

TRABAJO FIN DE GRADO
Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2020/2021
Convocatoria: junio

EL ESTADO DE ALARMA DE 2020 Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS:

IMPACTO DE LAS MEDIDAS RELACIONADAS CON LA COVID- 19 EN LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

THE STATE OR ALARM IN 2020 AND ITS LEGAL CONSEQUENCES:

THE IMPACT OF THE MEASURES CONCERNING COVID- 19 IN THE SPANISH DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS.

Realizado por la alumna Cristina González López

Tutorizado por el Profesor D. Gerardo Pérez Sánchez

Departamento: Derecho Constitucional

Área de conocimiento: Derecho Constitucional

ABSTRACT

The spread of the covid-19 pandemic throughout the national territory and the efforts to mitigate the spread of the virus have implied adopting measures limiting fundamental rights. Freedom of movement, freedom of religion and worship, the right of protest and assembly, freedom of expression, information and creation, personal privacy and protection of personal data, education and the right to citizen participation have been limited in their exercise.

For the approval of these measures, the Government of the nation has opted for the declaration, up to three occasions, of the state of alarm, through Royal Decrees 463/2020, 900/2020 and 926/2020.

The study of the regulation of the state of alarm in the Spanish legal system and the antecedent of 2010 is essential to understand the development of the legal framework.

The specific measures created by the Government of Spain have been the subject of a fierce doctrinal and jurisprudential debate regarding their constitutional and legal protection.

Once the state of alarm came to an end on 9th May 2021, some regional governments raised a series of measures to control the Covid-19 pandemic before the High Courts of Justice of their Communities stepped in. Subsequent judicial decisions and the diversity of criteria followed by the different Superior Courts of Justice have accentuated the debate around these restrictions.

Key Words: covid- 19, fundamental rights, state of alarm.

RESUMEN

La propagación de la pandemia del covid- 19 en todo el territorio nacional, y la necesidad de contener el virus, ha implicado la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales. La libertad de circulación, la libertad religiosa y de culto, el derecho de manifestación y de reunión, la libertad de expresión, información y creación, la intimidad personal y protección de datos personales, la educación y el derecho de participación ciudadana, se han visto limitados en su ejercicio.

Para la aprobación de estas medidas, el Gobierno de la nación ha optado por la declaración, hasta en tres ocasiones, del estado de alarma, a través de los Reales decretos 463/2020, 900/2020 y 926/2020.

El estudio de la regulación del estado de alarma en el ordenamiento jurídico español, así como el antecedente de 2010, resultan imprescindibles para conocer el marco jurídico en el que se encuadran estas restricciones.

Las medidas concretas adoptadas por el Gobierno de España, han sido objeto de un profundo debate doctrinal y jurisprudencial, respecto del amparo constitucional y jurídico de las mismas.

Tras la finalización del estado de alarma el 9 de mayo de 2021, algunos Gobiernos autonómicos plantearon ante los Tribunales Superiores de Justicia de sus Comunidades, una serie de medidas tendentes al control de la pandemia. Las resoluciones judiciales posteriores y la diversidad de criterios seguidos por los distintos Tribunales Superiores de Justicia, han acentuado el debate en torno a estas restricciones.

Palabras clave: covid-19, derechos fundamentales, estado de alarma.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. EL ESTADO DE ALARMA.....	7
2.1 Marco jurídico.....	7
2.2 Declaración del estado de alarma de 2010.....	11
2.2.1 Jurisprudencia.....	12
3. ESTADOS DE ALARMA APROBADOS COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS SANITARIA.....	14
3.1 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.....	14
3.2 Real Decreto 900/2000, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS- Cov.2.....	15
3.3 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por el SARS- Cov-2.....	16
4. IMPACTO EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DERIVADO DE LA IMPLANTACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA PARA LUCHAR CONTRA EL COVID- 19.....	17
4.1 Derecho a la libertad de circulación.....	19
4.2 Derecho a la libertad religiosa y de culto.....	24
4.3 Derecho de reunión.....	26
4.4 Derecho de manifestación.....	26
4.5 Derecho a la libertad de expresión, información y creación.....	28
4.6 Derecho a la intimidad personal y protección de datos personales.....	31
4.7 Derecho a la educación.....	34
4.8 Derecho a trabajar y libertad de empresa.....	36
4.9 Derecho de participación ciudadana.....	38

5. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 9.3 CE).....	40
6. SITUACIÓN ACTUAL TRAS LA FINALIZACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA APROBADO POR EL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE.....	41
7. CONCLUSIONES.....	47
8. BIBLIOGRAFÍA.....	49

1. INTRODUCCIÓN

La actual situación sanitaria derivada de la propagación del virus SARS- CoV.2 ha ocasionado un cambio abrupto en la vida de millones de personas en todo el mundo. En este contexto, el Derecho se presenta como una herramienta trascendental para la superación de la crisis sanitaria y al mismo tiempo, para el mantenimiento de los derechos fundamentales y el Estado de derecho.

Para dar respuesta a la pandemia, el 14 de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, el Gobierno de España declara la entrada en vigor del estado de alarma en todo el territorio nacional, estableciendo medidas como la limitación de la libertad de circulación ciudadana, la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los niveles y el cierre de la apertura al público de locales y establecimientos minoristas con excepción de la comercialización de productos de alimentación y otros de primera necesidad. Asimismo, se impone el confinamiento de la población desde el 15 de marzo que se prolongaría hasta el mes de mayo.

Estas medidas y otras adoptadas en las semanas sucesivas, tales como la suspensión de todas las fiestas nacionales y regionales¹ o el aplazamiento de las elecciones autonómicas vascas² y gallegas³, tienen por objeto la contención de la pandemia a través de la limitación de las aglomeraciones.

Durante los meses de mayo y junio, se produce una paulatina desescalada de las medidas de confinamiento en todo el país, en función de los datos epidemiológicos de cada región.

Finalmente, después de seis prórrogas, el 21 de junio culmina el estado de alarma en España.

A partir de esta fecha, el Gobierno de la nación descentraliza el control de la pandemia en las Comunidades Autónomas. No obstante, debido al empeoramiento de la incidencia de contagios en algunos municipios madrileños y para “ofrecer una cobertura jurídica

¹ Decreto 4/2020, de 10 de marzo, del President de la Generalitat, por el que se suspende y se aplaza la celebración de las fiestas de las Fallas en la Comunitat Valenciana, y de la Magdalena en Castelló. DOCV núm. 8759 de 11 de marzo de 2020.

² Decreto 7/2020, de 17 de marzo, por el que se deja sin efecto las elecciones al Parlamento Vasco debido a la crisis sanitaria. BOPV núm. 55, de 18 de marzo de 2020.

³ Decreto 45/2020, 18 marzo, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia. DOG núm. 54-BIS de 18 de marzo de 2020.

puntual e inmediata”⁴, mediante el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, se declara en la Comunidad de Madrid, el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Sin embargo, debido al incremento del riesgo sanitario en todo el territorio nacional, el Gobierno de la nación, con el objeto de dar amparo constitucional pleno a las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas para el control de la pandemia, promulga 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.

El Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, prorroga la tercera declaración del estado de alarma, hasta el 9 de mayo de 2021.

2. EL ESTADO DE ALARMA

2.1 Marco jurídico

El ordenamiento jurídico español prevé el funcionamiento de las instituciones en situaciones de crisis o de anormalidad, a través del *Derecho de excepción*, posibilitando la atribución al Gobierno y a la Administración, de potestades extraordinarias para hacer frente a situaciones de gravedad excepcional, en virtud de medidas como la suspensión o limitación de determinados derechos y libertades⁵.

Para solventar las situaciones de anormalidad, el ordenamiento jurídico español, regula la declaración de tres estados de emergencia, el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio⁶, reservando su desarrollo normativo a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

⁴ Preámbulo del Real Decreto 900/2020 de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. BOE núm. 268, de 9 de octubre de 2020.

⁵ LECUMBERRI BEASCOA, G.: “El derecho de excepción, una perspectiva de derecho comparado”, en *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, 2ª edición, 2020.

⁶ Artículo 116 Constitución Española de 1978 (en adelante, CE).

La declaración de cualquiera de los tres estados de emergencia previstos en el artículo 116 CE, requiere de la concurrencia de circunstancias que impidan el mantenimiento de la normalidad constitucional, debiendo aplicarse de forma proporcionada⁷.

El principio de proporcionalidad está constituido por tres elementos, la utilidad o adecuación, la necesidad o indispensabilidad y la proporcionalidad strictu sensu. De modo que, debe comprobarse que la medida empleada tienda a conseguir el objetivo propuesto que, a su vez, sea la más moderada entre todas las medidas posibles y, por último, implica la comprobación del equilibrio existente entre las ventajas y perjuicios que produce limitar un derecho para la protección de los intereses contrapuestos⁸.

El artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Estados de Alarma, Excepción y Sitio, define el principio de proporcionalidad como las medidas estrictamente indispensables para el restablecimiento de la normalidad.

Tras el fin del estado de alarma del Real Decreto 926/2020, algunas Comunidades Autónomas adoptaron medidas tendentes al control de la pandemia, como la continuación de la restricción de la libertad de circulación nocturna o los cierres perimetrales de los municipios y Comunidades Autónomas.

En este sentido, se pronuncian los Tribunales Superiores de Justicia, en aplicación de la competencia prevista en el artículo 10.8 de la L. 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, resolviendo la solicitud de ratificación para las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria.

El ATSJ de Canarias 113/2021, de 9 de mayo 2021 señala que no procede la medida número 1 “limitación de la entrada y salida de personas en las islas que se encuentren en nivel de alerta 3 y 4”, dado que la consideran poco fundamentada y motivada. Del mismo modo, la Sala señala que no procede la medida número 2 relativa a la “limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno”, en tanto que consideran poco justificada y que no supera el canon de proporcionalidad, ya que, en palabras del Tribunal, “no hemos apreciado ningún motivo en cuya virtud pueda razonablemente defenderse que

⁷ Disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=116&tipo=2> (fecha de última consulta: 28 de marzo 2021).

⁸ PERELLO DOMENECH I., “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”, en *Jueces para la democracia*, n.º 28, 1997, pág. 69.

las conductas de riesgo resulten aún más peligrosas si se ejecutan en horario nocturno o las inocuas dejen de serlo porque el día dé paso a la noche”⁹.

Sí que consideran proporcionada y por tanto ratifican, la medida relativa a la “limitación del número máximo de personas no convivientes en encuentros familiares y sociales, en espacios de uso público y privado, cerrados o al aire libre”.

En la misma línea, se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en Auto nº21/2021, de 7 de mayo de 2021, que dispone como requisito necesario para la concesión de la ratificación judicial el principio de proporcionalidad en las limitaciones respecto del fin perseguido¹⁰.

El Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares en Auto 152/2021¹¹, establece que las medidas adoptadas deberán cumplir con los requisitos de necesidad y proporcionalidad en atención al fin de preservar la vida y salud de las personas.

El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, a través del Auto 173/2021, hace hincapié en el juicio de proporcionalidad que debe ejercerse para analizar la idoneidad de las medidas. Esta proporcionalidad, señala el Tribunal, debe analizarse sobre una doble perspectiva “una formal, de la preceptiva motivación adecuada del acto a ejecutar y otra material, de la necesidad, adecuación y proporcionalidad -en sentido estricto- de tal medida”. El Tribunal dispone, a diferencia de lo sostenido por los Tribunales Superiores de Justicia de País Vasco y Canarias que, la medida de limitación de la libertad deambulatoria en horario nocturno sí es una medida proporcionalidad, “ya que contiene la limitación del derecho a la circulación en una franja horaria concreta, no durante todo el día; asimismo contiene excepciones, como los desplazamientos al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, así como el retorno al lugar de residencia habitual tras la jornada laboral; y además, se proyecta en la franja horaria donde presumiblemente hay menor circulación de personas y menor actividad económica y de todo tipo”¹².

⁹ ATSJ (Canarias) de 9 de mayo de 2021 (113/2021), FJ. 7º.

¹⁰ ATSJ (País Vasco) de 7 de mayo de 2021 (21/2021).

¹¹ ATSJ (Islas Baleares) de 7 de mayo de 2021 (152/2021).

¹² ATSJ (Comunidad Valenciana) de 7 de mayo de 2021 (173/2021), pág. 12.

El Tribunal Superior de Cataluña, en Auto 1595/2021, entiende que las medidas adoptadas en la Resolución SLT de 9 de mayo, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de covid- 19 en el territorio de Catalunya, “delimitan las condiciones y supuestos se entienden como proporcionadas, ponderadas y suficientemente ajustadas para la preservación de los derechos constitucionales”¹³.

El artículo 55 de la CE posibilita la suspensión de derechos y libertades cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio.¹⁴ El estado de alarma, sin embargo, solo posibilita la limitación de derechos fundamentales tasados. Así lo reconoce el Tribunal Constitucional en abundante jurisprudencia, como en la sentencia 83/2016, de 28 de abril que dicta que “a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental”.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional reitera que la limitación de derechos fundamentales se ha de basar en criterios de razonabilidad, adecuación, proporcionalidad y respeto a su contenido esencial. Es decir, debe existir una conexión entre la limitación adoptada y la finalidad perseguida¹⁵.

La Ley Orgánica 4/1981 prevé la regulación del estado de alarma, en su capítulo II, que comprende los artículos del 4 al 12.

El estado de alarma puede ser declarado en todo o parte del territorio nacional por el gobierno mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, por motivos relacionados con graves alteraciones de la normalidad, tales como catástrofes, calamidades o desgracias públicas tales como las derivadas de las crisis sanitarias¹⁶.

El Decreto de aprobación debe determinar el ámbito territorial, efectos y duración del estado de alarma que no podrá exceder de quince días, salvo autorización del Congreso de los Diputados y debe comunicarse a esta Cámara, junto con los Decretos que se dicten durante su vigencia. De la comunicación del Gobierno se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que proceda. En cuanto

¹³ ATSJ (Cataluña) de 7 de mayo de 2021 (resolución núm. 195/2021). FJ. 5º.

¹⁴ Artículo 55 de la Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

¹⁵ STC 53/1986, de 20 de mayo. BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1986.

¹⁶ Artículo 4 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. BOE núm. 134, de 5 de abril de 1981.

a la autorización de prórroga, que debe solicitarse antes de expirado el plazo inicial, su aprobación corresponde al Pleno, tras un debate ajustado a las normas establecidas en el artículo 74.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, para los de totalidad. El Decreto podrá adoptar las limitaciones de derechos comprendidas en los artículos 9 a 12 de la ley orgánica 4/1981, basadas en medidas como la limitación de la circulación o permanencia de personas, la práctica de requisas de forma temporal de todo tipo de bienes, la intervención de industrias, fábricas, talleres, la limitación o racionalización del uso de servicios y la impartición de órdenes necesarias para el aseguramiento de artículos de primera necesidad¹⁷.

Por otro lado, el Reglamento del Congreso de los Diputados en el Capítulo III del Título VII Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica, recoge el procedimiento para la aprobación y control de los estados de alarma, de excepción y de sitio.

2.2 Declaración del estado de alarma de 2010

De los estados de emergencia reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, hasta el año 2020, solo había sido declarado en una ocasión el estado de alarma. La declaración tuvo lugar por Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Esta declaración se produce en el contexto de una huelga ilegal de los controladores de tránsito aéreo, respondiendo a una situación muy concreta y de escasa duración. Sin embargo, la declaración realizada en marzo de 2020 es fruto de una situación de mucho mayor recorrido, la de crisis sanitaria ocasionada por el covid- 19¹⁸.

El Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, permanece en vigor hasta el 15 de enero de 2011, contemplaba la presencia de la fuerza militar en los centros de control aeroportuarios para asegurar su correcto funcionamiento¹⁹.

¹⁷ Artículos 4 al 12 Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. BOE núm. 134, de 5 de abril de 1981.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA A. y NAVARRO MEJÍA I.: “La actuación de las cortes generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del covid-19”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108 Primer semestre, 2020, pág. 252.

¹⁹ ABA CATOIRA, A.: “El estado de alarma en España”, en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011, pág. 313.

2.2.1 Jurisprudencia

Dada la excepcionalidad que reviste la entrada en vigor del estado de alarma, no existe una abundante jurisprudencia en relación con esta materia.

Sin embargo, debe tenerse en consideración la STS 2289/2015, de 22 abril de 2015²⁰ que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 1611/2010.

Por medio del Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de la circulación aérea general, atribuidas a la entidad empresarial AENA, en todo el territorio nacional.

El Supremo resuelve reconociendo la validez formal y sustantiva del Real Decreto recurrido y desestima el recurso disponiendo que la situación se ajustaba en las *circunstancias extraordinarias*, previstas como requisito necesario para la entrada en vigor del estado de alarma²¹.

Por otro lado, el Juzgado de lo Penal, nº18 de Madrid no contempla la actuación de los controladores del día 4 de diciembre de 2020 amparadas en ejercicio del derecho constitucional de huelga, sino que no infringe sus límites y desborda su contenido esencial y por ello, condena a 131 controladores aéreos por un delito especial propio de abandono de servicio público previsto en el artículo 409, 1º del Código Penal²².

La STC 83/2016, de 28 abril, desestima el recurso de amparo promovido contra el Auto de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2011 que inadmite el recurso contencioso- administrativo número 153-2011 interpuesto contra el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, el acuerdo del acuerdo del Consejo de Ministros, de 14 de diciembre de 2010, por el que se solicita del Congreso de los Diputados autorización para prorrogar en sus propios términos el estado de alarma y el Real Decreto 1717/2010, de 17 de

²⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 22 de abril de 2015 (rec. núm. 153/2011).

²¹ STS (Sala de lo Contencioso) de 22 de abril de 2015 2289/2015 (rec. núm. 153/2011).

²² J. Penal (Madrid) 40/2020, de 14 de octubre de 2020 (rec. núm. 390/2018).

diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre²³.

Los demandantes sostienen que los Reales Decretos recurridos, carecen de valor de ley, y que, por tanto, deben ser recurridos ante la jurisdicción contencioso- administrativa. Sin embargo, tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal en base a la doctrina del ATC 7/2012, contemplan “que las disposiciones dictadas por el Gobierno por las que se declara y prorroga el estado de alarma, aunque presenten forma de decreto, tienen el mismo valor normativo que el reconocido a la Resolución del Congreso de los Diputados”²⁴. En este sentido, el Tribunal declara que las disposiciones recurridas ostentan rango de ley y por tanto, deben ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional, a fin de controlar su constitucionalidad (artículos 161 y 163 de la CE, 27.2.b) LOTC).

El Tribunal Constitucional no reconoce la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso al proceso, en tanto que los Reales Decretos por los que, respectivamente, se declara y prorroga el estado de alarma no corresponden a la jurisdicción ordinaria, sino a la jurisdicción constitucional.

²³ STC 83/2016, de 28 de abril de 2016. BOE núm, 131, de 31 de mayo 2016.

²⁴ *Ídem*.

3. ESTADOS DE ALARMA APROBADOS COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS SANITARIA

3.1 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

Ante la crisis sanitaria que invade todo el territorio nacional, el 14 de marzo de 2020, el Gobierno de España declara la entrada en vigor del estado de alarma en todo el país, en aplicación del artículo 116 de la CE y del artículo 1.1 de la LO 4/1981, de 4 de junio.

Las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020 son las que se estiman imprescindibles para la superación de la crisis y, además, “no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”²⁵.

El Real Decreto fue prorrogado, “con leves matices”²⁶ hasta en seis ocasiones, por mayoría simple en el Congreso de los Diputados, a través del Real Decreto 476/2020 de 27 de marzo, el RD 492/2020 de 24 de abril, el RD 487/2020 de 10 abril, el RD 514/2020 de 8 de mayo, el RD 537/2020 de 22 de mayo, y el RD 555/2020 de 5 de junio.

Entre las medidas adoptadas destacan: la limitación de la libertad de circulación de las personas, la posibilidad de realizar requisas temporales y la suspensión de la actividad educativa de forma presencial. Asimismo, se implantan medidas de contención de la concentración de personas en lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas y se reduce la oferta de medios de transporte público.

En suma, el Real Decreto supone la limitación y restricción al ejercicio de los derechos previstos en el artículo 11 de la LO 4/1981.

Asimismo, prevé la concentración del mandato único de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales y de la seguridad privada en el Ministerio del Interior.

²⁵ Preámbulo 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. (BOE, núm. 67, 14 de marzo 2020)

²⁶ CRESPO BARQUERO, P., “La autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias urgentes en la pandemia de covid-19”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 54, mayo 2021.

Por otro lado, el incumplimiento de estas medidas, así como de las órdenes de las autoridades, estará sujeto a sanción, ya sea en vía administrativa o judicial, conforme a la legislación vigente. Si el incumplimiento es cometido por funcionario, podrá ser suspendido de inmediato, y si fuese cometido por una autoridad, las facultades de esta, podrán ser asumidas por el Gobierno²⁷.

Asimismo, el Real Decreto prevé la suspensión de los plazos administrativos y procesales en todos los órdenes jurisdiccionales.

Cabe la impugnación e indemnización en vía jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en las leyes, por los daños o perjuicios cometidos.

