animales vivos y mariscos en el mercado de la ciudad de Wuhan.

Según se recoge en la página del Ministerio de Sanidad español y el centro de coordinación de emergencias sanitarias “existe la posibilidad de que la fuente inicial fuera algún animal, puesto que los primeros casos se detectaron en personas que trabajaban en un mercado donde había presencia de animales vivos. Algunos coronavirus son virus zoonóticos, lo que significa que se pueden transmitir de los animales al ser humano”.

Los coronavirus son una amplia familia de virus que normalmente afectan sólo a los animales. Algunos tienen la capacidad de transmitirse de los animales a las personas. Producen cuadros clínicos que van desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus que causó el síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV) y el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV)<sup>14</sup>.

El nuevo coronavirus se llama SARS-CoV-2 y la enfermedad es la COVID-19.

---

<sup>13</sup> Dicho estado de alarma estuvo vigente hasta las 00:00 horas del día 21 de junio de 2020

<sup>14</sup> [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/20200224.Preguntas\\_respuestas\\_COVID-19.pdf?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/20200224.Preguntas_respuestas_COVID-19.pdf?utm_source=rss&utm_medium=rss)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) el día 10 de enero de 2020, a medida que iban aumentando los casos en la ciudad de Wuhan, publicó recomendaciones al resto de países para que tomaran las medidas oportunas, en el caso de que, se produjese transmisión dentro de sus fronteras y así poder tratar a los pacientes y controlar al resto de ciudadanos.

El Reglamento Sanitario Internacional (2005), o RSI (2005), establece la figura de la Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), ante eventos extraordinarios que se determine que constituyen un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y podrían exigir una respuesta internacional coordinada.

El jueves día 30 de enero se celebró la segunda reunión del Comité de Emergencias del RSI (2005) en relación con el brote por nuevo coronavirus COVID-19 en la República Popular de China. Como resultado de las deliberaciones, el Director general de la OMS declara que dicho brote constituye una ESPII<sup>15</sup>.

El día 31 de enero de 2020 se detectó el primer caso confirmado de coronavirus COVID-19 en España correspondiente a un ciudadano alemán que se encontraba en la isla de la Gomera, estuvo en observación por parte de las autoridades sanitarias tras tener conocimiento de que había tenido un contacto estrecho con un paciente diagnosticado de infección por coronavirus en Alemania. El día 9 de febrero se confirmó un segundo caso en una persona residente en Mallorca que previamente había tenido contacto con otro caso detectado en Reino Unido.

El virus tuvo una propagación muy rápida, tanto a nivel nacional como internacional y conllevó la adopción de medidas a nivel mundial orientadas a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos.

La COVID-19 no solo ha ocasionado una crisis sanitaria mundial sino también una crisis económica sin precedentes.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

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 (modificado siete veces desde su aprobación) comienza situándonos, diciendo: *“La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta realidad. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos*<sup>16</sup>.

*El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.*

*En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Intentando en lo posible mitigar el impacto sanitario, social y económico.*

*Para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma.*

*Las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de esta y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”*<sup>17</sup>.

---

16 *Ibidem*

17 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.

#### **4.1. Medidas limitadoras o suspensivas de derechos fundamentales.**

El RD 463/2020 de 14 de marzo establece en su artículo 2 que la declaración del estado de alarma afectará a todo el territorio español. Y en el artículo siguiente se recoge que la duración de dicho estado de alarma será por quince días naturales. El artículo 4 nos dice que la autoridad competente será el Gobierno. El artículo que más relevancia ha tenido, sin duda alguna, es el 7 donde se especifica la limitación de circulación de las personas:

*“1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:*

*a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.*

*b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

*c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.*

*d) Retorno al lugar de residencia habitual.*

*e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*

*f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.*

*g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.*

*h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.”*

En este artículo también se especifica que la vigencia del estado de alarma no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas.

De hecho, durante el periodo en el que ha estado decretado el Estado de Alarma en España se han producido varias elecciones autonómicas; en el País vasco, Galicia, Cataluña y las últimas han tenido lugar en Madrid, el pasado día 4 de mayo de 2021.

El RD establece en su artículo 10.1 a nuestro juicio el más importante ya que recoge lo que va a estar permitido durante el estado de alarma con respecto a la actividad comercial y se nos señala, que solo podrán abrir al público los establecimientos y locales públicos minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad. También podrán abrir las farmacias, centros sanitarios, clínicas veterinarias, ópticas, ortopedias, droguerías, quioscos de prensa y papelería, gasolineras, estancos, tiendas de móviles, tiendas de alimentos de animales de compañía, lavanderías y tintorerías, peluquerías a domicilio, así como comercio por internet, telefónico o por correspondencia.

Y en el punto 2 de este mismo artículo se nos dice que: La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida deberá ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.

En todo caso, se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios.

Y por último en los puntos 3, 4 y 5 del mismo artículo 10 encontramos todo lo que queda suspendido a partir de la entrada en vigor de este RD:

Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio. Se suspenden también las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio. Y por último se suspenden asimismo las verbenas, desfiles y fiestas populares.

Así mismo el punto 6 y último del citado artículo, habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine.

El artículo 11 del RD establece las medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas, donde no solo se deberá de respetar una distancia de seguridad de al menos un metro entre feligreses, sino que se evitarán en todo caso aglomeraciones.

El artículo 14 hace referencia al transporte, donde en líneas generales se nos dice que el transporte público quedara restringido al 50%, tanto el terrestre, como el aéreo y el marítimo.

Quedan suspendidas las clases presenciales en colegios y universidades de toda España. Se impartirán a partir de ese momento online, al igual que los exámenes y tutorías. Produciéndose agravio entre estudiantes, ya que no todos disponían en sus domicilios de las tecnologías para poder recibir las clases, así como de la conexión a internet necesaria para conectarse. También se produjeron muchos contratiempos a la hora de impartir las clases por parte del profesorado, ya que en muchas ocasiones quedaba patente la falta de preparación y conocimiento en las nuevas tecnologías, sobre todo por parte del profesorado de mayor edad, para los que este nuevo método educativo supuso un gran esfuerzo. Tanto para los profesores como para los alumnos e incluso para los padres de estos, esta nueva situación educativa supuso un gran reto, al que poco a poco se han ido acostumbrando y han logrado ir sorteando con éxito.

El estado de alarma declarado el 14 de marzo supuso el despegue de la modalidad laboral del *tele-trabajo*. Pocas empresas hasta ese momento en España utilizaban esta modalidad laboral, por el contrario, en la actualidad son muchas las que han optado por alternar la forma de prestar sus servicios, entre la presencialidad y el *tele-trabajo*.

Todas las administraciones públicas después del parón laboral de las dos primeras semanas de marzo optan por poner a su personal a Tele-trabajar de forma voluntaria,

dotándoles de los medios necesarios para poder realizar su trabajo desde sus casas y organizando los departamentos de trabajadores de manera que si iban a trabajar presencialmente estuviesen bien separados y cumplieran con la normativa sanitaria impuesta por las autoridades (buena ventilación, mascarillas, gel desinfectante, distancia de al menos un metro entre trabajadores y si se atendía al público pantalla de protección y distancia social).

Las personas que acudían a trabajar presencialmente necesitaban de un certificado expedido por la empresa u organismo público, que justificara el desplazamiento de su domicilio al lugar de trabajo, así como especificar los días de la semana que tenía autorizados para ello, y el horario que debían cumplir para presentarlo ante las fuerzas del orden si eran instados a parar durante el trayecto.

El artículo 20 recoge el régimen sancionador y nos dice que: El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

El artículo 10 LO 4/1981, de 1 de junio recoge: que el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia.

Otras de las excepciones muy importantes recogidas en este RD es la suspensión de plazos procesales y administrativos, así como los plazos de prescripción y caducidad. Con lo cual los plazos quedan parados, sin que puedan producir perjuicio a los

interesados. Criterios estos recogidos en las disposiciones adicionales segunda, tercera y cuarta respectivamente.

#### **4.2. La crisis de salud pública. El derecho a la vida y el derecho a la asistencia sanitaria.**

El derecho a la protección de la salud se encuentra regulado en el Título I, “*De los derechos y deberes fundamentales*”, en el en el Capítulo tercero, relativo a los “Principios rectores de la política social y económica” y en concreto en el artículo 43 del texto constitucional español. Estos derechos-principios requieren su desarrollo por ley, que deberá respetar su contenido esencial, tal como se establece en al art. 53 CE.

El derecho a la protección de la salud se contempla también en el ámbito comunitario, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dentro de lo que se consideran como derechos relacionados con la responsabilidad social, en su artículo 35, que precisa: “Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana”.

Francisca Ramón Fernández profesora titular de Derecho civil en la Universidad Politécnica de València<sup>18</sup>, recoge sobre el artículo 43 CE; este precepto indica que se reconoce el derecho a la protección de la salud. Junto con ese reconocimiento se establece una competencia de los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Y se indica que será una ley la que establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. Sin embargo, este precepto, no se detiene en los colectivos altamente vulnerables y que son los que están especialmente afectados por la situación en la que nos encontramos en el tiempo de pandemia. Entiéndase, las personas de la tercera edad, menores, inmigrantes, personas que sufren violencia de género. Su contenido se entiende como el derecho de toda persona para disfrutar del bienestar tanto físico, mental como social, y

---

18 RAMOS QUINTANA, F. El derecho a la vida y a la protección de la salud en las medidas adoptadas en España como consecuencia de la covid-19. *Estudios constitucionales* vol.18 no.2 Santiago 2020.

ello conlleva una disponibilidad, accesibilidad y calidad de los bienes y servicios relacionados con la salud de una forma igualitaria y sin discriminación.

Continúa diciendo la profesora Francisca Ramon Fernández que el derecho a la protección de la salud también se pone en relación con el derecho a la vida. Es decir, si esa protección que se contempla en el texto constitucional español significa que el Estado tiene la obligación de conceder lo esencial para mantener la vida de sus ciudadanos. Si acudimos al artículo 15 de la Constitución Española, que se encuentra dentro del Título I, “De los derechos y deberes constitucionales”, en el Capítulo Segundo, “Derechos y libertades”, dentro de la sección 1ª, referente a “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, se recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral. Nos encontramos ante un derecho de la personalidad o fundamental, con una protección especial como tales derechos que son.

