



Grado en: DERECHO.

Facultad de Derecho.

Curso 2021/2022.

Convocatoria: Septiembre 2022.

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA
DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19
THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE ALARM STATES DECLARED
DURING THE COVID19 PANDEMIC**

Realizado por el alumno D. Roger Pinyol Fuertes.

Tutorizado por el profesor D. Fernando Ríos Rull.

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho.

Área de conocimiento: Derecho Constitucional.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

RESUMEN

La Covid 19 fue declarada pandemia mundial por la OMS en marzo de 2020. Ante la situación de emergencia sanitaria inminente, el Gobierno de España declaró el estado de alarma para la contención de los contagios, y muertes, que se estaban produciendo en la ciudadanía española. La limitación, o suspensión, de la libre circulación de las personas fue la principal medida que afectó a los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución Española y sirvió para limitar los contactos sociales de los ciudadanos y ciudadanas.

Una vez finalizada la situación de anormalidad constitucional, y como consecuencia de dos recursos de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional declaró, parcialmente, la inconstitucionalidad del estado de alarma por suspender derechos fundamentales en lugar de limitarlos o restringirlos.

Estudiaremos las sentencias de inconstitucionalidad, así como los posibles mecanismos que deben, o, mejor dicho, debieron utilizarse para la gestión de los contagios. ¿Estamos preparados, legal y constitucionalmente, para afrontar otra pandemia?

Palabras clave: Covid19, derecho de excepción, estado de alarma, constitucionalidad.

ABSTRACT

Covid 19 was declared a global pandemic by the WHO in March 2020. In view of the imminent health emergency, the Spanish Government declared a state of alarm to contain the contagions and deaths that were occurring among Spanish citizens. The limitation, or suspension, of the free movement of people was the main measure that affected the fundamental rights guaranteed by our Spanish Constitution and served to limit the social contacts of citizens.

Once the situation of constitutional abnormality was over, and as a consequence of two appeals of unconstitutionality, the Constitutional Court declared, partially, the unconstitutionality of the state of alarm for suspending fundamental rights instead of limiting or restricting them.

We will study the judgments of unconstitutionality, as well as the possible mechanisms that must, or rather should, have been used to manage the contagions. Are we legally and constitutionally prepared to face another pandemic?

Keywords: Covid19, exception law, state of alarm, constitutionality.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Índice

1. Introducción. La pandemia de la Covid 19.	3
2. Antecedentes del estado de alarma. La huelga de controladores aéreos de 2010.	4
3. El Derecho de excepción. Estudio de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, de los estados de alarma, excepción y sitio.....	5
3.1. Estado de sitio.....	5
3.2. Estado de excepción.....	6
3.3. Estado de alarma.....	7
3.4. Control jurisdiccional de los estados excepcionales.....	8
4. La Sentencia 148/2021, de 14 de julio.	8
4.1. Votos particulares	16
4.1.1. Juan José González Rivas.....	16
4.1.2. Andrés Ollero Tassara	17
4.1.3. Juan Antonio Xiol Ríos	18
4.1.4. Cándido Conde-Pumpido Tourón.....	18
4.1.5. María Luisa Balaguer Callejón.....	19
5. La Sentencia 183/2021, de 27 de julio.	19
5.1. Votos particulares	23
5.1.1. Juan José González Rivas.....	23
5.1.2. Juan Antonio Xiol Ríos	23
5.1.3. Cándido Conde-Pumpido Tourón.....	24
5.1.4. María Luisa Balaguer Callejón.....	24
6. Efectos de la inconstitucionalidad del Estado de Alarma.	25
7. Comparación de mecanismos legales adoptados en Portugal, Francia e Italia para el control de los contagios durante la pandemia.....	27
8. Opinión personal. ¿Debería haber otro mecanismo legal para gestionar una situación de pandemia?.....	29
9. Bibliografía.	34

1. Introducción. La pandemia de la Covid 19.

El 31 de diciembre de 2019, se notificaron una serie de casos de neumonía en la ciudad de Wuhan, en la provincia de Hubei, China (OMS, 2020). Hasta el momento sin fallecidos, empezó a hablarse del coronavirus, una familia de virus que causa infecciones relacionadas con el aparato respiratorio que, en ocasiones, puede derivar en neumonía o incluso la muerte (D'Hebron, 2021).

El 11 de marzo de 2020, los periódicos nacionales e internacionales llevaban sus portadas con titulares como “La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global” (Sevillano, 2020).