3.2 Real Decreto 900/2000, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS- CoV-2

El empeoramiento de los datos sanitarios en algunos municipios de la Comunidad de Madrid, supuso la aprobación por el Gobierno de España, del Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV2.

Las medidas adoptadas se dirigen específicamente a las zonas con mayor propagación, en el marco del Plan de Respuesta Temprana y otros protocolos de actuación.²⁸

Se circunscribe a la Comunidad Autónoma de Madrid, en concreto a los municipios de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés. Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz.

Limita el derecho fundamental a la libertad de circulación de las personas, posibilitando los desplazamientos cuando concurra en alguno de los motivos expresamente tasados en el Real Decreto (asistencia a centros sanitarios, cumplimiento de obligaciones laborales, retorno a la residencia habitual, etc.). Por otra parte, establece la posibilidad de la imposición de sanciones ante el incumplimiento del Real Decreto.

²⁷ GRANGEL I., Análisis del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo - Declaración del estado de alarma CMS LAW- TAX.

²⁸ Preámbulo RD 900/2000, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS- Cov.2. BOE núm 272, de 14 de octubre de 2020.

3.3 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por el SARS- Cov-2

En octubre, debido al aumento descontrolado de la pandemia y para dar amparo constitucional a las Comunidades Autónomas en la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales para la contención de la pandemia, el Gobierno de la nación declara en todo el territorio nacional, por segunda vez en 2020, el estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020.

Limita la libertad de circulación de las personas entre las 23:00h y las 6:00 h, permitiendo la circulación entre esas horas solo para actividades tasadas, como la adquisición de alimentos, medicamentos, asistencia a centros sanitarios, y otras causas de fuerza mayor. Asimismo, permite que las Comunidades Autónomas, en función de los datos sanitarios, limiten entre las 22:00 y las 00:00 horas y las 5:00 a 7:00 horas, la libertad de circulación.

Esta medida en la Comunidad Autónoma de Canarias, “se adoptará cuando la autoridad competente lo determine” a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios”.²⁹

Se limita la entrada y salida en las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y en lugares de culto.

Se observa en este Decreto un claro cambio de tendencia respecto de la anterior declaración del estado de alarma, en lo concerniente a la autoridad competente en la toma de decisiones dirigidas para el control de la pandemia. En el estado de alarma de octubre 2020 se dispone la delegación competencial del Estado en las Comunidades y Ciudades Autónomas.

El artículo 10 prevé la flexibilización y suspensión de las limitaciones que pueden ejercer las autoridades competentes delegadas de cada Comunidad o Ciudad Autónoma, en función de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad.

²⁹ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS- CoV-2, BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020.

El estado de alarma aprobado por Real Decreto 926/2020, es prorrogado por el Congreso de los Diputados seis meses por medio del Real Decreto 514/2020.

4. IMPACTO EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, DERIVADO DE LA IMPLANTACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA PARA LUCHAR CONTRA EL COVID- 19

La Resolución del Parlamento Europeo 2020/2790, *de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid- 19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales*, realiza un profundo análisis sobre las medidas adoptadas por los países miembros de la Unión para la contención de la propagación del virus. La citada Resolución pone de relieve que las medidas adoptadas, han ocasionado un menoscabo en las libertades y derechos de los ciudadanos de la Unión. En este contexto, procede analizar las medidas adoptadas y a limitación que han supuesto a la ciudadanía española.

En primer lugar, la Resolución considera imprescindible la adopción de medidas limitativas de derechos como el confinamiento o la obligatoriedad del uso de medidas sanitarias tales como el uso de las mascarillas. Sin embargo, las situaciones de emergencia han favorecido que los ejecutivos europeos asuman nuevas competencias reservadas hasta entonces al poder legislativo. A su vez, las medidas de confinamiento han impedido el funcionamiento normal de los tribunales en periodos de tiempo demasiado largos.

Por ello, el Parlamento Europeo advierte que las medidas adoptadas por cada Estado deben tener un carácter forzoso y de necesidad, además de ser proporcionales y temporales, a fin de que la pandemia no sea utilizada como pretexto para cambiar el equilibrio de poderes, ni suponer el menoscabo de los derechos fundamentales y los principios de los tratados internacionales. Asimismo, es necesario garantizar la supervisión parlamentaria y judicial apropiada para limitar estos riesgos³⁰.

³⁰ RSP 202/2790. Resolución del parlamento Europeo, de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

No obstante, la Resolución no olvida que la crisis del covid-19 es una prueba de resistencia para las democracias y para la resiliencia de las garantías nacionales del Estado de derecho y de los derechos fundamentales.

En la misma línea, el Consejo de la Unión Europeo en *Conclusiones del Consejo sobre una recuperación tras la covid- 19 basada en los derechos humanos* de 22 de febrero de 2021, recuerda que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes”³¹. Además, en tiempos de crisis deben ser protegidos especialmente ya que las crisis constituyen una prueba especial para el ejercicio de estos derechos y el respeto a la democracia. Además, “toda limitación de los derechos humanos debe ajustarse estrictamente al Derecho internacional; concretamente, debe estar prescrita por la ley, ser necesaria, proporcionada, tener un carácter temporal y no ser discriminatoria”³².

Los fundamentos de respuesta de la Unión Europea a la pandemia y la posterior recuperación, se basarán en el respeto a los derechos humanos, la democracia y al Estado de derecho³³.

“Las situaciones de crisis plantean retos específicos al ejercicio y la protección eficaces de los derechos humanos y están poniendo a prueba el funcionamiento de nuestras democracias. Ejemplos como el brote pandémico de covid- 19 ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de una actuación solidaria y concertada a nivel mundial”³⁴.

A continuación, procede realizar un pormenorizado análisis relativo a los derechos que se han visto limitados por la declaración de los tres estados de alarma promulgados durante al año 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del covid- 19.

³¹ Conclusiones del Consejo sobre una recuperación tras la covid-19 basada en los derechos humanos, 22 de febrero de 2021, 6324/21, Bruselas, pág. 2.

³² *Ibidem*.

³³ EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, General Secretariat of the Council, 18 de noviembre de 2020, núm. 12848/20, Bruselas.

³⁴ Comunicación conjunta al Parlamento europeo y al Consejo, Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, 25 de marzo de 2020, Bruselas.

4.1 Derecho a la libertad de circulación (artículo 19 CE)

La libertad de circulación es un derecho fundamental previsto en el artículo 19 CE, en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en la normativa europea³⁵.

El artículo 19 CE reconoce el derecho de los españoles a “la libertad tanto para circular libremente por el territorio nacional como para fijar su lugar de residencia”.³⁶ Este reconocimiento a la libertad deambulatoria, se vincula con lo previsto en el artículo 139.2 de la CE, que establece la imposibilidad de establecer obstáculos a la libre circulación.

Cabe tener en cuenta que la libertad deambulatoria está íntimamente ligada con el derecho a la libertad del artículo 17 CE, en tanto que, la privación de libertad supone una afectación a la libertad de circulación y residencia.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, contempla la limitación de la libertad deambulatoria en caso de ejercicio de otros derechos por otras personas, como en el caso del ejercicio del derecho de manifestación³⁷.

El artículo 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981, prevé la posibilidad de limitar por medio de la declaración del estado de alarma, la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

La Resolución del Parlamento Europeo³⁸, pone de relieve que la libertad de circulación ha experimentado restricciones en todos los Estados miembros, debido al autoaislamiento obligatorio o recomendado y a la prohibición de los desplazamientos no esenciales para frenar la pandemia de covid-19.

Advierte que los Estados miembros del espacio Schengen, establecieron un severo control e incluso muchos cerraron las fronteras, ya sea parcial o totalmente, llegando incluso a

³⁵ PEÑALVER I CABRE, A.: “Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la covid-19 y el sue règim sancionador en l’estat d’alarma”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial, 2020, pág. 107.

³⁶ Disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=19&tipo=2> (fecha de última consulta: 25 de abril de 2021).

³⁷ STC de 29 de marzo, (rec. núm. 59/1990), FJ. 8º. BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1990.

³⁸ RSP 202/2790. Resolución del parlamento Europeo, de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

restringir entradas de forma ilegal y discriminatoria, evidenciando, además, una clara falta de coordinación entre los Estados y las instituciones europeas.

Ante esta situación, la Unión Europea, a través de la Resolución mencionada anteriormente, insta a que los Estados evalúen las medidas y que estas se ejerzan con una mayor moderación para el respeto al Código de fronteras de Schengen.

El Real Decreto 463/2020 en su artículo 7, posibilita únicamente la circulación de las personas por causas justificadas como la adquisición de alimentos, asistencia a centros sanitarios, asistencia y cuidado a mayores, menores dependientes etc. Además, establece que el desplazamiento debe ser individual, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, ya sean menores o mayores.

El artículo 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, “estableció la prohibición de circular libremente por las vías o espacios de uso público”³⁹. El TC en ATC 40/2020, de 30 de abril, definió esta situación como “medida de confinamiento”⁴⁰.

Por su parte, el Real Decreto 900/2020 restringe la entrada y salida de los municipios por motivos tasados.

Por otro lado, el Real Decreto 926/2020, limita la libertad de circulación de las personas en horario nocturno en el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, para la realización de determinadas actividades. Asimismo, permite a las Comunidades Autónomas que cambien la limitación horaria en atención a los datos sanitarios, siempre en un período comprendido entre las 22:00 y las 00:00 horas y entre las 5:00 y 7:00 horas. Del mismo modo, restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada Comunidad Autónoma salvo por motivos tasados. La norma posibilita también la limitación en ámbitos de carácter geográfico inferior al de las Comunidades Autónomas.

³⁹ VIDAL FUYERO, M. C, “Límites a la libertad deambulatoria en el estado de alarma o suspensión de la libertad de circulación en el Estado de excepción: una cuestión de garantías”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm 54, mayo 2021, pág. 23

⁴⁰ ATC 40/2020, de 30 de abril, núm.rec. 2056/2020, FJ. 1.

Recursos interpuestos:

Es evidente que las limitaciones a los derechos fundamentales derivadas de la entrada en vigor del estado de alarma, han tenido por objeto la protección de la salud e integridad física. Sin embargo, está en juego la libre circulación de bienes y personas en todo el territorio, trascendental en el orden económico nacional.

El grupo parlamentario VOX, en el recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020 al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, argumenta que el confinamiento estricto “constituye, por su rigidez e intensidad, una verdadera privación de libertad”⁴¹.

El recurso interpuesto por VOX al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre de alarma en su apartado 62, considera “innegable” que se opera una verdadera suspensión “de las libertades de circulación y de residencia del artículo 19 CE y de los derechos fundamentales de los arts. 17 y 25 CE”⁴².