La situación de pandemia ha provocado una saturación en los hospitales, y se ha aplicado un protocolo de atención que ha determinado la selección de pacientes o cribados, esto se llegó a producir en la comunidad de Madrid, a la llegada a los hospitales y también con las personas que residían en residencias de mayores<sup>19</sup>. En este caso el principio de justicia social no se ha aplicado, ya que en la decisión de a quién salvar, y a quién facilitar los recursos sanitarios, no ha sido por igual. Este principio de justicia social se refiere a la igualdad del valor de la vida de las personas y la distribución de recursos escasos en el supuesto de una pandemia se orientará a salvar el mayor número posible de vidas.

Prosigue diciendo la profesora Francisca Ramon Fdez., “Esta situación de escasez de recursos genera problemas de distribución y de disfrute de oportunidades, que en el caso de la crisis sanitaria se ha traducido en la posibilidad de utilizar un respirador o el acceso a la unidad de cuidados intensivos. Se plantea si el derecho a la vida lo tienen unas personas más que otras en función de su edad, condición social, o comorbilidad. Si

---

<sup>19</sup> ORDÁZ, A. 2020. Uno de cada tres fallecidos por COVID durante la primera ola murió en su casa o en una residencia. El Diario.es.10 de Diciembre. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/datos/tres-fallecidos-covid-primer-ola-murio-casa-residencia\\_1\\_6496004.html](https://www.eldiario.es/datos/tres-fallecidos-covid-primer-ola-murio-casa-residencia_1_6496004.html)

bien es cierto que el derecho a la vida no puede ser limitado ni restringido, ni aplicarse ningún tipo de discriminación. En los casos de emergencias por una crisis en las que los recursos han escaseado, sí que se ha limitado. Se ha aplicado el principio de salvar al mayor número de personas que tuvieran mayor esperanza de vida. Ello ha supuesto un conflicto social muy importante, que ha derivado en procedimientos judiciales”<sup>20</sup>.

La sanidad pública española en su conjunto se vio desbordada por la pandemia sanitaria, produciéndose el mayor número de sanitarios contagiados del mundo en la primera ola del COVID-19.

Quedó patente que se carecía de los recursos necesarios para que el personal sanitario se enfrentara a esta pandemia, no habían EPIS suficientes, ni mascarillas, ni guantes, ni muchos otros complementos indispensables para proteger a nuestros sanitarios. En cuanto a las infraestructuras de los hospitales también pudimos comprobar que no estaban a la altura para poder combatir esta situación, ya que el número de camas en UCI era insuficiente y los respiradores muy necesarios para combatir esta pandemia una vez que los pacientes eran ingresados en la UCI no eran suficientes. Motivo este por el que se produjeron triajes.

### **4.3. La “autoridad competente” en la dirección del Estado de Alarma.**

#### **Modelo centralizado.**

Eva Belmonte recoge en la publicación digital CIVIO<sup>21</sup> en la sección “*El BOE nuestro de cada día*” de fecha 14 de marzo de 2020, un artículo que titula; El Gobierno prohíbe salir a la calle excepto para ir al médico, al trabajo, a cuidar a quien lo necesite o a comprar productos de primera necesidad.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*

<sup>21</sup> BELMONTE, E “El Gobierno prohíbe salir a la calle excepto para ir al médico, al trabajo, a cuidar a quien lo necesite o comprar productos de primera necesidad. “*El BOE nuestro de cada día*”. Disponible en <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2020/03/14/estado-de-alarma/> (última consulta 1 de mayo de 2021)

Continúa su artículo diciendo; “Un BOE extraordinario recoge esta noche el decreto del estado de alarma que, entre otras medidas, limita las salidas a la calle de la población excepto por razones acotadas, pone a todos los cuerpos de seguridad y el sistema sanitario -también privado- bajo las órdenes del Gobierno y obliga al cierre de bares, restaurantes y locales de ocio y tiendas (menos las de alimentación, farmacias y otras excepciones acotadas).

La primera medida pasa por centralizar en el Gobierno el control de las decisiones. Así, la autoridad competente que dirija el estado de alarma será el propio Gobierno; y los ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad serán autoridades competentes delegadas.

Esto significa, por ejemplo, que todos los cuerpos y fuerzas de seguridad, también los autonómicas y locales y los medios de protección civil, responderán a las órdenes del Ministro del Interior, y se les podrá exigir “servicios extraordinarios”. Además, podrá dar órdenes también a los efectivos de seguridad privada. El Ministro también tendrá la facultad de cortar carreteras si fuera necesario.

En paralelo, todos los medios sanitarios, civiles y militares, públicos y privados, estarán bajo las órdenes del Ministro de Sanidad, Salvador Illa, que podrá tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de productos sanitarios, incluida la ocupación de industrias como la farmacéutica o las requisas de productos<sup>22</sup>.

La población está obligada a quedarse en casa y solo podrán salir a la calle en los siguientes supuestos:

- Compra de alimentos, medicamentos u otros productos de primera necesidad.
- Visitas al médico o a los hospitales.
- Acudir al trabajo.
- Retorno al lugar de residencia.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*

- Cuidado de mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- Visitas a entidades financieras y de seguros.
- Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- Y “Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada”. Al contrario de lo que ha anunciado Pedro Sánchez, solo en este punto del texto se exige que las salidas sean individuales, no en todos los tipos. Puede que aquí se incluya sacar a pasear al perro, algo a lo que ha hecho mención el Presidente en varias ocasiones en su anuncio pero que no aparece de forma específica en el texto del decreto.
- Movimientos de miembros del cuerpo diplomático para ejercer sus funciones.
- Los vehículos particulares podrán circular para ir a los sitios mencionados en la lista anterior o para repostar en las gasolineras.
- Tanto para el cumplimiento de esta medida como para las siguientes, la policía podrá “practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos que sean necesarias” para impedir los servicios y actividades suspendidas.
- El transporte público tanto terrestre, aéreo, como marítimo queda restringido al 50% de su aforo.
- Se decreta el cierre de bares, locales de ocio y se prohíben los eventos<sup>23</sup>.
- El decreto prohíbe la apertura de las tiendas, pero, como en el veto a salir a la calle, hay excepciones;
- La venta online.
- Tiendas de alimentos y bebidas.
- Farmacias.
- Ópticas y ortopedias.
- Establecimientos médicos.
- Droguerías.

---

23 *Ibidem*

- Quioscos de prensa y papelerías.
- Estancos.
- Gasolineras.
- Equipos tecnológicos y de telecomunicaciones.
- Tintorerías y lavanderías.
- Peluquerías.
- Tiendas de alimentos para mascotas.
- Y, la excepción más abierta: venta de “productos y bienes de primera necesidad”<sup>24</sup>.

En estos lugares, se deberá garantizar que se mantiene la distancia de seguridad de al menos un metro de separación entre personas, evitando las aglomeraciones, y que solo se permanece en su interior el tiempo estrictamente necesario para la compra.

Se suspenden los plazos procesales. En el orden penal, esta suspensión no aplica a los “procedimientos de habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores”. Además, los jueces responsables en cada caso podrán determinar qué otros procesos son “inaplazables”<sup>25</sup>

También se suspenden los plazos para los trámites administrativos, que quedarán parados hasta que el decreto deje de estar en vigor. Y la prescripción y caducidad de cualquier acción o derecho.

Se garantiza el suministro; el texto establece como prioridad mantener el abastecimiento de productos básicos, como la alimentación, y las fuentes de energía y productos como la gasolina. Para garantizar ese suministro y el cumplimiento de las

---

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> *Ibidem*

medidas del decreto, el Gobierno podrá hacer requisas de bienes o establecer prestaciones personales obligatorias<sup>26</sup>.

El decreto suspende la educación a todos los niveles. Además, permite obligar a los medios de comunicación, públicos y privados, a publicar mensajes de las autoridades competentes estatales, autonómicas y locales.

Y por último el artículo de Eva Belmonte recoge las sanciones por incumplimiento del decreto; “en su artículo 10, establece que los funcionarios y autoridades podrán ser cesados. El resto “será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes”. ¿Qué leyes? Según Servimedia, tras consultar al Gobierno, se les aplicaría la Ley de Seguridad Ciudadana. Esa norma establece que es sanción grave, por ejemplo, “la desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito”. En caso de que fuera así, algo que no queda claro en la redacción del decreto, la multa sería de entre 601 y 30.000 euros”<sup>27</sup>.

#### **4.4. Medidas propias del estado de excepción.**

Una de las afirmaciones políticas más sorprendentes que se escucharon en el pleno del día 3 de abril de 2020 en el Congreso de los Diputados fue la de Pablo Casado, líder del Partido Popular. Apenas había comenzado su réplica al presidente del Gobierno, dejó caer que su grupo consideraba que las acciones adoptadas por el Gobierno en virtud del Decreto de estado de alarma iban más allá de lo legalmente permitido:<sup>28</sup>

“Señor Sánchez, es usted el presidente del Gobierno (...) que más poder ha recibido de la oposición. Le hemos concedido las competencias extraordinarias de un estado de alarma, que ya es más un estado de excepción encubierto, pues afecta a la limitación de derechos fundamentales que no recoge la Constitución en la figura que hoy aprobamos. Por ese motivo, ni siquiera hemos presentado enmiendas al decreto, (...) porque ya ha

---

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> BASURTO BARRIO, ARMAN y BILBAO URIARTE, IÑIGO 2020. La delgada línea entre alarma y excepción. *Expansión.com*. 3 de abril. Recuperado de: <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/03/delgada-linea-alarma-excepcion/>

excedido con creces su alcance constitucional. Aun así, hoy vamos a votar a favor por sentido de Estado”.<sup>29</sup> A juicio del presidente del partido popular las medidas adoptadas por el Gobierno suponen una limitación tal de derechos, que lo convierten en un estado de excepción encubierto.