A los tres días, el 14 de marzo de 2020, y como consecuencia a la rápida propagación de la Covid 19, el Gobierno de España declaró el estado de alarma para contener la dispersión del virus y tratar de minimizar el número de personas afectadas (Grande, 2020). El estado de alarma se declaró mediante el Real Decreto 163/2020, 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. Dicha situación de estado de alarma se fue dilatando, mediante sucesivas prórrogas, hasta las 00:00 horas del 21 de junio de 2020. Entre otras medidas, la más restrictiva consistió en el confinamiento de los ciudadanos, que solo podían abandonar sus domicilios y circular por las vías públicas por una serie de motivos muy limitados (Gobierno de España, 2022).

Tras el levantamiento del estado de alarma, y a causa de las posteriores olas de contagios y fallecimientos, se aprobó un nuevo estado de alarma bajo el nombre de *nueva normalidad* mediante 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. En este segundo estado de alarma, mucho menos restrictivo que el primero, se limitaba también la libre circulación de las personas, pero únicamente en horario nocturno, así como el tránsito de ciudadanos entre Comunidades Autónomas. La duración del segundo estado de alarma se prorrogó hasta las 00:00 del 9 de mayo de 2021 (Gobierno de España, 2022).

Finalmente, y tras dos recursos de inconstitucionalidad presentados por cincuenta diputados en relación a ciertos preceptos de los dos Reales Decretos aprobados por el Gobierno y convalidados por el Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional,

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

en las Sentencias 148/2021 (Sentencia Tribunal Constitucional, 2021) y 183/2021 (Sentencia Tribunal Constitucional, 2021), estima parcialmente los recursos de inconstitucionalidad y declara inconstitucionales algunos preceptos de las declaraciones de estado de alarma relacionados directamente con el derecho a la libre circulación de los ciudadanos del artículo 17.1 de la Constitución Española.

2. Antecedentes del estado de alarma. La huelga de controladores aéreos de 2010.

A principios del mes de diciembre de 2010, el Consejo de Ministros encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero aprobó el Real Decreto-Ley 1/2010 (BOE núm. 32) en el que se regulaba un nuevo modelo aeroportuario, abordando, entre otras cuestiones, la jornada laboral de los controladores aéreos.

La disposición del Gobierno no fue bien recibida por parte de algunos miembros del colectivo de controladores aéreos, que realizaron un abandono masivo de sus funciones con el consiguiente cierre de la gran parte del espacio aéreo español.

A pesar de las numerosas negociaciones que llevaron a cabo los miembros del Gobierno con los propios controladores, la situación permanecía estancada, con el ulterior descontrol y embrollo que reinaba en los aeropuertos españoles y los miles de pasajeros afectados, en pleno puente de la Constitución (Vargas, 2020).

Estaba a punto de darse la primera situación de estado de alarma en la España democrática. El Consejo de Ministros, a las 12 horas de mediodía, publicaba 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 objeto de la disposición era convertir el estatus, hasta ahora civil, de los controladores aéreos, en militar; y pasando éstos a estar sujetos a las órdenes del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y demás autoridades militares.

A pesar de que la duración de dicho estado de alarma fue de quince días naturales, la situación mejoró sustancialmente en pocas horas, cuando los controladores aéreos se vieron obligados a retomar sus puestos de trabajo para no cometer un delito de desobediencia del artículo 44 del Código Penal Militar, castigado con hasta dos años de prisión (OTERO & MARS, 2010).

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Además, también tenemos jurisprudencia constitucional. La STC 83/2016, de 28 de abril, desestima un recurso de amparo contra la inadmisión a trámite, por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de una demanda presentada por un conjunto de controladores aéreos descontentos con el Real Decreto promulgado por el Gobierno. Dice el Tribunal Constitucional en la sentencia, que el decreto que formaliza e implanta el estado de alarma tiene fuerza de ley y que es el Congreso de los Diputados quien debe prorrogar y convalidar dicho estado de anormalidad constitucional (Linares, 2021).

3. El Derecho de excepción. Estudio de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

El poder constituyente de la Constitución Española de 1978 decidió legislar constitucionalmente el Derecho de excepción. Esta necesidad guarda relación directa con la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y ciudadanas. El Derecho de excepción, valga la redundancia, regula las circunstancias excepcionales en las que los poderes públicos pueden limitar, o incluso suspender, los derechos fundamentales y libertades públicas que la propia Carta Magna otorga y garantiza (Pascua, 2003).

El artículo 116 de la Constitución Española, en relación con el artículo 55, establece que pueden darse tres situaciones de anormalidad constitucional: el estado de alarma, el estado de excepción y el estado de sitio. La limitación menos restrictiva es la declaración del estado de alarma; la intermedia, de excepción; y la más restrictiva, de sitio. Además, el primer apartado del artículo 116, manda a los poderes públicos a desarrollar el precepto constitucional en una ley orgánica: la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma excepción y sitio (Gimeno Sendra, 2018).