Se basa esencialmente, en el artículo 20 de la Ley Orgánica 4/1981, dado que bajo el estado de excepción, se permite la prohibición de circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determinen y que este precepto supondría la restricción máxima que se puede imponer a la libertad de circulación. Se sostiene que se produce suspensión en el Decreto de alarma 926/2020, en tanto que instaura la prohibición general, salvo las excepciones absolutamente indispensables. Dicha suspensión, se produce también, respecto a las prohibiciones de circulación entre Comunidades Autónomas.

Igualmente, el grupo parlamentario VOX recurre el Real Decreto 22/2021, de 12 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas temporales para hacer frente a la covid-19, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. El recurso, se sustenta en que el artículo 3 del Real Decreto, prevé la limitación de la movilidad territorial con motivo del puente de San José y de la Semana Santa. Alegan que no hay criterios científicos que demuestren que los cierres perimetrales de las Comunidades Autónomas contribuyan a la contención de la pandemia. No obstante,

⁴¹ Recurso de inconstitucionalidad al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Diputados del grupo parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados, pág. 17.

⁴² *Ídem*, pág. 29.

la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Auto n.º recurso 93/2021 de fecha 23 marzo 2021, desestima el recurso.

Por otro lado, el Auto del Tribunal Supremo de 16 de febrero⁴³, suspende el confinamiento de Castilla y León que infringía el segmento horario desde las 20.00 horas y las 22.00 horas, previsto en el Real Decreto 926/2020.

El Defensor del Pueblo en Resolución dictada el 3 de septiembre de 2020⁴⁴, justifica el confinamiento en base a una jerarquía de Derechos. La justificación de estas medidas a través de dicha jerarquía, es objeto de profundas críticas doctrinales.

Debate doctrinal:

En palabras del jurista Cotino Hueso⁴⁵, la libertad de circulación fue la gran afectada entre las limitaciones de derechos que implicó el Real Decreto 463/2020.

Juristas como Peñalver, han cuestionado que en esta situación de crisis sanitaria haya prevalecido el derecho a la vida y a la salud ante otros derechos como el derecho a la libertad de circulación⁴⁶.

Ceballos, defiende que la libertad personal permite “la posibilidad individual de relacionarse o no con el entorno y con los demás; de ejercer o no ejercer sus demás derechos y libertades”⁴⁷.

Entre los que sostienen que se produjo la suspensión del derecho, destaca Aragón Reyes, para quien “ordenar una especie de arresto domiciliario de la inmensa mayoría de los españoles [...] no es limitar el derecho, sino suspenderlo”⁴⁸.

⁴³ ATS (Sala de lo Contencioso- Administrativo) de 16 de febrero de 2021, (rec. núm. 12/2021).

⁴⁴ Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020 (...) y solicitud de recursos de inconstitucionalidad y amparo contra diversas disposiciones de rango infralegal relacionadas con la gestión del covid- 19. Madrid, 3 de septiembre de 2020, pág. 21.

⁴⁵ COTINO HUESO L., “La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la covid”, en *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*. Zaragoza, pág. 2.

⁴⁶ *Ídem.*, pág. 9.

⁴⁸ ARAGÓN REYES, M., “Hay que tomarse en serio la Constitución”, *El País*, 10 de abril 2020.

Un grupo minoritario de la doctrina, defiende que concurrieron los presupuestos necesarios para la declaración del estado de excepción, mientras que la mayoría considera que una crisis sanitaria se encuadra en el estado de alarma⁴⁹.

La propuesta de Escobar pasa por “redefinir el concepto de suspensión de derechos y relativizar la importancia de las garantías formales para centrarse de pleno en las garantías materiales de legalidad, necesidad, razonabilidad o proporcionalidad”⁵⁰.

El catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, Cotino Hueso, así como otros juristas como Díaz Revorio, Flores, Garrido Mayol, Ruíz Miguel, Ruíz Robledo y Vera Santos defienden la tesis de que se produjo la suspensión del derecho a la libertad de circulación⁵¹.

Para otros autores, como Garrido López o Velasco Caballero, la medida fue la proporcional y que en ningún caso fue suspensiva. Figueroa, fundamenta en lo posible que no hubo suspensión por la existencia de excepciones y especialmente por quedar una de ellas más abierta con remisión a causas justificadas en razón de “cualquier otra actividad de análoga naturaleza” (art. 7.1.h Decreto 463/2020, de 14 de marzo). A su juicio esto es clave porque se permite la posibilidad de ponderación⁵².

La tercera opinión doctrinal, más minoritaria aun, es la abogada por Muñoz Machado. Defiende que se produjo una suspensión del derecho, pero que la legislación sanitaria hubiera sido suficiente para encauzar la situación y que además hubiera permitido la suspensión de derechos⁵³.

González de Lara, afirma que el confinamiento más estricto que duró los meses de marzo, abril y mayo de 2020, supuso una situación “cercana al arresto domiciliario”⁵⁴.

⁴⁹ COTINO HUESO L., “La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la covid”, en *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*. Zaragoza.

⁵⁰ *Ídem*, pág. 3.

⁵¹ *Ídem*, pág.21

⁵² *Ídem*, pág. 24

⁵³ MUÑOZ MACHADO, S., “El poder y la peste de 2020”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 90-91, 2020-2021, pp. 114-131, pp. 124 y ss.

⁵⁴ *Ídem*, pág. 23.

Para Arroyo Gil, las medidas adoptadas por el Gobierno “por muy restrictivas que sean, que lo son, de ciertos derechos fundamentales (libertad deambulatoria, sobre todo), sin embargo, en sentido estricto, no suponen una suspensión de los mismos. Además, en relación con dicha libertad deambulatoria, la decisión del Gobierno encuentra cobertura jurídica en el art. 11.a) de la Ley Orgánica 4/81”⁵⁵, añadiendo que resulta importante tener presente que la limitación de estos derechos persigue un fin claro y evidente.

Asimismo, la doctrina coincide en señalar que el confinamiento estricto de los meses de marzo, abril y principios de mayo de 2020, implicó restricciones a la libertad personal prevista en el artículo 17 de la CE.

4.2 Derecho a la libertad religiosa y de culto (artículo 16 CE)

El artículo 16 de la CE, reconoce y garantiza el derecho fundamental a la libertad ideológica, religiosa y de culto, sin más limitación que la necesaria para el mantenimiento del orden público.

Este derecho es desarrollado a través de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

El artículo 16 CE no solo reconoce el derecho a la libertad religiosa, sino que impide que nadie sea obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. El tercer apartado del artículo contiene principios que orientan a los poderes públicos en esta materia.⁵⁶

El derecho a la libertad religiosa y con ello, el derecho a asistir a los lugares de culto no puede ser suspendido ni limitado a través del estado de alarma. No obstante, el artículo 11 del Real Decreto 463/2020, condiciona la asistencia a los lugares de culto, a la adopción de medidas organizativas para evitar aglomeraciones de personas. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 8 del Real Decreto 926/2020.

El grupo parlamentario VOX, en recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, defiende que el artículo 55.1 de la CE impide la suspensión del derecho a la libertad religiosa en

⁵⁵ VIDAL FUEYO, M C., “Límites a la libertad deambulatoria en el estado de alarma o suspensión de la libertad de circulación en el Estado de excepción: una cuestión de garantías”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 54, mayo 2021.

⁵⁶ OLIVERAS JANÉ, N.: *El objeto de la libertad religiosa en el estado aconfesional*. Tesis doctoral, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2014.

ninguno de los estados de excepción. Consideran que el Real Decreto 463/2021, supone una vulneración e infracción del derecho a la libertad religiosa, dado que su artículo 7, solo contemplaba un número muy tasado de actividades que permitían los desplazamientos, entre los que no se incluían los desplazamientos, para acudir a los lugares de culto⁵⁷.

El grupo parlamentario VOX, a través del recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, también recurre la Orden de Sanidad SND/298/2020, de 29 de marzo, por vulnerar el derecho a recibir una sepultura digna, al prohibir los velatorios y cultos religiosos y por limitar el número de asistentes en el enterramiento o crematorio del fallecido a tres familiares o allegados.

Cabe destacar que, si bien la Orden prohíbe los velatorios, su artículo 5 contempla que sea pospuesta la celebración de los cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres a la finalización del estado de alarma.

La asociación “Abogados Cristianos”, presenta querrela contra el Ministro del Interior, Grande- Marlaska, ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, por prevaricación y delitos de prohibición e interrupción de culto, durante el estado de alarma del Real Decreto 463/2020. Sin embargo, el Alto Tribunal acuerda su inadmisión en base a que la querrela no advierte indicios que avalen la intervención del Ministerio del Interior en los hechos denunciados. Además, el Tribunal reconoce que las actuaciones policiales se justifican para preservar la seguridad colectiva y evitar reuniones que faciliten el contagio del virus⁵⁸.

Posteriormente, el Real Decreto 926/2020, limita la permanencia de personas por medio del establecimiento de aforos, atendiendo al riesgo de transmisión, sin afectar al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

⁵⁷ Recurso de inconstitucionalidad al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Diputados del grupo parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados, pág. 36.

⁵⁸ ATS 10437/2020 (Sala de lo Penal) de 16 de noviembre 2020 (rec. núm. 20269/2020).

4.3 Derecho de reunión (artículo 21.1 CE)

El derecho de reunión pacífica y sin armas se prevé en el artículo 21.1 de la CE y su desarrollo normativo se dispone en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

A lo largo de la crisis sanitaria y dependiendo de los niveles de incidencia de la pandemia que presente cada región, se restringe el número de personas que pueden congregarse en una reunión.

Este es un derecho con gran trascendencia en toda democracia dado que, el Tribunal Constitucional reconoce la relación existente entre el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión.

El Real Decreto 926/2020 limita la permanencia de grupos de personas en espacios de uso público a un número máximo de seis personas, a no ser que se trate de convivientes. Permite a las autoridades competentes que este número sea reducido en atención a los niveles de riesgo sanitario de cada región.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en ATC 40/2020, de 30 de abril se pronuncia en amparo y reconoce que “las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos grupales impuestas bajo el estado de alarma eran eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha”⁵⁹.

4.4 Derecho de manifestación (artículo 21.2 CE)

La participación de los ciudadanos en las decisiones políticas del Estado no solo se realiza a través de los procesos electorales sino también, a través del ejercicio del derecho de manifestación. La observancia de este derecho llega incluso a determinar la calidad democrática del Estado.

El ordenamiento jurídico español, reconoce que el derecho de manifestación, como el resto de derechos fundamentales, puede ser limitado en su ejercicio. Estos límites se enmarcan en el respeto al resto de derechos de los ciudadanos y la preservación de las

⁵⁹ ATC 40/2020 (Sala Primera) de 30 de abril 2020 (rec. núm. 2056-2020).

personas y bienes. Además, la necesidad de una previa comunicación a la autoridad competente de la convocatoria de la manifestación en lugares públicos, está encaminada a la protección anticipada de los derechos e intereses concurrentes de la sociedad⁶⁰.