Aunque se daban los presupuestos para decretar un estado de alarma, la forma en la que se ha desarrollado suscita muchas dudas entre los constitucionalistas. Entre otras cuestiones porque el estado de alarma no prevé una suspensión de derechos que de facto se produjeron desde que el 14 de marzo de 2020, fecha en la que el Gobierno anunció esta declaración. Con la totalidad de los españoles confinados en sus casas -a excepción de una minoría dedicada a los servicios esenciales-, un Parlamento desactivado que no puede cumplir su función de control al Gobierno, y los derechos de los informadores limitados ante la imposición de unas ruedas de prensa telemáticas y encorsetadas, poco margen tiene el ciudadano para cuestionar la labor de un Ejecutivo que, en opinión de los expertos, «se está aprovechando de las circunstancias»<sup>30</sup>.

El catedrático de la Universidad de Valencia Carlos Flores considera que «se han excedido todos límites desde el primer momento, no podemos salir a la calle a manifestarnos, no podemos reunirnos, ni practicar una religión, ni hay libertad sindical ni libertad de empresa desde el momento en que se prohíben hasta los despidos»<sup>31</sup>.

El catedrático de Derecho Constitucional Carlos Ruiz Miguel recuerda que la paralización de la economía «no está contemplada en el estado de alarma en ningún caso» y, sin embargo, en la práctica, se está prohibiendo la actividad económica. Continúa diciendo: «La regla general es la circulación y la excepción la restricción. Aquí se ha hecho lo contrario: ahora como regla general está

---

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> VILLANUEVA, NATI, 2020. Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción. *ABC España. 1 de abril*, Recuperado de: [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-est-an-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-est-an-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)

<sup>31</sup> *Ibidem*

prohibida la libertad de movimientos y, como consecuencia de ello, nos hemos encontrado con la prohibición de, entre otros, el derecho de reunión, un derecho físico, en ningún caso virtual». Ni la sanidad ni los servicios públicos pueden funcionar correctamente. «Se dan los presupuestos para la declaración de un estado de excepción»<sup>32</sup>

Si es necesario “suspender” y no sólo “limitar” un derecho fundamental no se podrá recurrir al estado de alarma<sup>33</sup>.

#### **4.5. Limitación del derecho a la información en las ruedas de prensa del ejecutivo.**

En los meses de marzo y abril de 2020, los españoles pudimos observar desde los televisores en nuestros hogares, las limitaciones que sufrían los periodistas en las ruedas de prensa que se daban diariamente desde la Moncloa para informar sobre el estado de la pandemia, que se realizaban de forma telemática y sin posibilidad alguna de preguntar o repreguntar en directo por parte de los periodistas acreditados para ello.

La libertad de prensa se denomina el derecho que tienen los medios de comunicación de investigar e informar sin ningún tipo de limitaciones o coacciones, como la censura previa, el acoso o el hostigamiento<sup>34</sup>.

La libertad de prensa es una garantía constitucional, fundamentada en la libertad de expresión, propia de sociedades con sistemas políticos democráticos de libertades plenas. La libertad de prensa permite a los ciudadanos la posibilidad de organizarse y crear medios de comunicación independientes del poder gubernamental, en los cuales tienen derecho de expresarse libremente y sin censura<sup>35</sup>.

Esta vulneración del derecho a la libertad de prensa o libertad de información, recogido en el artículo 20 CE, es lo que llevó a un grupo de unos 400 periodistas a escribir un manifiesto y hacer público que este sistema que permite al Gobierno, a través de

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> <https://www.significados.com/libertad-de-prensa/>

<sup>35</sup> *Ibidem*

la Secretaría de Estado de Comunicación<sup>36</sup>, filtrar y elegir las preguntas que se dirigen a los comparecientes, cercena su libertad de información<sup>36</sup>.

En los párrafos del manifiesto se expone lo siguiente: *"En una situación de crisis el derecho a la información es más importante que nunca. Con España en estado de alarma, el Gobierno disfruta de unos poderes muy superiores a los normales, por lo que es importante que la Prensa realice su labor de control, más aún cuando el Parlamento ha limitado enormemente su actividad. La principal forma de ejercer esta función desde el Periodismo es a través de las preguntas —y las repreguntas— a los miembros del Gobierno"*<sup>37</sup>.

*"La Secretaría de Estado de Comunicación ha organizado un sistema en el que todas las preguntas enviadas por los periodistas pasan necesariamente por el filtro del secretario de Estado, que es quien se está ocupando personalmente de formularlas al presidente, a los ministros o a los técnicos. Es más, el propio secretario de Estado ha llegado a formular alguna pregunta al presidente del Gobierno, o incluso ha tratado de corregir públicamente a alguno de los técnicos"*<sup>38</sup>.

Que las preguntas al Gobierno las formule un miembro del propio Gobierno revela falta de transparencia y un interés por controlar la información, impropios de un sistema democrático y de derecho. Esto permitió a las personas que ofrecían diariamente las ruedas de prensa desde el Palacio de la Moncloa, responder reiteradamente con evasivas.

---

<sup>36</sup> Unos 400 periodistas protestan por el control de las ruedas de prensa en Moncloa. *El Confidencial*, 31 de marzo de 2020, Recuperado de: [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-31/periodistas-rechaza-control-ruedas-prensa-moncloa\\_2528220/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-31/periodistas-rechaza-control-ruedas-prensa-moncloa_2528220/)

<sup>37</sup> *Ibidem*

<sup>38</sup> *Ibidem*

#### 4.6. El Plan de desescalada o “Plan de transición a la nueva normalidad”.

##### Contenido e implementación.

En la página del Ministerio de Sanidad pudimos informarnos sobre “El plan para la transición hacia una nueva normalidad de fecha 28 de abril de 2020<sup>39</sup>”.

Con fecha 16 de abril de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió los principios a tener en cuenta a la hora de plantear el desconfinamiento:

- **Romper la cadena de transmisión** detectando el mayor número de casos posible, tratando a las personas que presentan síntomas y aislando tanto a los enfermos como a las personas que han estado en contacto con ellos.
- **Contar con recursos sanitarios suficientes** para poder responder rápidamente ante los casos detectados y, en especial, para poder atender los casos más graves.
- **Minimizar los riesgos en lugares con alto potencial de contagio** como son los centros sanitarios y de cuidados, los lugares cerrados y los lugares públicos donde se produce una gran concentración de personas.
- **Establecer medidas preventivas en los lugares de trabajo** y promover medidas como teletrabajo, el escalonamiento de turnos y cualesquiera otras que reduzcan los contactos personales.
- **Gestionar el riesgo de importar y exportar casos** más allá de nuestras fronteras, para lo que recomienda la implementación de medidas de control y aislamiento para personas contagiadas o que provengan de zonas de riesgo.
- **Asumir la importancia de que todos los ciudadanos se muestren comprometidos con las limitaciones** que se están adoptando y comprendan, que, en buena medida, la contención de la pandemia depende de ellos<sup>40</sup>.

---

39 PLAN PARA LA TRANSICIÓN HACIA UNA NUEVA NORMALIDAD. 2020.. Gobierno de España. Ministerio de Sanidad. 3 de mayo. Recuperado de: [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19\\_Preguntas\\_y\\_respuestas\\_plan\\_nueva\\_normalidad.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Preguntas_y_respuestas_plan_nueva_normalidad.pdf)

En la página del Ministerio de Sanidad también encontramos información de cómo se preparó este proceso, donde se nos dice que el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES) elevó el 25 de abril de 2020 un informe al Gobierno, que también recabó la opinión y propuestas de expertos en el ámbito sanitario, científico, social y empresarial. De forma paralela y coordinada, celebrándose reuniones e intercambios de propuestas con responsables de administraciones autonómicas y locales, así como con los agentes sociales.

El Gobierno analizó todas las propuestas de medidas para la desescalada que habían ido enviando las comunidades autónomas, realizando un importante esfuerzo de adaptación para la integración que dieron como resultado el que las propuestas de los gobiernos autonómicos fueran, en gran parte, recogidas en el Plan de desescalada.

El proceso de desescalada fue gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas, y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas.

El objetivo fundamental del Plan era conseguir que, manteniendo como referencia la protección de la salud pública, se recuperase paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitar que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se pudieran desbordar. Es decir, conseguir la máxima seguridad sanitaria combinándola con la recuperación del bienestar social y económico.

Las fases de desescalada se determinaron por la situación de cada uno de los territorios en cuatro ámbitos principales:

- capacidades estratégicas, que incluían una asistencia sanitaria reforzada, un modelo eficaz y seguro de alerta y vigilancia epidemiológica, una capacidad de detección y control precoz de las fuentes de contagio y un refuerzo de las medidas de protección colectiva

---

40 *Ibidem.*

- indicadores de movilidad
- indicadores económicos
- indicadores sociales.

La salida gradual del confinamiento exigía continuar reforzando las capacidades en cuatro ámbitos:

- vigilancia epidemiológica
- identificación y contención de las fuentes contagios
- asistencia sanitaria
- medidas de protección colectiva, tanto de dimensión tanto nacional como autonómica y local.

Los detalles de las fases, las actividades permitidas y sus condicionantes, se establecieron en el Anexo II del Plan-

#### **4.7. Regulación Estatal y Autonómica fuera del Estado de Alarma (finales de junio a octubre del año 2020). Insuficiencia ante la progresión de la pandemia.**

Tras finalizar la vigencia del RD 463/2020, se publica el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>41</sup>.

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

---

<sup>41</sup> Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/10/pdfs/BOE-A-2020-5895.pdf>

marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus prórrogas.<sup>42</sup>

Se produce traslación de poder a las comunidades autónomas, ya que serán estas las que deberán tomar medidas restrictivas de los derechos de sus ciudadanos, que sin estar en vigor el estado de alarma quedará en manos de jueces y magistrados resolver si dichas medidas se ajustan o no a derecho, pudiendo estos echar por tierra las iniciativas de las CCAA<sup>43</sup>.