3.1. Estado de sitio.

También conocido como estado de guerra, el estado de sitio viene regulado en el artículo 116.4 CE y en los artículos 32 y siguientes de la LO 4/1981. Las causas que pueden justificar la declaración de dicho estado excepcional radican en el peligro de la seguridad interior y exterior del Estado a través de un acto de insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional. Podríamos decir que se atenta contra el Estado en sí, toda

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

su organización y funcionamiento, poniendo en peligro los valores democráticos que nos vienen acompañando desde 1975.

Los derechos que pueden suspenderse son los que vienen recogidos en el artículo 55.1 CE, de los cuales podemos destacar la libertad de circulación y residencia, la duración máxima de la detención preventiva, la inviolabilidad del domicilio, el derecho de reunión o el secreto de las comunicaciones. Además, es el único mecanismo legal para poder limitar el derecho fundamental a la información del detenido sobre sus derechos y la materialización de los derechos del detenido del artículo 17.3 CE.

Veamos ahora las formalidades legales exigidas para poder declarar el estado de sitio. Son necesarias tres circunstancias; en primer lugar, la declaración del estado de sitio sólo puede ser declarada por el Congreso de los Diputados, y con un *quorum* de mayoría absoluta (176 diputados); en segundo lugar, la propuesta de declaración del estado de sitio debe provenir del Gobierno; y la tercera garantía, consistente en delimitar la duración de la declaración, así como su duración y condiciones (Carro, 2006).

3.2. Estado de excepción.

Siguiendo descendiendo en cuanto al grado de limitación o suspensión de derechos fundamentales, el estado de excepción viene regulado en el artículo 116.3 de la Constitución Española y los artículos 13 y siguientes de la LO 4/1981. Procedería la declaración de dicha situación en el caso de graves alteraciones del orden público. Sin embargo, estas alteraciones no vienen especialmente definidas en el cuerpo normativo de la ley por lo que deberemos buscar un concepto de “graves alteraciones del orden público” para saber en qué condiciones puede y debe declararse el estado de excepción para paliar la situación. Podríamos aquí hacer referencia a los delitos contra el orden público del Título XXII del Código Penal. Delitos como la sedición, los atentados contra la autoridad o desórdenes públicos. Podríamos decir que este tipo de conductas serían las que propiciarían la declaración del estado de excepción si no se pudiera reestablecer el orden público por los cauces normales y ordinarios. El objeto del estado de excepción, podríamos decir, es el anormal funcionamiento de las instituciones democráticas o de los servicios públicos.

Los derechos fundamentales y libertades públicas que pueden verse afectados con la declaración del estado de excepción son los mismos que en el estado de sitio; salvo uno,

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

los derechos de los detenidos. Dicho de otra manera, la limitación de los derechos de los detenidos únicamente puede realizarse a través de la vigencia del estado de sitio, no sería suficiente el estado de excepción. Podrían verse afectados todos los derechos del artículo 55.1 CE que ya hemos comentado en el apartado anterior (Cruz, 1981).

Para que el estado de excepción pueda declararse legal y constitucionalmente, debe ser ratificado por el Congreso de los Diputados, también por mayoría absoluta, para que posteriormente sea declarado por el Consejo de Ministros. En su declaración oficial, deberán costar los efectos del mismo, así como su ámbito territorial y su duración, que no podrá ser superior a 30 días, prorrogables por otros 30 días.

3.3. Estado de alarma.

Indaguemos ahora acerca del objeto real de este trabajo de fin de grado: el estado de alarma. Dicha situación de anormalidad constitucional viene regulada en el artículo 116.2 CE y desarrollada en los artículos 4 y siguientes de la LO 4/1981. Podríamos decir que es la situación de menor incidencia en los derechos fundamentales y fue el mecanismo legal elegido por el Gobierno de España, convalidado por la Cámara Baja, para la gestión de la pandemia de la Covid19. Las causas que justifican la implementación de un estado de alarma son, entre otras, las catástrofes o calamidades, las situaciones de desabastecimiento y, el caso que nos ocupa, crisis sanitarias.

La propia Ley Orgánica que desarrolla el derecho de excepción especifica cuáles son las medidas que pueden aplicarse durante la vigencia del estado de alarma. Restricciones como la limitación de circulación, las requisas de todo tipo de bienes, la intervención de industrias o fábricas o el racionamiento de uso o consumo de productos de primera necesidad. La medida más restrictiva, en efecto, la limitación al artículo 19 de la Constitución Española: la libertad de circulación por el territorio nacional y la entrada y salida libre de España.