La Resolución del Parlamento Europeo⁶¹, reconoce la importancia de los derechos relativos a la libertad de reunión y asociación en toda democracia. Sin embargo, las restricciones al ejercicio de tales derechos derivadas de las normas de distanciamiento social necesarias y las precauciones de salud pública, han generado en la mayoría de los Estados miembros, la prohibición total o parcial del ejercicio de estos derechos.

Desde el comienzo de la pandemia, han sido muchas las manifestaciones que han sido prohibidas por la autoridad competente por motivos de salud pública con el objeto de evitar aglomeraciones de personas.

A lo largo de los meses de mayo y junio, se solicitó la celebración de manifestaciones en vehículos, en protesta por la gestión del Gobierno ante la pandemia o por otros motivos socioeconómicos. Ante esta coyuntura, han sido dispares las soluciones dadas por los órganos judiciales competentes dando lugar a un amplio debate judicial no exento de polémica.

La diversidad de opiniones jurídicas se plasmó en la Resolución adoptada por el Tribunal Constitucional, que tuvo que ser resuelta por el voto de calidad de su presidente, González Rivas ante un empate técnico en la votación. De esta forma, el Constitucional desestimaba el recurso de amparo que presentó la Central Unitaria de Trabajadores de Vigo (CUT) contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que denegaba la solicitud de manifestación en coche por la ciudad, convocada para el 1 de mayo. El argumento que resolvió el empate fue que la condensación del tráfico derivada de la manifestación realizada en vehículos podría impedir el traslado urgente de los contagiados⁶².

⁶⁰ GOIG MARTÍNEZ J.M., “El molesto derecho de manifestación”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 11, 2012.

⁶¹ RSP 202/2790. Resolución del parlamento Europeo, de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

⁶² ATC 40/2020 (Sala Primera) de 30 de abril 2020 (rec. núm. 2056-2020).

Diferente fue el criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que sí permitió una manifestación en Zaragoza el 1 de mayo con la limitación de 60 personas, cada una en su vehículo particular⁶³.

En la misma línea, el grupo parlamentario VOX, recurre ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la prohibición de manifestaciones en coche el 23 de mayo en la Comunidad. Alega que no se pueden suspender derechos constitucionales como el previsto en el artículo 21.1 relativo al derecho de reunión pacífica y sin armas. El Tribunal resuelve dictaminando que el derecho de manifestación, no podía ser suspendido por el Real Decreto 463/2020 y que la prohibición no estaba justificada⁶⁴.

4.5 Derecho a la libertad de expresión, información y creación (artículo 20 CE)

El artículo 20 de la CE reconoce los derechos a la libertad de expresión, información y creación.

La libertad de expresión se configura como derecho individual de inmediato disfrute, que no requiere por parte de los poderes públicos otra postura que la puramente pasiva relativa a la no comisión de actos positivos que los lesionen⁶⁵.

Abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala la importancia del derecho a la libertad de expresión e información para la calidad democrática de un país⁶⁶.

La Resolución del Parlamento Europeo 2020/2790, *de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid- 19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales*⁶⁷ apunta que, algunos Estados miembros han limitado la libertad de expresión con el objeto de luchar contra la desinformación, y contra el alarmismo u otras amenazas para la seguridad pública, generalmente vertidas a través de la publicación de pensamientos críticos en las redes sociales.

⁶³ STSJ 224/2020 de Aragón (Sala de lo Contencioso) de 30 de abril de 2020 (rec. núm. 112/2020).

⁶⁴ STSJ 1096/2020 de Castilla y León (Sala de lo Contencioso) de 21 de mayo de 2020 (rec. núm. 357/2020).

⁶⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ F., “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre libertad de expresión: una valoración”, en *Revista de Administración Pública*, mayo- agosto 1992, núm. 128.

⁶⁶ STC 165/1987, de 27 de octubre, BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 1987.

⁶⁷ RSP 202/2790. Resolución del parlamento Europeo, de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

Sin embargo, considera que los medios de comunicación son fundamentales para el control de la pandemia, además de tratarse de la principal fuente de información de los ciudadanos. El Parlamento Europeo advierte que los Estados tienen el deber de apoyar el pluralismo de los medios de comunicación y el periodismo independiente. Además, es imprescindible que los gobiernos proporcionen a sus ciudadanos información y datos completos, actualizados, precisos y objetivos, respecto de la situación de la salud pública.

En relación con este derecho, el Real Decreto 463/2020 dispone que los medios de comunicación social de titularidad pública y privada quedan obligados a la inserción de mensajes, anuncios y comunicaciones que las autoridades competentes delegadas, así como las administraciones autonómicas y locales, consideren necesario emitir.

Para el jurista Bello Paredes, la actuación del Gobierno de la nación ha estado dirigida a la evitación de críticas a través de los medios de comunicación y redes sociales. Recalca que “el clímax de esta acción policial se puso de manifiesto el 19 de abril de 2020, cuando el jefe del Estado Mayor de la Guardia Civil, anunció que se estaba monitorizando las redes para -minimizar el clima contrario al Gobierno-; inmediatamente fue desmentido por el Ministro del Interior, al afirmar que esas palabras eran consecuencia de un lapsus de este alto cargo policial. Posteriormente, se han hecho públicos correos electrónicos, de fechas 15 y 16 de abril, en los cuales el Estado Mayor de la Guardia Civil daba instrucciones a sus Comandancias sobre las actuaciones de ciberseguridad vinculadas al coronavirus. En ellas se les ordenaba la “identificación, estudio y seguimiento, en relación con la situación creada por el covid-19, de campañas de desinformación, así como publicaciones desmintiendo bulos y *fake news* susceptibles de generación de estrés social y desafección a instituciones del Gobierno”⁶⁸.

El Consejo de Europa dispone que “la pandemia de covid- 19 ha demostrado el papel crucial que desempeñan unos medios de comunicación libres, plurales e independientes como componente esencial de una sociedad democrática que proporciona a los ciudadanos información fiable y basada en hechos y contribuye así a salvar vidas. A este respecto, es de vital importancia promover la seguridad de los periodistas. La desinformación, tanto en línea como fuera de línea, puede poner vidas en peligro. Es fundamental combatir firmemente la desinformación con una comunicación transparente,

⁶⁸ BELLO PAREDES S. A., “covid- 19 y Estado de derecho: España”, en *Revista internacional de filosofía y teoría social*, nº extra 4, 2020, pág. 30.

oportuna y basada en hechos, también durante la fase de recuperación, de modo que se refuerce la resiliencia de la sociedad. La protección de la libertad de expresión y la promoción de la alfabetización mediática e informativa constituyen medidas clave a largo plazo para combatir la desinformación y sus consecuencias”⁶⁹.

Muchos Estados miembros difundieron, a través de los medios de comunicación, internet y redes sociales, información sobre el covid- 19 y las medidas para evitar su propagación. Incluso, algunos Estados miembros (por ejemplo, Luxemburgo y Eslovenia) difundieron folletos entre los ciudadanos, sobre el covid- 19 y cómo prevenir la infección.

La difusión de desinformación sobre el covid- 19, hizo que las principales empresas europeas de telecomunicación, emitieran una declaración conjunta en la que describían sus acciones y su compromiso con la lucha contra la desinformación. Subrayaron la importancia del periodismo de calidad, recordando los principios éticos esenciales de la profesión.

En España, así como en otros países como Austria, Italia o Alemania, organizaciones de la sociedad civil combatieron la desinformación a través de la creación de puntos focales sobre el covid- 19⁷⁰.

⁶⁹ Conclusiones del Consejo sobre una recuperación tras la covid- 19 basada en los derechos humanos, Secretaría General Del Consejo, 22 de febrero de 2021, 6324/2021, Bruselas.

⁷⁰ Coronavirus pandemic in the EU, fundamental rights implications, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2020.

4.6 Derecho a la intimidad personal y a la protección de datos personales (artículo 18 CE)

Debido al incremento de la importancia en nuestras vidas de las nuevas tecnologías y de la informática, el respeto a la intimidad y la protección de datos personales es primordial. Así lo reconoce el artículo 18 de la CE y abundante legislación del Parlamento Europeo.

Este precepto constitucional, es pionero pues dispone que la ley deberá limitar el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos.

En palabras de Herrán Ortiz, “la intimidad constituye una manifestación de la dignidad humana” que garantiza el desarrollo de la personalidad humana”⁷¹.

La protección de datos busca garantizar el pleno desarrollo de la personalidad individual, impidiendo el tratamiento de los datos personales, no solo frente a los poderes públicos, sino frente a particulares.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, regula el derecho previsto en el artículo 18.4 de la CE. En relación con esta materia, cabe tener en cuenta el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Por tanto, las medidas adoptadas para combatir la pandemia que restringen el derecho a la privacidad y la protección de datos, deben tener naturaleza forzosa, proporcionada y temporal, con un sólido fundamento jurídico.

Incluso alguno de los Gobiernos de los Estados miembros ha recurrido a una vigilancia extraordinaria de los ciudadanos mediante drones, coches patrulla de la policía con

⁷¹ HERRÁN ORTIZ A.I., “El derecho a la protección de datos personales en la sociedad de información, Instituto de derechos humanos”, Universidad de Deusto, núm.26, 2003.

cámaras, seguimiento mediante los datos de ubicación de los proveedores de telecomunicaciones⁷².

En este sentido, en España, entra en vigor la Orden 297/2020, de 27 de marzo, del Ministerio de Sanidad para el control y contención de la pandemia a través de medios informáticos.

La Orden dispone que la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, adopte las siguientes tres medidas:

En primer lugar, ordena el desarrollo urgente de una aplicación informática para la gestión de la crisis sanitaria. Además, solicita que, en colaboración con el INE, la Secretaría elabore un estudio de movilidad para el estudio de la circulación de las personas de las personas en los días previos y durante el confinamiento. Por último, encarga el desarrollo de un asistente conversacional, también llamado *chatbot*, para ser utilizado vía *whatsapp* o en otras aplicaciones de mensajería instantánea y la creación de una web informativa⁷³.

Además, el Real Decreto 463/2020, remite al artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, que posibilita la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el control de los enfermos, personas en contacto y del medio ambiente inmediato.

No obstante, la Orden, incide en la sujeción de estas medidas a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016.

La Agencia Española de Protección de Datos (en adelante, AEPD), adoptó una posición favorable a la obtención de estadísticas con datos de geolocalización con el fin de crear “mapas que informen sobre áreas de mayor o menor riesgo”.