Los tribunales aplicaron criterios discrepantes para situaciones similares, incurriendo en agravio entre unas comunidades autónomas y otras.

Derechos fundamentales que solo pueden ser restringidos con la proclamación del estado de alarma nacional y que quedaron en manos de las CCAA (no competentes para restringir esos derechos);

La suspensión de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (el toque de queda); la limitación de las entradas y salidas de las comunidades autónomas (el llamado cierre perimetral); la prohibición de reuniones de más de seis personas tanto en espacios públicos como privados; y la fijación de aforos para los lugares de culto<sup>44</sup>.

Todas estas medidas restringen derechos fundamentales y, sin estado de alarma, solo pueden aplicarse con permiso judicial (de la Audiencia Nacional si la medida la decreta el Gobierno y de los tribunales superiores de justicia si la impone la comunidad autónoma), lo que derivó en un rosario de resoluciones contradictorias que sembraron la incertidumbre entre los gobernantes y los ciudadanos y dejaron con las manos atadas a los presidentes autonómicos viendo como se rechazaban sus propuestas<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*

<sup>44</sup> *Ibidem*

<sup>45</sup> RAMON, ESTEBAN.2020. ¿Puede una comunidad decretar el confinamiento domiciliario en el estado de alarma? *RTVE.ES*. 28 de octubre, recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20201028/confinamiento-domiciliario-comunidades-autonomas/2049849.shtml>

Quedó patente que no había cobertura jurídica para que un presidente autonómico decretase confinamiento domiciliario. “No es posible porque afecta a derechos fundamentales”, opina Mercedes Fuertes, catedrática de Derecho administrativo en la Universidad de León, que opina que el confinamiento de primavera reclamaba incluso un estado de excepción<sup>46</sup>.

## **5.-Segunda declaración del Estado de Alarma: RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el Estado de Alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2**

### **5.1 Declaración y prórroga del segundo estado de alarma.**

El 25 de octubre de 2020 se publica en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 926/2020 por el que se declara el estado de alarma en todo el territorio nacional para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2<sup>47</sup>.

La declaración del estado de alarma se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 4-b de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES)<sup>48</sup> y se justifica por la tendencia ascendente en el número de casos que sitúan a casi todo el territorio nacional, salvo las Islas Canarias, en un nivel de riesgo alto o muy alto de acuerdo a los estándares internacionales y a los nacionales establecidos en el documento aprobado por el pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el día 22 de octubre de 2020.

Se establece la vigencia del estado de alarma por 15 días, que abarcan desde su publicación el día 25 de octubre hasta las 00:00 del día 9 de noviembre de 2020. Pero en la exposición de motivos del referido Real Decreto ya se prevé la necesidad de ampliar este plazo cuando se manifiesta: *“Resulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza, que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales durante un periodo que necesariamente deberá ser superior al plazo de quince días*

---

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2020.

<sup>48</sup> BOE núm. 184, de 05 de junio de 1981.

*establecido para la vigencia de este real decreto, por lo que resultará imprescindible prorrogar esta norma por un periodo estimado de seis meses*<sup>49</sup>

Así, cuatro días después de la publicación y entrada en vigor del Real Decreto 926/2020, mediante Acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020<sup>50</sup> se autoriza la prórroga y modificación del estado de alarma y, en base a esta Resolución, se dicta el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre<sup>51</sup>, por el que se prorroga el estado de alarma extendiendo su duración desde las 00:00 del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, es decir, seis meses.

El hecho de que ni en la Constitución Española (CE), ni en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se especifique cuál será el tiempo de duración de la prórroga del estado de alarma, ha dado lugar a diversas interpretaciones sobre la legalidad de ampliar la duración de la prórroga del estado de alarma por un plazo de seis meses.

Incluso, como recoge el periódico El País, el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez no tenía claro que se pudiera prorrogar por más de 15 días en abril de 2020, al anunciar que el Gobierno solicitaría al Congreso extender la alarma acordada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>52</sup> cuando manifestó: *“Lógicamente las medidas van a durar más que 15 días. ¿Por qué no solicitamos más? Porque estaríamos sentando un precedente. La Constitución en su artículo 116 habla de prórrogas de 15 días y es muy importante rendir cuentas ante el Congreso de los Diputados”*<sup>53</sup>

Entre las opiniones que consideran que el límite temporal máximo de la prórroga del estado de alarma debe ser de 15 días se encuentra la de José María Macías Castaño, vocal del Consejo General del Poder Judicial, que en el foro *Sobre las prórrogas del estado de alarma* publicado en ELDERECHO.COM justifica su opinión, entre otras

---

49 BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020, pág. 91914.

50 BOE núm. 291, de 04 de noviembre de 2020, pp. 95837- 95838.

51 Ídem. pp. 95841-95845

52 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, B.O.E. núm. 101, de 11 de abril de 2020.

53 Cué, C. (2020, abril 4). Pedro Sánchez alarga dos semanas más el estado de alarma y avanza que habrá más prórrogas, *El País*. 04 de abril.

ideas, en el principio de proporcionalidad: *“La consecuencia derivada del principio de proporcionalidad es que, según la injerencia se hace más invasiva por su mantenimiento, su efecto sobre el plazo no es facilitar su ampliación, sino todo lo contrario. Menos aún se respetaría ese principio cuando, como sucede ahora en España, la situación que justificaría el estado de alarma es de menor gravedad que cuando se adoptó: semejante situación, desde la perspectiva de proporcionalidad, justificaría que el plazo fuese inferior al inicial para que el Congreso de los Diputados pueda poner fin al estado de alarma en el preciso día en que deje de ser necesario, y explicaría que el Presidente del Gobierno haya de comparecer más a menudo en el Congreso para justificar la necesidad del mantenimiento de las medidas, no lo contrario.”*

La misma opinión respecto al límite temporal la encontramos en la doctrina publicada en *diariolaley* por Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, para el que, fundamentando su opinión también en el principio de proporcionalidad, *“un período tan largo de la prórroga (más de 6 meses) impide la modulación de las medidas, con la necesaria intervención del Congreso de los Diputados, en función de la evolución de la pandemia; es decir, con ese plazo tan largo se impide adecuarse a la realidad y a la necesidad de cada momento de la epidemia, siendo más adecuado para esta finalidad el de 15 días”*.

Para Manuel Aragón Reyes, excatedrático de Derecho Constitucional y magistrado emérito del Tribunal Constitucional de España, la prórroga del estado de alarma ha de ceñirse al mismo plazo de la declaración inicial, debiendo interpretarse la literalidad del art. 116.2 CE, en cuanto que *“después de determinar que el plazo máximo del estado de alarma será de 15 días, únicamente especifica que sin la autorización del Congreso no podrá ser prorrogado “dicho plazo”.[...] “dicho plazo” no puede estar referido más que al plazo ya fijado para la declaración, y en cuanto que prorrogarlo, significa, en principio, “repetirlo” y no “ampliarlo”, salvo que expresamente el precepto constitucional así lo hubiera dispuesto, cosa que no ha hecho”*.

En cuanto a la Ley Orgánica 4/1981 LOEAE, para el profesor Aragón el contenido del art. 6.2, cuando indica que se podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga *“(e)s razonable entender que el término “alcance” se refiere a la extensión territorial y el de “condiciones” a la intensidad de las medidas, que son algo bien distinto a su “duración” o “plazo”; prueba de ello es que ese mismo precepto que sí se refiere a la “duración” como contenido necesario de la declaración, no hable de “duración” cuando se refiere a la prórroga.”*

Opiniones contrarias a las anteriores, y que consideran ajustada a derecho la decisión de ampliar por seis meses la prórroga del estado de alarma, son las publicadas en la plataforma Newtral del profesor de Derecho Constitucional del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF) Daniel Berzosa, para el que el hecho de que ni en la Constitución ni en la ley se indique ningún plazo, se puede interpretar como que es completamente abierto y decir lo contrario sería una cuestión de interpretación, así como la opinión recogida en la misma plataforma del catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, para el que *“La Constitución solo fija un plazo (que no es de 15 días, sino de «máximo de 15 días») para la duración inicial del estado de alarma, estableciendo que sin la autorización por parte del Congreso este no podrá prorrogarse. Pero no especifica, ni tampoco lo hace la Ley 4/1981, cuál debería ser la duración de esa prórroga, ni cuántas prórrogas podrían encadenarse una tras otra”*.

Como hemos podido comprobar, es fundamental que las normas no dejen cabos sueltos a la interpretación, pues pueden generar opiniones muy diferentes.

## **5.2. La “Autoridad competente” y “Autoridad delegada” en la dirección del Estado de Alarma. Modelo descentralizado.**

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma en todo el territorio nacional para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, establece en su artículo 2.1 como autoridad competente a los efectos del estado de alarma, al Gobierno de la Nación.

En el siguiente punto, artículo 2.2, delega en quien ostente la presidencia de cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la facultad de dictar órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las medidas adoptadas.

En el punto 3 se indica que para ejercer esta facultad no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni será de aplicación lo previsto en el segundo párrafo del artículo 8.6 y en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Este sistema de “*cogobernanza*” utilizado por el Gobierno para implantar el contenido del referido Real Decreto 926/2020, ha suscitado numerosas dudas sobre la constitucionalidad de atribuir competencias a los presidentes de las comunidades autónomas en un estado de alarma que afecta a todo el territorio nacional.