Sin embargo, la Agencia señala que el seguimiento de la localización de las personas se condiciona a la previa facilitación voluntaria del número de teléfono móvil⁷⁴. Además, la AEPD, en los informes emitidos a lo largo del año 2020, señala que la geolocalización de

⁷² RSP 202/2790. Resolución del parlamento Europeo, de 13 noviembre de 2020, sobre el impacto de las medidas relacionadas con la covid-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

⁷³ REVENGA M., “La pandemia y el derecho a la intimidad”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial covid- 19, 2020.

⁷⁴ Gabinete jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos, nº ref: 0017/2020.

móviles a partir de los datos de redes sociales y direcciones IP, constituye una práctica amenazante para la privacidad.

En cuanto al uso de cámaras de infrarrojos para examinar la temperatura, la AEPD se muestra cautelosa por los riesgos de discriminación y estigmatización en que pueden desembocar.

Un grupo de juristas solicita al Defensor del Pueblo que interponga recurso de inconstitucionalidad por la intromisión en el derecho a la intimidad, por la creación de las aplicaciones web *asistencia covid- 19* y *Datacovid*. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que las medidas no producen intromisión ilegítima en los derechos fundamentales y, por tanto, decide no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado⁷⁵.

Instituciones internacionales como la Asamblea Global de Privacidad, la Agencia Europea de Protección de Datos o el Consejo de Europa, afirman que los derechos a la intimidad y protección de datos van a la par con el derecho a la salud. Además, señalan que cualquier medida que limita los derechos a la intimidad y privacidad deberá ajustarse a Derecho y ser proporcionales y necesarias⁷⁶.

Tras el fin del estado de alarma aprobado por Real Decreto 926/2020, la Comunidad Autónoma de Canarias adoptó la medida de exigir a la restauración, la llevanza de un registro mensual de los datos de los clientes que consuman en el interior. Los datos que se solicitan al cliente son el nombre y apellidos, número de documento nacional de identidad y teléfono de contacto.

A este respecto, procede señalar que el número de DNI, cuando aparece adscrito al nombre y apellidos de su titular, es un dato de carácter personal⁷⁷. Por tanto, esta medida

⁷⁵ Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020 (...) y solicitud de recursos de inconstitucionalidad y amparo contra diversas disposiciones de rango infralegal relacionadas con la gestión del covid- 19. Madrid, 3 de septiembre de 2020, página 25.

⁷⁶Coronavirus pandemic in the EU, fundamental rights implications, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2020.

⁷⁷ Resolución de la Agencia Española de Protección de Datos, nº E/00561/2004, de 20 de abril de 2005.

es susceptible de críticas, por una posible restricción del derecho a la intimidad y a la protección de datos.

4.7 Derecho a la educación (artículo 27 CE)

La educación como derecho fundamental es reconocida en el artículo 27 de la CE, así como en múltiples tratados y declaraciones en el plano internacional.

El artículo 27 establece la obligación de la enseñanza básica y, por tanto, el deber de escolarización durante una etapa considerada necesaria para alcanzar los conocimientos y formaciones básicas.

El Real Decreto 463/2020, supuso la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza. Sin embargo, el decreto puntualiza la obligatoriedad de la continuación de las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y on-line. Esta limitación se encuadra en el artículo 11 d) Ley Orgánica 4/1981, que permite limitar o racionar el uso de servicios de primera necesidad.

Para el grupo parlamentario VOX, el Real Decreto 463/2020, incurre en inconstitucionalidad y vulneración del derecho a la educación, al establecer el artículo 9 del Real Decreto, la suspensión de la actividad educativa presencial⁷⁸. Además, el recurso de inconstitucionalidad presentado por VOX se apoya en la STC 236/2007 que considera patente “la inequívoca vinculación del derecho a la educación con la garantía de la dignidad humana, dada la innegable trascendencia que aquélla adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad”⁷⁹.

Según VOX, el sistema educativo se configura en torno al centro de enseñanza por medio de una educación presencial. Además, concluye afirmando que la Ley Orgánica 2/2006, admite de forma excepcionalísima la educación en modalidad no presencial o “a distancia” únicamente para “materias voluntarias” que pueden ofertar los centros educativos en los “ciclos formativos de grado superior de la Formación Profesional”.

⁷⁸Recurso de inconstitucionalidad al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Diputados del grupo parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados, págs. 26- 30.

⁷⁹ STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2007.

Alegan que en nuestro ordenamiento jurídico no se contempla el ejercicio del derecho a la educación de forma que no sea presencial y que las modalidades a distancia no están al alcance de todos.

A excepción de Suecia, todos los Estados miembros de la Unión Europea decidieron cerrar de forma temporal los centros educativos de todos los niveles y suspender, por tanto, la educación presencial, para sustituirla por la enseñanza telemática.

El Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, con fecha 24 de marzo de 2021, emite un informe en el que señala que la imposibilidad de la continuidad de las clases presenciales, ha evidenciado la brecha digital. No hay que olvidar que Eurostat estableció en 2019, que en torno a un 10% de las casas de los 27 Estados miembros, no tenían acceso a internet⁸⁰.

Además, la imposibilidad de asistir a las clases de manera presencial ha generado una dificultad añadida para la educación de los niños con necesidades especiales⁸¹.

⁸⁰ Coronavirus pandemic in the EU, fundamental rights implications, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2020.

⁸¹ European Committee of Social Rights, Statement on covid- 19 and social rights, adopte don 24 March 2021.

4.8 Derecho a trabajar y libertad de empresa (artículos 35 y 38 CE)

La Constitución española de 1978 reconoce el derecho, no fundamental, al trabajo y a la libertad de empresa.

El Tribunal Constitucional sostiene que el derecho a la libertad de empresa reconoce no solo la libertad de creación de empresas, sino también la “libertad de actuación en el mercado y la libertad de organización de este”⁸².

La Ley Orgánica 4/1981 a través de la declaración del estado de alarma, permite la adopción de medidas limitativas del derecho a la libertad de empresa.

El Real Decreto 463/2020, suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, salvo los comerciales minoristas de alimentación y otros productos de primera necesidad, así como establecimientos farmacéuticos, veterinarios, ópticas, ortopedias, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio.

Asimismo, el Real Decreto incide en el derecho a la libertad de empresa posibilitando la adopción de órdenes para asegurar el abastecimiento del mercado, y habilitando la intervención de locales o empresas, con el objeto de garantizar el abastecimiento del mercado alimentario interno.

Las consecuencias económicas de las medidas de contención generaron que, en el segundo trimestre de 2020, el PIB español se desplomara en un 18,5%⁸³.

El autor Cidoncha Martín, considera que las leyes sanitarias no están habilitadas para decretar la suspensión del ejercicio de la libertad de empresa con alcance general y defienden que durante el estado de alarma ha sido suspendido, y no limitado, el derecho a la libertad de empresa⁸⁴.

⁸² CIDONCHA MARTÍN, A., “Coronavirus y libertad de empresa”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la covid sobre el sistema constitucional, en *Colección Obras colectivas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

⁸³ *Ídem*, pág. 13.

⁸⁴ *Ibidem*.

Por otra parte, el Real Decreto 926/2020 ha permitido que las Comunidades Autónomas con alta incidencia, adoptar como medida de contingencia de la pandemia, el cierre de la actividad de hostelería y de restauración.

La suspensión de la apertura al público de las actividades de hostelería y restauración

Ante los datos epidemiológicos, muchas Comunidades Autónomas han optado en base al Real Decreto 926/2020, por la clausura total de la restauración o bien por medidas no tan restrictivas como la prohibición de la apertura al público de los locales interiores, posibilitando únicamente el servicio en el exterior del local.

Esta situación desembocó en la presentación de numerosos recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes Comunidades Autónomas que, a su vez, dieron respuesta de diferente manera para situaciones muy similares.

El Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, a través del auto de 9 de febrero 2021, n.º recurso 94/2021⁸⁵, adoptó como medida cautelar la suspensión de la vigencia del inciso relativo a reglas de reapertura del apartado 9.1) del anexo del Decreto 44/2020, de 10 de diciembre, del Lehendakari, prorrogado por Decreto 4/2021.

La medida se fundamenta en la falta de proporcionalidad en la medida, ante la inexistencia de evidencia científica que demuestre que los establecimientos de hostelería sean puntos de contagio. Asimismo, considera el Tribunal que la medida vulnera el principio de seguridad jurídica al no establecerse duración para el cierre.

Por otro lado, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en auto n.º recurso 452/2021 de fecha 16 de febrero 2021⁸⁶, deniega la petición relativa a la adopción de medidas cautelares de suspensión de la ejecutividad de la Resolución SLT/275/2021⁸⁷.

Los magistrados, García Morago y Aguayo Mejía, a través de los votos particulares, dejaron constancia en el auto que, a su juicio, las medidas son restricciones a la libertad

⁸⁵ ATSJ de País Vasco, de 22 de enero de 2021, (rec. núm 94/2021).

⁸⁶ ATSJ Cataluña, de 16 de febrero de 2021, (rec. núm. 452/2021).

⁸⁷ Resolución SLT/275/2021, de 5 de febrero, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de covid-19 en el territorio de Cataluña. DOGC de 6 de febrero de 2021.

de empresa. Por tanto, consideran que debería haberse adoptado la suspensión de los apartados 13 y 14 de la Resolución SLT/275/2021.

Diferente postura es adoptada en el auto de 30 marzo 2021 n.º recurso 48/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Pamplona (Sala de lo Contencioso)⁸⁸. El Tribunal autoriza las medidas sanitarias contenidas en la Orden Foral n.º 10/2021 de la Consejera de Salud de 29 de marzo 2021, por la que se modifica parcialmente las medidas específicas adoptadas en la Orden Foral 5/2020⁸⁹.

Reconoce que las nuevas medidas son más restrictivas, pero argumenta que son proporcionales con el empeoramiento de la pandemia

4.8 Derecho de participación ciudadana (artículo 23.1 y 9.2 CE)

En España, como Estado social y democrático de derecho, la soberanía nacional reside en el pueblo español.

Muchos Estados miembros de la Unión, entre ellos España, pospusieron elecciones durante la primera fase de la crisis sanitaria. Estas medidas, de acuerdo con la Comisión de Venecia, se observan como acertadas dado que el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, solo es posible cuando se garantizan campañas electorales abiertas y justas⁹⁰.

Francia, por ejemplo, pospuso la segunda ronda de las elecciones municipales y Hungría suspendió las elecciones y referéndums durante el tiempo en que estuviera en vigor el Estado de Emergencia en la nación⁹¹.

Las elecciones autonómicas de País Vasco y de Galicia, cuyos comicios estaban previstos para el día 5 de abril de 2020, estando en vigor el Real Decreto 463/2020, tuvieron que ser aplazadas inevitablemente hasta el 12 de julio 2020.

⁸⁸ ATSJ de Navarra de 30 de marzo de 2021 (rec. núm. 134/2021).

⁸⁹ Orden Foral 10/2021, de 29 de marzo. BO de Navarra n.º 119, de 21 de mayo de 2021.

⁹⁰ Código de buenas prácticas en materia electoral, Directrices e informe explicativo, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

⁹¹ Coronavirus pandemic in the EU, fundamental rights implications, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2020.

Sin embargo, el Real Decreto 926/2020 en la disposición adicional única, no impide el desenvolvimiento ni la celebración de las elecciones. De esta forma, las elecciones de la Comunidad Autónoma de Cataluña tuvieron lugar el 14 de febrero de 2021, y los comicios de la Comunidad de Madrid, el 4 de mayo de 2021, estando en vigor el Real Decreto 926/2020.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a través del Decreto 1/2021, de 15 de enero, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña el 14 de febrero de 2021 debido a la crisis sanitaria, trató de aplazar las elecciones hasta el 30 de mayo.

Esta decisión es recurrida por varios partidos políticos, e incluso por ciudadanos particulares ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Los recursos se centran en una posible vulneración del derecho fundamental a la participación ciudadana, fundamentando que el aplazamiento se debía a intereses electorales. Finalmente, el Tribunal anula el Decreto 1/2021 y resuelve disponiendo que no procede el aplazamiento y que las elecciones serán celebradas el 14 de febrero⁹².

⁹² STSJ de Cataluña (Barcelona) de 1 de febrero de 2021 (rec. núm. 17/2021).

5. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 9.3 CE)

La seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la CE, es un principio constitucional del ordenamiento jurídico español. Se define como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho”⁹³.

La importancia de la seguridad jurídica es para el autor García Manrique, primordial para la justificación de la obediencia al ordenamiento jurídico y se presenta como pieza clave para la existencia del Estado de derecho⁹⁴.

En otras palabras, un ordenamiento jurídico cuya aplicación normativa no es predecible, provoca un estadio predominado por la inseguridad jurídica.

Hay que tener en cuenta que la inseguridad jurídica implica una vía libre para la arbitrariedad. “Y no está de más recordar que la arbitrariedad es la antítesis de la legalidad”⁹⁵.

Los juristas Campaner y Luna opinan que, ante la crisis sanitaria, los métodos jurídicos que han tratado de encauzar la situación no han sido los legalmente precisos para cada ocasión, originando en muchas situaciones, una acusada inseguridad jurídica⁹⁶.

Para Escobar Roca, la suspensión de derechos no significa ni “desconstitucionalización” ni “desfundamentalización” de los derechos. Para el autor, lo importante en cualquier declaración de los estados excepcionales, es que el ejecutivo declare de forma clara y expresa las medidas que adoptará, para favorecer el control⁹⁷.

⁹³ ARRÁZOLA JARAMILLO F., “El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho”, en *Revista de Derecho Público*, nº32, 2014.

⁹⁴ *Ídem*, pág. 12.

⁹⁵ PEREA GONZÁLEZ, A., “Apología de la forma: covid-19 y seguridad jurídica”. *Diario laley*. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/06/09/apologia-de-la-forma-covid-19-y-seguridad-juridica> (fecha de última consulta: 25 de mayo de 2021).

⁹⁶ Disponible en:

<https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2020/04/25/juristas-consideran-inconstitucional-decreto-alarma-2785472.html> (fecha de última consulta: 20 de mayo de 2021).

⁹⁷ ESCOBAR ROCA, G., “Los derechos humanos en Estados Excepcionales y el concepto de suspensión de Derechos Fundamentales”, en *Revista de Derecho Político*, n.º110, enero-abril 2021, págs. 118 y 119.

6. SITUACIÓN ACTUAL TRAS LA FINALIZACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA APROBADO POR EL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE

El 9 de marzo de 2021 culmina la prórroga de seis meses, aprobada por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

En fechas cercanas a la finalización del Estado de alarma en todo el territorio nacional, algunas Comunidades Autónomas, como Canarias, País Vasco, Navarra, Cataluña y Baleares, acuerdan nuevas medidas para contener la pandemia.

Los acuerdos aprobados por cada Gobierno autonómico, en aplicación de la competencia atribuida por el artículo 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, quedan supeditados a la aprobación y convalidación de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Comunidad Autónoma.

Las medidas declaradas por las Comunidades Autónomas, que deben ser ratificadas judicialmente, varían en función de cada Ejecutivo. No obstante, en términos generales, las que suscitan un mayor debate, por la ausencia de un único criterio jurisprudencial, son la continuidad de la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno y el mantenimiento del cierre perimetral de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias en auto 113/2021, de 9 de mayo 2021⁹⁸, resuelve la solicitud de ratificación judicial de las medidas adoptadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias en sesión celebrada el día 6 de mayo de 2021 y publicado en el Boletín Oficial de Canarias número 93, del viernes 7 de mayo de 2021.

El TSJ de Canarias se pronuncia respecto de las medidas aprobadas por el Gobierno autonómico, que son;

La limitación de la entrada y salida de personas en las islas que se encuentren en niveles de alerta 3 y 4.

⁹⁸ ATSJ (Canarias) de 9 de mayo de 2021 (resolución núm. 113/2021), FJ. 7º.

El Tribunal señala por mayoría que no procede la ratificación de la medida por ausencia de suficiente motivación, señalando una discriminación en virtud de si el viaje se produce entre islas o no. Considera que procede su denegación dado que no se aprecia suficiente justificación para afectar negativamente a los derechos fundamentales de los artículos 14, 17 y 19 de la CE.

Otra medida que solicita el Gobierno autonómico sea convalidada judicialmente, es la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, dependiendo del nivel de alerta epidemiológico en el que se encuentre la isla. El Tribunal dispone que no procede la ratificación por ausencia de suficiente justificación y por no superar el canon de proporcionalidad. Además, apostilla que no se aprecia que las conductas de riesgo resulten más peligrosas en horario nocturno que durante el día. Señala que existen medidas menos lesivas como las comprendidas en la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, o las previsiones de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Por tanto, no procede ratificar esta medida que afecta negativamente los derechos fundamentales de los artículos 17 y 19 de la CE.

La limitación del número máximo de personas no convivientes en encuentros familiares y sociales, en espacios de uso público y privado, cerrados o al aire libre es ratificada, en tanto que entiende que es proporcionada y que no supone restricción al núcleo esencial de los derechos fundamentales concernidos, que son la libertad y el derecho de reunión.

También procede la ratificación de la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto y la distancia de seguridad interpersonal entre no convivientes y el uso de mascarilla, puesto que afecta solo a aspectos accesorios del derecho a la libertad religiosa y supera el juicio de proporcionalidad a fin de tutelar la salud pública.

No procede, sin embargo, la ratificación de la segunda medida que prevé la utilización del exterior de los edificios o de la vía pública para la celebración de actos de culto y la prohibición de la realización de celebraciones religiosas durante la permanencia de los niveles de alerta 3 y 4. Esta medida, considera el Tribunal, limita los derechos fundamentales de los artículos 16 y 21 de la CE.

El auto incluye el voto particular de los magistrados Guilarte Martín- Calero y Hernández Cordobés, que discrepan en el juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, ejercido respecto de la limitación a la libertad de movimiento entre islas en alerta 3 y 4.

Para las medidas adoptadas, el Gobierno autonómico canario, al igual que el resto de Ejecutivos autonómicos, invoca como fundamentos jurídicos, el artículo 43 de la Constitución española, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y en la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.

El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación nº 3375/2021, interpuesto por el Gobierno de Canarias al Auto del TSJ de Canarias de 9 de mayo, que denegó algunas de las medidas limitativas de derechos fundamentales. De entre las denegadas, el recurso tenía como objeto únicamente la limitación de la entrada y salida en las islas en niveles 3 y 4.

El Alto Tribunal concluye que no concurre la suficiente motivación como para justificar la limitación. Por tanto, confirma el auto del TSJ de Canarias.

El Tribunal Superior de Justicia de País Vasco resuelve en auto 21/2021, 7 de mayo de 2021⁹⁹, la solicitud de ratificación judicial de las medidas previstas en los puntos 1 y 2 del artículo 4 de un futuro Decreto de 2021 del Lehendakari sobre medidas de prevención para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-COV-2

El Tribunal hace hincapié en que las medidas y la posterior ratificación judicial no pueden suponer una restricción de derechos fundamentales, dado que el actual ordenamiento jurídico no permite a las CCAA acordar medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general y no individualizado. Por ello, acuerda la no autorización de las medidas relativas a la limitación de la movilidad nocturna entre las 22:00 y las 06:00 horas y los cierres perimetrales de la Comunidad Autónoma y municipales.

⁹⁹ ATSJ (País Vasco) de 7 de mayo de 2021 (resolución núm. 21/2021).

El Tribunal Superior de Justicia de Baleares en auto 152/2021, con fecha 7 de mayo de 2021¹⁰⁰, resuelve la solicitud emitida el 05/05/2021, por el Consell de Govern de les Illes Balears, en previsión de la finalización del estado de alarma que acuerda establecer, para el periodo comprendido entre el 09/05/2021 y el 23/05/2021, medidas temporales y excepcionales por razón de salud pública para la contención de la covid-19 en el ámbito de les Illes Balears; y todo ello al amparo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, de la Ley CAIB 5/2003, de 4 de abril, de Salud de les Illes Balears, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

Siguiendo un diferente criterio, el TSJ de Baleares avala la medida relativa a la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno comprendido entre las 23:00 y 06:00 horas y el control de la entrada en las Islas Baleares.

Explica el Tribunal, que la limitación del derecho fundamental, a diferencia de la delimitación, tiene un carácter externo, comprime el derecho fundamental para coexistir con otros derechos y es obra del legislador, el cual hace uso de la habilitación específica que le confiere la reserva de ley. Limitar los derechos fundamentales no es ni suspenderlos, ni vulnerarlos.

El voto particular que formula la magistrada Ortuño Rodríguez, al que se adhiere la magistrada Frigola Castellón, examina la proporcionalidad de las medidas y considera que la limitación del artículo 19 de la CE, resulta desproporcionada e injustificada. También defiende que las medidas de control de la entrada y salida de las Islas Baleares es discriminatoria y desproporcionada, pues vulnera el derecho a la igualdad de trato y a la libertad de circulación.

El Tribunal Superior de Justicia de Valencia por medio del auto 173/2021, de 7 mayo de 2021¹⁰¹, resuelve la solicitud emitida con fecha a 6-5-2021, por la Abogada de la Generalitat, para que acuerde la Sala la autorización de las medidas adoptadas en la Resolución de la Consellera de Sanidad de 6 de mayo de 2021, relativas a la circulación de personas, a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, y a la libertad de culto, en materia de salud pública, en el ámbito de la Comunidad

¹⁰⁰ ATSJ (Islas Baleares) de 7 de mayo de 2021 (resolución núm. 152/2021).