El artículo séptimo de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, establece que a los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

El contenido de este artículo ha servido de argumentación para las opiniones que se muestran contrarias a la delegación de competencias en los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas, al resaltar que la delegación será posible cuando la declaración afecte “*exclusivamente* a todo o parte del territorio de *una* Comunidad”, en singular, y no contempla la posibilidad de delegar en *todas* las comunidades y ciudades con Estatuto de autonomía para que puedan modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas contenidas en el Real Decreto, puesto que puede generar distinta normativa que, aparte de la inseguridad jurídica que genera, vulnere los derechos contenidos en la Constitución Española en el artículo 14, la igualdad de los españoles ante la ley, “sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, y en el artículo 139.1, “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Así, entre las diversas opiniones al respecto, encontramos en *The Conversation* la de la Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla-La Mancha y Presidenta de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, Josefa Cantero Martínez. Para Josefa Cantero, el estado de alarma es un “*mecanismo excepcional*” configurado por la Constitución Española y que debe ser utilizado con gran precisión, “*no extendiéndolo, ni territorial ni temporalmente, cuando ello no sea absolutamente imprescindible. Por ello, la legislación prevé también su declaración individualizada cuando la situación extraordinaria afecte “exclusivamente” a una Comunidad Autónoma o a parte de su territorio.*”

Similar argumento es esgrimido por Ricardo Rodríguez, Doctor en Derecho y Académico Correspondiente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, en su opinión vertida en CONFILEGAL, indicando que al afectar la pandemia a todo el territorio nacional, la delegación de las competencias supondrá un “*galimatías de decisiones distintas adoptadas en diferentes tiempos, sin criterios objetivos, transparentes ni comunicados de forma clara a la ciudadanía.*”

Por el contrario, para el Defensor del Pueblo el adverbio “*exclusivamente*” contenido en el artículo 7 de la LOAES, debe interpretarse en el sentido de que la competencia sólo puede ejercitarse dentro del territorio de cada comunidad o ciudad y no fuera de ella, y fundamenta esta interpretación indicando que “*No habría diferencia sustancial alguna entre 19 estados de alarma simultáneos en las 19 comunidades y ciudades autónomas, con los presidentes como «autoridades competentes delegadas», declarados por el Gobierno de la Nación, y un solo estado de alarma en todo el territorio nacional, declarado por el Gobierno de la Nación, con tales «autoridades competentes delegadas». Parece más razonable y operativo lo segundo, teniendo en cuenta las facultades de coordinación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, nuestro modelo de Estado y la naturaleza de esta pandemia*”<sup>54</sup>

---

54 Resolución de no interposición de recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo sobre segundo estado de alarma, 2021, Enero 20. Recuperado de:  
[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822\\_1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822_1.pdf)

Otra crítica que se ha hecho al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, es haber delegado en las comunidades autónomas facultades que no pueden ser transferidas.

A este respecto, en el artículo de *El País* publicado el 27 de octubre de 2020 por Javier Tajadura Tejada, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, si bien reconoce la adecuación de la declaración del estado de alarma por Real Decreto 926/2020, para poder así adoptar medidas restrictivas de derechos y hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, señala la necesidad de que se precisen las limitaciones y los criterios que permitan la adopción de las referidas medidas para que el alcance de la limitación del derecho sea similar en igualdad de condiciones. La ausencia de estos criterios genera diferencias en la regulación que no están basadas en criterios objetivos.

Para el Profesor de Derecho Constitucional *“el principal reproche que se puede hacer al Decreto de alarma [...] es que, con él, el Gobierno ha delegado en las comunidades autónomas facultades que no pueden ser transferidas: la de establecer los requisitos en virtud de los cuales se puede restringir un derecho fundamental y la de adoptar unilateralmente la restricción.”*

Reconoce Javier Tajadura que las comunidades deben ser *“las responsables de aplicar y ejecutar las medidas restrictivas de derechos previstas en el Decreto de alarma. Lo que no es admisible es que se les atribuya la potestad discrecional tanto de fijar los criterios para la restricción de derechos fundamentales como la, igualmente discrecional, de hacer efectivas, o no, dichas limitaciones”*.

Termina su artículo Tajadura Tejada indicando la necesidad de que se incluya en el decreto los criterios que justifiquen las restricciones de derechos y de un régimen sancionador específico con la tipificación de los incumplimientos *“Sólo así quedará garantizado el principio de seguridad jurídica en el que se basa la confianza de los ciudadanos en el Derecho”*.

A nuestro entender, parece más razonable delegar en las comunidades y ciudades autónomas la capacidad de gestionar las medidas acordadas en el Real Decreto, puesto que la pandemia no ha afectado con la misma intensidad a todo el territorio nacional, incluso, esta afectación puede variar en el mismo territorio de un día para otro, por lo que las medidas a adoptar serían distintas dependiendo de la situación epidemiológica de cada territorio. El caso de las CC.AA. insulares -como Canarias- es el mejor ejemplo de adaptación de las medidas restrictivas según criterios de salud pública.

Para lo anterior, es necesario establecer claramente los indicadores de referencia y los criterios de valoración del riesgo a los que alude el art. 13 del R.D. 926/2020, es decir, hechos concretos que justifiquen la adopción de las medidas y que garanticen la necesaria coordinación en la aplicación de estas.

### **5.3. La diversidad en las medidas de las CC.AA. Especial referencia a Canarias.**

Al amparo de la habilitación contenida en el artículo 2.3 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, las autoridades competentes delegadas podrán, en su ámbito territorial y a la vista de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, hacer o no hacer efectivas, modular, flexibilizar y suspender, la aplicación de las medidas previstas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, previa comunicación al Ministerio de Sanidad.

En aplicación de lo anterior, se han dictado numerosas órdenes, resoluciones y disposiciones por los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

#### **5.3.a) Especial referencia a Canarias**

De la numerosa normativa adoptada en Canarias por delegación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, señalamos la siguiente:

- DECRETO-LEY 17/2020, de 29 de octubre, de medidas extraordinarias en materia turística para afrontar los efectos de la crisis sanitaria y económica producida por la pandemia ocasionada por la COVID-19. En su artículo único dispone las condiciones de acceso a los establecimientos turísticos de alojamiento de Canarias durante la pandemia

COVID-19, entre las que se encuentran la realización de un test de diagnóstico de infección para acceder a los establecimientos turísticos de alejamiento.

Siendo el turismo una de las principales fuentes de empleo y riqueza en Canarias, con este Decreto-ley se pretende proteger los negocios y puestos de trabajo del sector turístico de las consecuencias de la pandemia.

- DECRETO 94/2020, de 23 de diciembre, del Presidente, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación 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.

En este Decreto se contienen las medidas adoptadas para contener la pandemia, que semanalmente serán evaluadas, y se podrán modular, flexibilizar y suspender a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo acordado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Este Decreto se ha ido actualizando para incorporar las nuevas medidas acordadas en función de la evolución de la pandemia.

- DECRETO 87/2020, de 9 de diciembre, del Presidente, por el que se establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias, en aplicación 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.

Este Decreto establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias con el objeto de preservar la favorable situación epidemiológica del archipiélago, aminorar la transmisión del coronavirus SARS-Cov2, proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, prevenir y contener los contagios y mitigar el impacto sanitario, social y económico.

Ante este Decreto, el Gobierno de la Nación ha promovido conflicto positivo de competencias en relación con los apartados segundo, tercero, cuarto, octavo.4, noveno y

anexo del Decreto, al considerar que se ha podido vulnerar la competencia del Estado en materia de sanidad exterior, el cual ha sido admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional.

Recordemos que los conflictos positivos de competencia oponen al Estado con una o más Comunidades Autónomas o a dos o más Comunidades Autónomas entre sí. El Gobierno o los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas pueden promoverlos cuando consideren que una disposición, resolución o acto sin valor de ley de una Comunidad Autónoma o del Estado, o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, no respeta el orden constitucional de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Los apartados que han sido impugnados son, el segundo, por el que se establece la sustitución de la restricción de entrada por el control sanitario, el tercero, que indica el mecanismo de control sanitario para acceder al territorio, y el cuarto, las exclusiones.

Del apartado octavo, se impugna el punto 4, que establece la aplicación preferente de las medidas acordadas en el decreto, con respecto a las establecidas en la Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada de España, mientras dure el estado de alarma.

El apartado noveno, por el que se acuerda notificar el decreto a los servicios de sanidad exterior dependientes de la Administración General del Estado localizados en Canarias, a los efectos de que se dé cumplimiento a la misma, y a la Delegación del Gobierno en Canarias, “a los efectos de recabar la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la asistencia a los servicios de sanidad exterior en los controles, así como para la aplicación de las medidas en los controles exteriores”.

Y también ha sido impugnado el anexo del decreto, en el que se indican como pruebas de diagnóstico admitidas los PCR y los test rápidos de detección de antígenos de SARS-CoV-2 con una especificidad de más del 97% y una sensibilidad de más del 80%, de

acuerdo con la homologación correspondiente de un país de la Unión Europea o del espacio económico europeo.

Por el Gobierno se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de «lo dispuesto en los preceptos impugnados en lo que se refiere a los pasajeros provenientes de otro Estado y de modo además que se garantice que en todo caso no se aplicará lo dispuesto en el apartado cuarto en aquello que sea más restrictivo o limitativo que lo dispuesto en el artículo 6 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», desde la fecha de interposición del conflicto –15 de diciembre de 2020–.<sup>55</sup>

- DECRETO 93/2020, de 22 de diciembre, del Presidente, por el que se establece un régimen suspensivo y transitorio para el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el período de suspensión decretado por el Tribunal Constitucional sobre determinados preceptos del Decreto 87/2020, del Presidente.

Ante la suspensión de los preceptos del Decreto 87/2020 sobre los que el Gobierno de la Nación ha promovido conflicto positivo de competencias, mediante el Decreto 93/2020 se acuerda la suspensión del resto de los preceptos que quedaron fuera del conflicto, por considerar que han perdido el sentido por el que se acordaron y resultan contrarios a su objetivo primigenio.

#### **5.4. La no ratificación judicial de las medidas que afectan a los derechos fundamentales.**

Las medidas que se contemplan en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma en todo el territorio nacional para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 afectan a los siguientes derechos:

---

<sup>55</sup> Conflicto positivo de competencia número 6201-2020, contra los apartados segundo, tercero, cuarto, octavo, 4, noveno y anexo del Decreto 87/2020, de 9 de diciembre, del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias, en aplicación 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.

- 1) Libertad de circulación (artículo 5): se limita la libertad de circulación de las personas por las vías o espacios de uso público desde las 23:00 hasta las 6:00 horas. En el ámbito de cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía podrá determinarse que la hora de comienzo de la limitación sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización sea entre las 5:00 y las 7:00 horas.

Únicamente se podrá circular para la realización de las siguientes actividades:

- a. Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.
  - b. Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
  - c. Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.
  - d. Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
  - e. Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.
  - f. Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
  - g. Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
  - h. Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.
  - i. Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.
- 2) Limita la entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía (artículo 6). La autoridad competente delegada podrá adicionalmente limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de

carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía. Esta limitación no afecta al régimen de fronteras.

Se permiten los desplazamientos adecuadamente justificados por alguno de los siguientes motivos:

- a. Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
  - b. Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
  - c. Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.
  - d. Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.
  - e. Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
  - f. Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes.
  - g. Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
  - h. Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
  - i. Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
  - j. Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
  - k. Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.
- 3) Limita la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (artículo 7). Se excluyen de esta limitación las actividades laborales e institucionales y aquellas en las que se establezcan medidas específicas por la normativa aplicable.
- ✓ Espacios públicos (tanto cerrados como al aire libre): Se condiciona a que no se supere el máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes y sin perjuicio de las excepciones que se establezcan con

relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público.

- ✓ Espacios privados: también se limita a seis personas salvo que sean convivientes.

Tanto en espacios públicos como privados, en el caso de agrupaciones de personas convivientes y no convivientes, el número máximo será de seis personas.

El número máximo de seis personas al que se condicionan las anteriores limitaciones podrá ser inferior si así lo determinan las autoridades competentes delegadas a la vista de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad, salvo que se trate de convivientes.

Asimismo, podrán establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación.

Se podrá limitar, condicionar o prohibir el derecho de reunión en lugares de tránsito público y las manifestaciones, cuando en la previa comunicación presentada no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios.

- 4) Limita la permanencia de personas en lugares de culto (artículo 8). Serán las autoridades competentes delegadas las que atendiendo al riesgo de transmisión fijarán los aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, sin que pueda afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.
- 5) Prestaciones personales obligatorias (artículo 11). Las autoridades competentes delegadas podrán imponer en su ámbito territorial las prestaciones personales obligatorias que resulten imprescindibles para responder a la situación de emergencia sanitaria.

Las medidas anteriores se contemplan dentro del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y afectan a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española, como el derecho a la libertad de circulación (artículo 19 CE) o el derecho de reunión (artículo 21 CE).

A diferencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en el que las autoridades competentes delegadas eran, dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad, la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministro de Sanidad, en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, la delegación recae sobre los Presidentes de las comunidades autónomas o ciudades con Estatuto de autonomía, que quedan habilitados para imponer o no, dentro de su ámbito territorial, las medidas contempladas en el Real Decreto.

Dispone el Real Decreto que las comunidades y ciudades autónomas, podrán dictar las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de las medidas previstas en el referido decreto, sin que sea precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno ni la aplicación de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 8.6 y en el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Según manifiesta el Presidente de Gobierno Pedro Sánchez tras el consejo de ministros extraordinario que decretaba el estado de Alarma el 25 de octubre de 2020<sup>56</sup>, con este Real Decreto se pretende dar cobertura jurídica a las comunidades y ciudades autónomas para la restricción temporal, durante seis meses, de derechos fundamentales como son la libertad de poder deambular durante la noche de 11 a 6 de la mañana y la capacidad de las comunidades autónomas de cierre perimetral y el confinamiento de un barrio, de una ciudad, de un distrito o de una provincia o una comunidad.

---

<sup>56</sup> La Moncloa, 25 de octubre de 2020. Declaración del Presidente del Gobierno. Recuperado de: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2020/prsp25102020.aspx>

### **5.5. Sanidad exterior: Controles en Puertos y Aeropuertos.**

Desde la declaración por la OMS de la situación de pandemia internacional provocada por el Covid-19 el día 11 de marzo de 2020, se han tenido que adoptar diversas medidas para evitar la propagación de la enfermedad, estableciéndose controles sanitarios en puertos y aeropuertos en relación con los pasajeros internacionales para limitar la introducción de casos importados de COVID-19.

El artículo 149.1 16 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de sanidad exterior, y así, en base a esa competencia, se dicta el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, indicando la importancia de detectar de manera rápida la presencia de casos importados de COVID-19, y estableciendo medidas de índole sanitaria en los puertos y aeropuertos españoles.

Este Real Decreto-ley, señaló en su disposición adicional sexta<sup>57</sup> que el Ministerio de Sanidad determinará los controles sanitarios necesarios a los que deben someterse los pasajeros que lleguen a España por vía aérea o marítima y el alcance de dichos controles, siendo el responsable de su ejecución. Dichos controles sanitarios podrán incluir la toma de la temperatura, un control documental y un control visual sobre el estado del pasajero.

Actualmente, mediante Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada en España, se han actualizado los controles sanitarios a los que se deben someter todos los pasajeros internacionales en los puntos de entrada. Así, conforme a esta resolución, a partir del día 23 de noviembre de 2020, todos los pasajeros que procedan de un país/zona de riesgo en relación con coronavirus SARS-CoV-2, tienen que presentar obligatoriamente, para poder entrar en España, un certificado con

---

<sup>57</sup> Actualmente derogada por la disposición derogatoria única.2.c) del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

resultado NEGATIVO de PCR (RT-PCR de COVID-19), realizado dentro de las 72 horas previas a su llegada a España.

La anterior Resolución contiene el listado de países y zonas categorizados de riesgo, que se actualiza cada 15 días.

La aparición de nuevas variantes del virus SARS-CoV-2, ha provocado la necesidad de establecer una limitación de los vuelos entre la República Federativa de Brasil y la República de Sudáfrica, y los aeropuertos españoles, así como el establecimiento de la cuarentena a las personas provenientes de la República de la India.

Así, mediante Orden PCM/439/2021, de 5 de mayo<sup>58</sup>, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2021, por el que se prorroga el de 2 de febrero de 2021, que establece medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, se limitan los vuelos entre la República Federativa de Brasil y la República de Sudáfrica y los aeropuertos españoles. La limitación de los vuelos se justifica por la situación epidemiológica y por el impacto de las variantes de especial preocupación vinculadas a la República Federativa de Brasil y a la República de Sudáfrica.

Respecto a la India, la Orden SND/413/2021, de 27 de abril<sup>59</sup>, sobre las condiciones de cuarentena a las que deben someterse las personas procedentes de la República de la India a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, debido a la variante detectada en ese país que presenta mutaciones posiblemente relacionadas con el escape a la inmunidad, y posiblemente responsables del aumento de la transmisibilidad y su rápida expansión, hace que se considere justificado que los viajeros que procedan de la República de la India deban guardar cuarentena durante los diez días siguientes a su llegada, o durante toda su estancia en

---

<sup>58</sup> BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2021.

<sup>59</sup> BOE núm. 101, de 28 de abril de 2021.

España si ésta fuera inferior a ese plazo, pudiendo suspenderse al séptimo día si a la persona se le realiza una prueba diagnóstica de infección activa con resultado negativo.

A partir del 9 de mayo de 2021, fecha en el que finaliza el segundo estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, entró en vigor el Real Decreto-ley 8/2021, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, que se aplicarán tras la finalización del estado de alarma, declarado por el RD 926/2020, de 25 de octubre para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

En el Real Decreto-ley 8/2021 se establecen medidas urgentes relativas al control sanitario de los pasajeros internacionales, con el objetivo de que se realicen de la forma más ágil posible interfiriendo lo menos posible en las dinámicas aeroportuarias y portuarias. Este objetivo conlleva la necesidad de adaptar los mecanismos de control sanitario para poder detectar de forma precoz casos procedentes de áreas con transmisión de variantes de especial preocupación, y adoptar así las oportunas medidas de control que impidan la difusión incontrolada de la enfermedad.

### **5.6. El uso del Decreto Ley como instrumento normativo en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE). Límites materiales.**

El Decreto Ley viene recogido en el artículo 86 de la Constitución Española dentro del Capítulo relativo a la elaboración de las leyes.

De su redacción, podemos entender que el decreto ley presenta una triple limitación:

- Circunstancial: el presupuesto habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad.
- Material: las materias excluidas de su regulación: ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, régimen de las Comunidades Autónomas, y Derecho electoral general.
- Temporal: deberán ser convalidados o derogados en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

El decreto-ley es la norma con rango de Ley que procede de un órgano que carece de poder legislativo, el Gobierno o Consejo de Ministros, es decir, se otorga la facultad de legislar a quien ostenta el poder ejecutivo.

Respecto a los límites materiales, las materias enumeradas en el artículo 86.1 CE delimitan negativamente el ámbito de regulación permitido a los decretos leyes, estando vedada además la materia reservada a la ley orgánica por su procedimiento especial de aprobación, que exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, conforme al artículo 81 de la Constitución Española.

Del mismo modo no cabe regular por decreto ley aquellas materias atribuidas específicamente a las Cortes Generales por la Constitución: los presupuestos generales del Estado (134.1 CE); la autorización de tratados internacionales (93 y 94.1 CE), objeto de una potestad de las Cortes Generales distinta de la legislativa, como ha confirmado la STC 155/2005 y como ocurre por otra parte también con otras potestades constitucionales de las Cortes Generales cuya intervención no puede ser sustituida mediante decreto-ley. No cabe tampoco la delegación legislativa mediante decreto-ley (STC 29/1982).<sup>60</sup>

Respecto a lo anterior el Tribunal Constitucional por Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre<sup>61</sup>, aceptó la interpretación de la cláusula restrictiva “*no podrán afectar*” contenida en el artículo 86. 1 CE, en el sentido de que “*debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley [...] ni permita que por decreto ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos o de los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento de instituciones estatales básicas.*”

---

60 Sinopsis artículo 86 Constitución Española. Recuperado de <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>

61 La STC 111/1983, de 2 de diciembre, desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la expropiación por decreto-ley del Grupo Rumasa.