¹⁰¹ ATSJ (Comunidad Valenciana) de 7 de mayo de 2021 (resolución núm. 173/2021).

Valenciana, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, durante el período comprendido entre el 9 de mayo de 2021 y el 30 de mayo de 2021.

En la misma línea que el Tribunal Superior de Justicia de Baleares, acuerda autorizar las medidas relativas a la circulación de personas, a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y a la libertad de culto, en materia de salud pública, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, durante el período comprendido entre el 9 de mayo de 2021 y el 30 de mayo de 2021.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en auto 195/2021, de 7 de mayo de 2021¹⁰², estudia la solicitud emitida el 5 de mayo de 2021 por la Generalitat de Catalunya para la autorización judicial de medidas de las autoridades sanitarias que suponen una limitación o restricción de derechos fundamentales establecidas en la Resolución SLT de 9 de mayo, por la que se prorrogan y se modifican las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de covid-19 en el territorio de Catalunya.

Las medidas solicitadas por el Gobierno catalán, difieren de las planteadas por el resto de Comunidades Autónomas, pues solo solicitan la limitación de las reuniones familiares y sociales, así como, la regulación de los actos religiosos y ceremonias civiles. El Tribunal avala las medidas solicitadas.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en auto 65/2021, con fecha 11 de mayo de 2021¹⁰³, resuelve la solicitud emitida el 9 de mayo de 2021, por el Asesor Jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra, respecto de las medidas adoptadas por la Orden Foral 13/2021, de 9 de Mayo de la Consejera de Salud, por la que se adoptan medidas específicas de prevención, de carácter extraordinario, para la Comunidad Foral de Navarra, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del covid-19.

¹⁰²ATSJ de Cataluña de 7 de mayo de 2021 (rec. núm. 195/2021).

¹⁰³ ATSJ de Navarra de 11 de mayo de 2021 (rec. núm. 65/2021).

El TSJ de Navarra avala las medidas sanitarias contenidas en la Orden Foral 13/2021, de 9 de mayo, excepto las relativas al cierre de la hostelería a partir de las 22:00 horas y la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno.

Por tanto, los TSJ de Canarias, País Vasco y Navarra, no permiten la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno, en tanto que consideran que es una medida desproporcionada y dado que no existe el marco normativo que permita la restricción del derecho deambulatorio por parte de los Gobiernos autonómicos.

En cualquier caso, en palabras del TSJ de Canarias, que las medidas adoptadas por el Gobierno autonómico exijan la previa autorización judicial, supone una garantía jurisdiccional.

Según el presidente de la Sección de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Madrid, Alberto Dorrego, "lo que las Comunidades Autónomas no pueden hacer es tomar decisiones sobre medidas que afecten a los derechos fundamentales de las personas como la libre circulación territorial, el confinamiento domiciliario, o la limitación del aforo máximo en el interior de los hogares. Esto solo se podría restringir con medidas más extensas como los estados excepcionales de alarma o excepción"¹⁰⁴.

En definitiva, la situación jurídica actual se caracteriza por la ausencia de un marco normativo que permita a las Comunidades Autónomas, la adopción de medidas similares a las adoptadas durante los Estados de Alarma para la contención de la pandemia, ante la inexistencia de una legislación sanitaria que ampare la limitación de los derechos fundamentales.

¹⁰⁴ Diario del Derecho, 17 de mayo de 2021. ISSN 2254-1438. Disponible en: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1211246 (fecha de última consulta: 22 de mayo de 2021).

7. CONCLUSIONES

La crisis pandémica generada a raíz de la propagación del virus SARS- CoV. 2, ha ocasionado una prueba de resistencia para el Estado de derecho español.

La necesidad de establecer medidas para evitar la propagación del coronavirus ha implicado la restricción de derechos fundamentales. No obstante, el ordenamiento jurídico español prevé la posibilidad de adoptar estas medidas de forma garantista, a través del Derecho de excepción.

La entrada en vigor de los Reales Decretos 463/2020, 900/2020 y 926/2020, permitió al Ejecutivo de la nación, limitar derechos, para así reducir el impacto de la pandemia, pero sin quebrantar las garantías del Estado de derecho.

Sin embargo, la normativa aprobada ha sido objeto de un profundo debate doctrinal que, en suma, cuestiona si las medidas adoptadas se han circunscrito al marco constitucional y a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1981, o si, por el contrario, han superado el marco jurídico de actuación permitido a través de la declaración del Estado de alarma.

A lo largo del presente trabajo, se ha puesto de manifiesto la inexistencia de un criterio único para la definición de los conceptos de limitación y suspensión de derechos fundamentales y las delimitaciones existentes entre uno y otro conceptos.

De hecho, los debates y críticas a las medidas adoptadas han sido plasmados a través de numerosos recursos de inconstitucionalidad, que a fecha de finalización del trabajo de fin de grado, aún no han sido resueltos.

Los derechos afectados, para la contención de la pandemia, han sido limitados en mayor o menor medida, dependiendo del momento epidemiológico.

Respecto del derecho a la libertad de circulación, es evidente que, durante los meses de marzo a mayo, vigente el Real Decreto 463/2020, fue el derecho fundamental más limitado y restringido. Sin embargo, considero que no se trató de una suspensión, sino de una limitación con la posibilidad de realizar movimientos en ocasiones excepcionales.

Los Estados de alarma de los Reales Decretos 900/2020 y 926/2020, limitaron salidas de los municipios y Comunidades autónomas, y por tanto, no sobrepasaron las posibilidades que permite el Estado de alarma.

Diferente es la opinión que mantengo sobre la restricción del ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto. Como consecuencia de la imposibilidad de circular durante los meses de marzo a mayo, salvo por motivos tasados, se impidió el derecho a asistir a lugares de culto. No fue así cuando se obligó a adoptar medidas de limitación del número de personas en los lugares de celebración de actos religiosos, vigentes los Estados de alarma 900/2020 y 926/2020.

Del mismo modo, considero que durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, el derecho de reunión fue suspendido durante los meses de marzo a mayo. No así, a través de los Reales Decretos 900/2020 y 926/2020, que limitaron a un número de personas en función de los datos epidemiológicos.

El problema generado el 9 de mayo de 2021, tras la finalización del Estado de alarma del Real Decreto 926/2020, es provocado, a mi juicio, por la ausencia de una legislación sanitaria que habilite a las Comunidades Autónomas a adoptar, en su caso, las medidas restrictivas de derechos fundamentales, sin acudir al Derecho de excepción. Resulta primordial legislar en esta materia para impedir en el futuro, las inseguridades jurídicas que se han producido, dotando a las Comunidades del paraguas normativo que posibilite la adopción de las medidas oportunas en función de la gravedad de la situación.

En lo que respecta al derecho a la intimidad personal y protección de datos personales, considero que la medida adoptada por la Comunidad autónoma de Canarias, tras el decaimiento del Estado de alarma del Real Decreto 926/2020, relativa a la obligación a la hostelería de llevar a cabo un registro de los datos personales de sus clientes en el interior de los establecimientos, infringe este derecho.

Por otro lado, se ha hecho referencia en este trabajo al debate doctrinal suscitado en torno a la oportunidad de la declaración del estado de alarma. Opino que de los tres Estados de excepción que establece la CE y desarrolla la Ley Orgánica 4/1981, el estado de alarma es el que corresponde ante una pandemia, y por ello, considero adecuado el instrumento jurídico adoptado a través de los Reales Decretos 463/2020, 900/2020 y 926/2020.

En cualquier caso, será el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, quién deberá pronunciarse sobre estos extremos y quien deberá crear unos criterios jurisprudenciales más completos y consolidados sobre el Derecho de excepción.

8. BIBLIOGRAFÍA

ABA CATOIRA, A.: “El estado de alarma en España”, en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, 2011.

ARAGÓN REYES, M., “Hay que tomarse en serio la Constitución”, *El País*, 10 de abril 2020.

ARRÁZOLA JARAMILLO F., “El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho”, en *Revista de Derecho Público*, nº32, 2014.

BELLO PAREDES S. A., “covid- 19 y Estado de derecho: España”, en *Revista internacional de filosofía y teoría social*, nº extra 4, 2020.

CIDONCHA MARTÍN, A., “Coronavirus y libertad de empresa”, Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la covid sobre el sistema constitucional, en *Colección Obras colectivas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

COTINO HUESO L., “La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la covid”, en *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Zaragoza.

CRESPO BARQUERO, P., “La autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias urgentes en la pandemia de covid-19”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 54, mayo 2021.

ESCOBAR ROCA, G., “Los derechos humanos en Estados Excepcionales y el concepto de suspensión de Derechos Fundamentales”, en *Revista de Derecho Político*, nº110, enero-abril 2021.

GARCÍA DE ENTERRÍA A. y NAVARRO MEJÍA I.: “La actuación de las cortes generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del covid-19”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 108 Primer semestre, 2020.

GRANGEL I., Análisis del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo - Declaración del estado de alarma CMS LAW- TAX.

GOIG MARTÍNEZ J.M., “El molesto derecho de manifestación”, en *Revista de Derecho UNED*, núm. 11, 2012.

HERRÁN ORTIZ A.I., El derecho a la protección de datos personales en la sociedad de información, Instituto de derechos humanos, Universidad de Deusto, núm.26, 2003.

LECUMBERRI BEASCOA, G.: “El derecho de excepción, una perspectiva de derecho comparado”, en *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*, 2ª edición, 2020.

MUÑOZ MACHADO, S., “El poder y la peste de 2020”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 90-91, 2020-2021, pp. 114-131.

OLIVERAS JANÉ, N.: *El objeto de la libertad religiosa en el estado aconfesional*. Tesis doctrinal, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 2014.

PEÑALVER I CABRE, A.: “Afectacions a la llibertat de circulació per la pandèmia de la covid-19 y el sue règim sancionador en l’estat d’alarma”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial, 2020.

PEREA GONZÁLEZ, A., “Apología de la forma: covid-19 y seguridad jurídica”. Diario laley.

PERELLO DOMENECH I., “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”, en *Jueces para la democracia*, n.º 28, 1997.

REVENGA M., “La pandemia y el derecho a la intimidad”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. Especial covid- 19, 2020.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre libertad de expresión: una valoración”, en *Revista de Administración Pública*, mayo- agosto 1992, núm. 128.

VIDAL FUEYO, M C., “Límites a la libertad deambulatoria en el estado de alarma o suspensión de la libertad de circulación en el Estado de excepción: una cuestión de garantías”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 54, mayo 2021.