Para Isabel María Abellán Matesanz (2020), a pesar de la voluntad restrictiva del uso del decreto-ley en el constituyente de 1978, desde el Poder Ejecutivo se ejerce una presión constante para ampliar el ámbito de esta figura normativa, y los *“límites materiales determinados en la Constitución se han ido flexibilizando o matizando, como lo prueba el hecho de que el Tribunal Constitucional haya admitido regulaciones por decreto-ley tanto de materias tributarias como de materias que podían haber sido normadas por reglamentos”*.

### **5.7. Medidas económicas adoptadas por el Gobierno. Referencia al Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 y otros instrumentos normativos.**

El brote de la Covid-19 no ha afectado únicamente al ámbito sanitario, ha supuesto también un elevado coste social y económico ante el que el Gobierno ha aprobado varias medidas para proteger tanto a los trabajadores como a las empresas e intentar reactivar la economía.

En el año 2021, destacan las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. El objetivo de este Real Decreto-ley es proteger el tejido productivo hasta que se logre un porcentaje de vacunación que permita recuperar la confianza y la actividad económica en los sectores que todavía tienen restricciones; evitar un impacto negativo estructural que lastre la recuperación de la economía española; proteger el empleo en los sectores más afectados por la pandemia; y actuar de forma preventiva para evitar un impacto negativo superior sobre las finanzas públicas y los balances del sistema financiero.

Así, se articula un conjunto de medidas para movilizar una inversión pública de hasta 11.000 millones de euros, entre las que destacan la creación de la Línea Covid de ayudas directas a autónomos y empresas con una dotación de 7.000 millones de euros, la posibilidad de extensión del plazo de vencimiento de los préstamos concedidos con aval público a partir del 17 de marzo de 2020, convertir estos préstamos en préstamos

participativos, o la creación de un «Fondo de recapitalización de empresas afectadas por COVID», fondo carente de personalidad jurídica dotado con 1.000 millones de euros.

### **5.7.a). Medidas adoptadas en el ámbito laboral.**

En el ámbito laboral, las medidas adoptadas están destinadas a reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables, apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo.

Así, en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se decretan varias medidas que afectan directamente al ámbito laboral, entre las que destacamos las siguientes:

- Medidas de promoción de trabajo a distancia (artículo 5). Las empresas promoverán fórmulas de trabajo a distancia con el objetivo de mantener la actividad económica y que las personas trabajadoras no sufran mermas en sus ingresos.
- Medidas excepcionales para la tramitación de los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada (artículo 22 y 23). Estas medidas suponen la flexibilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), tanto por causa de fuerza mayor, como en el supuesto de los derivados de causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, con el fin de intentar paliar los efectos de la crisis sanitaria en el mercado laboral.
- Ampliación de la protección por desempleo de las personas afectadas por ERTE (artículo 25). Se establecen dos garantías de derechos para las personas trabajadoras afectadas por ERTE, el reconocimiento del derecho a la prestación contributiva por desempleo aunque carezca del periodo de cotización mínimo necesario, y segundo, no se computará el tiempo en que se perciba la prestación por desempleo de nivel contributivo que traiga su causa inmediata de las citadas circunstancias extraordinarias, a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos.
- Prórroga automática de la prestación y subsidio por desempleo sin necesidad de desplazamiento a la oficina pública (artículos 26 y 27).

Estas medidas se han ido ampliando y prorrogando, hasta llegar al vigente Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.

## **6. Medidas tras la finalización del estado de Alarma el día 9 de mayo de 2021.**

Con el fin del estado de alarma a las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021, entró en vigor el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Según se argumenta en la exposición de motivos de este real decreto, la positiva evolución del proceso de vacunación hace prever una menor incidencia de la pandemia, por lo que atendiendo a la valoración de proporcionalidad entre el nivel de gravedad de la situación y el recurso al estado de alarma como régimen de posible limitación de derechos y libertades fundamentales, el Gobierno de la Nación decide no prorrogar el estado de alarma, y con él decaen las medidas adoptadas a su amparo por las comunidades autónomas como el toque de queda nocturno, los confinamientos perimetrales o el límite en el número de personas que pueden reunirse tanto en espacios públicos como privados, medidas que se han comprobado eficaces para contener la pandemia.

Varias comunidades, como el País Vasco, Galicia o Castilla y León, solicitaron la prórroga del estado de alarma para evitar problemas a la hora de implantar medidas para contener la pandemia que todavía está presente, pero desde el Ejecutivo se insiste en que con la legislación ordinaria es suficiente. Así, en el Real Decreto Ley se indica, que en caso de necesidad, la mayoría de las medidas pueden volver a articularse en el marco definido por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública

quedando sujetas al control jurisdiccional ordinario en caso de tratarse de medidas restrictivas de derechos fundamentales.

Por tanto, se vuelve a la situación anterior a la declaración del estado de alarma el 25 de octubre de 2020, cuando las comunidades tenían que pedir a los tribunales la autorización o ratificación judicial de las medidas acordadas para enfrentar la pandemia, y en algunos sitios se conseguía y en otros no.

Así, por ejemplo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ratifica las medidas acordadas en el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, entre las que se encuentran la restricción de entrada y salida de unos determinados municipios, justificando esta medida por ser *“necesaria y proporcionada para la consecución del fin que se pretende”*, esto es, *“la protección de la vida, la salud y la integridad física”*.

De igual modo, la Sala del T.S.J. de las Islas Baleares autoriza las medidas acordadas por el Gobierno Balear coincidiendo con el juicio del Ministerio Fiscal en que todas ellas *“están adecuadamente justificadas y debidamente proporcionadas”*.

Por el contrario el TSJ de País Vasco rechaza los confinamientos, el toque de queda y la limitación de grupos, medidas propuestas por el Gobierno Vasco, al entender que las medidas *“necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”* contenidas en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril de medidas especiales en materia de salud pública, han de entenderse referidas a los "enfermos" y las "personas que han estado en contacto con los mismos", pero no se dirigen a *“un colectivo de ciudadanos indeterminado y que no pueda afirmarse que sean enfermos o personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos”*.

En el caso del Tribunal Superior de Canarias, deniega la petición del Gobierno de Canarias respecto a la ratificación de la medida en la que se regula la restricción de entrada y salida de personas en las Islas en niveles de alerta 3 y 4, al considerar que no está suficientemente justificada la afectación negativa de los derechos fundamentales.

Para evitar que estas posturas divergentes de los tribunales puedan provocar una situación de inseguridad jurídica y/o de desigualdad entre ciudadanos de distintas autonomías, el Gobierno introduce en el Real Decreto Ley 8/2021 una modificación a la Ley 29/1998, de 13 de julio respecto a la regulación del recurso de casación, previendo la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Supremo dichas decisiones.

En base a esta modificación, el Gobierno de Canarias interpone recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra el auto del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que denegó la ratificación de la limitación de la entrada y salida de personas en las islas que se encuentren en niveles de alerta 3 y 4, aprobada por acuerdo del Gobierno de Canarias de 6 de mayo de 2021, publicado en el Boletín Oficial de Canarias n.º 93, de 7 de mayo.

Dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 24 de mayo de 2021 al entender que el auto contra el que se dirige el recurso cumple con los cometidos que debía desempeñar, y que *“expuestos los hechos relevantes y razonado la limitación del acceso a las islas que lleguen a estar en los niveles de alerta 3 y 4, [...] concluyó razonadamente que carece de justificación la limitación de la libertad de circulación propuesta”*.

## **CONCLUSIONES**

La enfermedad del COVID-19, sin precedentes en nuestra historia reciente, no sólo ha supuesto una grave crisis sanitaria, con millones de personas afectadas en todo el planeta y el consiguiente colapso de los sistemas sanitarios, también nos ha afectado de forma muy severa social y económicamente.

El rápido avance de la pandemia nos pilló a todos por sorpresa, sin saber cómo afrontar la enfermedad, y dando muchas veces palos de ciego. En medio de esta incertidumbre, los gobiernos han tenido que adoptar medidas que han resultado polémicas y cuestionables.

Con este trabajo hemos intentado comprobar si se han lesionado los derechos fundamentales de los ciudadanos al declarar el Gobierno un estado excepcional, como es el estado de alarma, y si se han ajustado a la legalidad vigente las medidas adoptadas.

Confinamiento, cierre perimetral, toque de queda, son expresiones que hemos oído prácticamente a diario desde hace más de año, detrás de ellas se encuentran las medidas a las nos hemos visto sometidos.

La mayoría de las opiniones que se han consultado para este trabajo muestran su conformidad en que, aunque estas medidas afectan a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española, han sido necesarias para hacer frente a la expansión del coronavirus.

Donde sí hemos encontrado más diversidad de opiniones, es sobre si el estado de alarma es el instrumento adecuado para poder adoptar estas medidas restrictivas o por el contrario debía haber sido bajo un estado de excepción.

Tampoco ha habido consenso en si se podía delegar en las comunidades y ciudades autónomas las competencias para imponer medidas restrictivas de los derechos fundamentales, si estas debían ser ratificadas o autorizadas judicialmente, o si las comunidades autónomas pueden dictar medidas restrictivas de derechos sin el paraguas legal del estado de alarma.

Incluso los Tribunales han dictado resoluciones muy distintas frente a situaciones similares, lo que ha llevado al Gobierno a modificar la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en un primer momento para atribuir la competencia de la ratificación y autorización de las medidas a las Salas de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, y posteriormente para modificar el recurso de casación ante el Tribunal Supremo y que éste pudiera fijar doctrina.

Hemos podido comprobar la importancia de la interpretación de la norma, y como dependiendo de ésta, puede variar el significado de estas.

Desde diferentes frentes se exige la creación de nuevas leyes para abordar situaciones nuevas como la que estamos viviendo, pero deberemos tener presente tanto en la interpretación de las nuevas leyes que se dicten, como en la de las que ya existen, el contenido del artículo 3.1 del Código Civil “*Las normas se interpretarán según el*

*sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”.*

## BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN MATESANZ, I. M. (2020). Límites de los decretos-leyes. La «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019. (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2020). *Revista De Las Cortes Generales*, (109), 599-612. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1541>
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021, 7 de mayo). Un nuevo capítulo en el desconcierto jurídico de la lucha contra la pandemia de COVID-19: ¿la rebelión de los jueces?. *Diario del Derecho*. Recuperado de [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1210949](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1210949).
- ARAGÓN REYES, M. (2020, 28 de octubre). La prórroga del estado de alarma. *El País*, Recuperado de <https://www.almendron.com/tribuna/la-prorroga-del-estado-de-alarma/>.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). Comentario a la monografía de Manuel Aragón Reyes: Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (111), 415-430.
- ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4.
- BAÑO, J.M. (2020, 29 de octubre). Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. *Almacén del Derecho*, Recuperado de <https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-crisis-sanitaria>.
- BARREIDO GONZÁLEZ, G.J.M. (2003). Sobre la extraordinaria y urgente necesidad de los Decretos-leyes. *Derecho Privado y Constitución*, (17), 58-59.
- BELMONTE, E “El Gobierno prohíbe salir a la calle excepto para ir al médico, al trabajo, a cuidar a quien lo necesite o comprar productos de primera necesidad. “*El BOE nuestro de cada día*”. Disponible en <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2020/03/14/estado-de-alarma/> (última consulta 8 de mayo de 2021)
- BASURTO BARRIO, ARMAN y BILBAO URIARTE, IÑIGO 2020. La delgada línea entre alarma y excepción. *Expansión.com*. 3 de abril. Recuperado de: <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/03/delgada-linea-alarma-excepcion/>

- BLANCO, M. y LARRANZ, I. (2020, 30 de octubre). Preguntas y respuestas: cuánto puede durar la prórroga del estado de alarma. *Newtral*, Recuperado de: <https://www.newtral.es/cuanto-dura-prorroga-estado-alarma/20201030/>
- CANTERO MARTÍNEZ, J. (2020, 2 de noviembre). Un estado de alarma en clave de cogobernanza, pero que impide los confinamientos domiciliarios a las comunidades autónomas. *THE CONVERSATION*. Recuperado de <https://theconversation.com/un-estado-de-alarma-en-clave-de-cogobernanza-pero-que-impide-los-confinamientos-domiciliarios-a-las-comunidades-autonomas-149301>
- CORPA, V. (2020, 27 de octubre). Alarma en el Estado: la inseguridad jurídica y administrativa provocada por el nuevo Real Decreto 926/2020. *Con D de Derecho*, Recuperado de [https://condederecho.com/2020/10/27/alarma-en-el-estado-la-inseguridad-juridica-y-administrativa-provocada-por-el-nuevo-real-decreto-926-2020/#\\_ftn1](https://condederecho.com/2020/10/27/alarma-en-el-estado-la-inseguridad-juridica-y-administrativa-provocada-por-el-nuevo-real-decreto-926-2020/#_ftn1).
- CUÉ, C.E. (2020, 4 de abril). Pedro Sánchez alarga dos semanas más el estado de alarma y avanza que habrá más prórrogas. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/espana/2020-04-04/sanchez-prorroga-dos-semanas-mas-el-estado-de-alarma.html>
- FERNÁNDEZ DE GATTA, D. (2020, 13 de noviembre). El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga, ..., de nuevo con problemas constitucionales. *Diariolaley*, Recuperado de <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/11/23/el-real-decreto-926-2020-de-25-de-octubre-del-estado-de-alarma-de-madrid-y-el-desbarajuste-juridico-administrativo-de-las-medidas-contra-el-coronavirus-a-otro-estado-de-alarma-con-prorroga-de-nuevo-con-problemas-constitucionales>
- GARRIDO LOPEZ, C: “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos” *Teoría y realidad constitucional*, núm. 46, 2020, pp. 371-402.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. (2020, 31 de enero). Valoración de la declaración del brote de nuevo coronavirus 2019 (n-CoV) una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Recuperado de [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Valoracion\\_declaracion\\_emergencia\\_OMS\\_2019\\_nCoV.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Valoracion_declaracion_emergencia_OMS_2019_nCoV.pdf)

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020, 11 de marzo). Situación actual. *Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional*. Recuperado de <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/coronavirus-covid-19-11-marzo-2020>
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. ¿Qué es la Sanidad Exterior?. Recuperado de <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/sanidadExterior/inforGeneral.htm>
- LAFUENTE BALLE, J.M°. “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pág. 28
- MACÍAS CASTAÑO, J.M. (2020, 29 de abril). Sobre las prórrogas del estado de alarma. *elderecho.com*. Recuperado de <https://elderecho.com/sobre-las-prorrogas-del-estado-de-alarma>
- MCMULLEN, J. (2021). Coronavirus: Los 5 días que marcaron el destino de la pandemia en el mundo. *Bbc News Mundo*, Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55806462>
- ORDAZ, ANA 2020, Uno de cada tres fallecidos por COVID durante la primera ola murió en su casa o en una residencia. *El Diario.es*. 10 de Diciembre. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/datos/tres-fallecidos-covid-primera-ola-murio-casa-residencia\\_1\\_6496004.html](https://www.eldiario.es/datos/tres-fallecidos-covid-primera-ola-murio-casa-residencia_1_6496004.html)
- Organización Mundial de la Salud (2016, 20 de junio) ¿Qué son el Reglamento Sanitario Internacional y los Comités de Emergencias? Recuperado de <https://www.who.int/features/qa/39/es/>
- Organización Mundial de la Salud. (2020, 11 de marzo). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Organización Mundial de la Salud. (2020, 29 de junio). Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. Recuperado de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>
- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los diputados, BOE nº 55, de 5 de marzo de 1982. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-5196-consolidado.pdf>

- Resolución de no interposición de recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo sobre segundo estado de alarma, 2021, Enero 20. Recuperado de [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822\\_1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822_1.pdf)
- RAMON, ESTEBAN.2020. ¿Puede una comunidad decretar el confinamiento domiciliario en el estado de alarma? *RTVE.ES*. 28 de Octubre, recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20201028/confinamiento-domiciliario-comunidades-autonomas/2049849.shtml>
- RAMOS QUINTANA, F. “El derecho a la vida y a la protección de la salud en las medidas adoptadas en España como consecuencia de la covid-19”. *Estudios constitucionales* vol.18 no.2 Santiago 2020.
- Resolución de no interposición de recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo sobre segundo estado de alarma, 2021, Enero 20. Recuperado de [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822\\_1.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/01/Resolucion-compulsada-20027822_1.pdf)
- RODRÍGUEZ, R. (2020, 3 de noviembre). ¿Es constitucional el Decreto del nuevo estado de alarma?. *CONFILLEGAL*. Recuperado de <https://confilegal.com/20201103-opinion-es-constitucional-el-decreto-del-nuevo-estado-de-alarma/>
- SEGURA. L.J. (*Mayo-agosto 1984*). El control de los decretos-leyes por el Tribunal Constitucional. A propósito de la Sentencia de 2 de diciembre de 1983 en el caso RUMASA. *Revista de Administración Pública*, (104) 355-374.
- STS (Sala de lo Contencioso) de 30 de mayo de 2011 (rec.núm.4703-2012).
- TAJADURA TEJEDA, J. (2020, 27 de octubre). ¿Es constitucional el Decreto del nuevo estado de alarma?. *El País*. Recuperado de [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1203960](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1203960).
- Tribunal Constitucional de España (2021). *Conflictos de competencia*. Recuperado de: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx>

### Normativa:

- Acuerdo 2/2021, de 15 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, como autoridad competente delegada dispuesta por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la SARS-CoV-2, por el que se determinan las horas de comienzo y finalización de la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno. BOCyL núm. 2, de 16 de Enero de 2021.
- Constitución Española, BOE nº311, de 29 de diciembre de 1978.
- Decreto 5/2020, de 29 de octubre, del Presidente de la Comunidad Autónoma, por el que se limita la entrada y salida de personas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. BOC EXTRAORDINARIO Núm. 93, de 29 de octubre de 2020.
- Decreto-ley 17/2020, de 29 de octubre, de medidas extraordinarias en materia turística para afrontar los efectos de la crisis sanitaria y económica producida por la pandemia ocasionada por la COVID-19. BOC núm. 223, de 31 de octubre de 2020.
- Decreto 34/2020, de 23 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación de entrada y salida en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2. BOCAM núm 288, de 25 de noviembre de 2020.
- Decreto 87/2020, de 9 de diciembre, del Presidente de Canarias, por el que se establece el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias, en aplicación 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.
- Decreto 93/2020, de 22 de diciembre, del Presidente, por el que se establece un régimen suspensivo y transitorio para el cierre perimetral de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el período de suspensión decretado por el Tribunal Constitucional sobre determinados preceptos del Decreto 87/2020, del Presidente. BOC núm. 264 de 22 de diciembre de 2020.

- Decreto 94/2020, de 23 de diciembre, del Presidente, por el que se establecen medidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en aplicación 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. BOC núm 266, de 24 de diciembre de 2020.
- Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. BOE nº 134, de 05 de junio de 1981.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986
- 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. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8>
- 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. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8>
- Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/10/pdfs/BOE-A-2020-5895.pdf>.
- Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. BOE núm. 175, de 24 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23/con>
- 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. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>.
- Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. BOE núm. 23, de 27 de enero de 2021. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/01/26/2>

- Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/03/12/5/con>
- Real Decreto-ley 8/2021, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, que se aplicarán tras la finalización del estado de alarma, declarado por el RD 926/2020, de 25 de octubre para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. BOE núm. 107, de 5 de mayo de 2021. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/05/04/8/con>
- Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los diputados, BOE nº 55, de 5 de marzo de 1982. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-5196-consolidado.pdf>
- Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada en España. BOE núm. 298, de 12 de noviembre de 2020. Recuperado de [https://www.boe.es/eli/es/res/2020/11/11/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/11/11/(1))

#### **Páginas de internet:**

- <https://www.defensa.gob.es>
- [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/20200224.Preguntas\\_respuestas\\_COVID-19.pdf?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/20200224.Preguntas_respuestas_COVID-19.pdf?utm_source=rss&utm_medium=rss)
- <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>