Las formalidades jurídicas que hay que cumplir como requisito fundamental a la hora de declarar el estado de alarma son las siguientes: 1) El Gobierno es el órgano competente para declarar dicho estado de anormalidad constitucional mediante decreto del Consejo de Ministros, 2) El decreto deberá contener el ámbito territorial de aplicación y los efectos del mismo, 3) Además, la duración del estado de alarma no podrá ser superior a quince días y 4) Para poder prorrogar el estado de alarma deberá

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

hacerse mediante votación del Congreso de los Diputados tal y como establece el artículo 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (González, 2021).

3.4. Control jurisdiccional de los estados excepcionales

La situación constitucional anómala que puede darse durante la declaración de alguno de los tres estados que hemos comentado con anterioridad no altera la responsabilidad de los actos y las disposiciones de los poderes del Estado (art. 3.1 LO 4/1981) y guarda relación directa con la responsabilidad de Gobierno y sus agentes (art. 116.1 CE) por lo que, aunque el funcionamiento del Estado sea constitucionalmente anormal, la responsabilidad de los tres poderes del Estado permanece intacta.

Esto está conectado necesariamente con la eficacia y legitimidad del poder judicial durante la vigencia de un estado excepcional.

Por otra parte, nos encontramos ante la dificultad de determinar si las declaraciones de alarma, excepción o sitio deben estar sometidas al control jurisdiccional del poder judicial. Los actos de declaración de los distintos estados de anormalidad constitucional suponen estrictamente actos de naturaleza política consistentes en consideraciones sobre la situación por lo que no cabría el sometimiento al poder judicial al tratarse de decisiones y apreciaciones necesaria y únicamente políticas.

Sin embargo, carece de sentido que el poder judicial no tenga legitimidad para intervenir sobre actos que limitan, o incluso suspenden, los derechos fundamentales y libertades públicas de todos los ciudadanos y es por ello, que el poder judicial puede controlar, a instancia de parte, la legalidad de la declaración de un estado excepcional. Por ello, y al tratarse de derechos fundamentales que vienen reconocidos y garantizados en la Constitución Española, podemos afirmar que el órgano jurisdiccional competente es el Tribunal Constitucional en relación al artículo 27.2 b de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Cruz Villalon, 1984).

4. La Sentencia 148/2021, de 14 de julio.

El artículo 162.1. a) de la Constitución Española habilita a cincuenta diputados para que interpongan un recurso de inconstitucionalidad contra cualquier disposición con rango o fuerza de ley. De esta manera, el 28 de abril de 2020, más de cincuenta diputados del grupo parlamentario VOX interpuso el recurso de inconstitucionalidad

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

núm. 2054-2020 contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Estudiaremos, en primer lugar, cuáles son los argumentos de los recurrentes en relación con cada artículo impugnado.

Para comenzar, con respecto al artículo 7 del Real Decreto, los argumentos de los recurrentes giran en torno a la posible vulneración de los artículos 17, 19 y 21 de la Constitución Española, focalizándose principalmente en el artículo 19. Debemos tener en cuenta, que del artículo 11 a) de la Ley 4/1981 establece que el estado de alarma no podrá suspender derechos fundamentales si no que deberá ceñirse a limitarlos. El artículo 17 guarda directa relación con las detenciones ilegales y el derecho a la libertad de todos los ciudadanos y ciudadanas, y resulta suspendido, según los recurrentes, puesto que la totalidad de la ciudadanía debe permanecer en su domicilio, salvo circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, en palabras del recurrente, excepciones absolutamente indispensables para garantizar la subsistencia de los ciudadanos, que, además, deberán realizarse de manera individual. La libertad de circulación, la libertad de residencia y la entrada y salida de todo el territorio nacional del artículo 19 CE, a juicio de los recurrentes, queda vulnerado con la declaración del estado de alarma, incluso llegan a compararlo con la localización permanente, medida privativa de libertad del artículo 35 del Código Penal. El artículo 21 CE, que garantiza y blinda el derecho fundamental a la libre reunión o manifestación, se ve suspendido de manera inconstitucional pues, para suspenderlo sería necesaria la declaración del estado de excepción o sitio, siendo insuficiente el estado de alarma.

En segundo lugar, el artículo 9 del Real Decreto es impugnado en relación al artículo 27 CE, que garantiza el derecho a la educación. La declaración del estado de alarma suspende la educación presencial a todos los niveles, desde la educación infantil hasta la universidad. Además, los recurrentes alegan que la LO 2/2006, de Educación, sólo permite suspender la modalidad presencial para materias voluntarias. El recurso de inconstitucionalidad defiende que el Real Decreto supone una suspensión del derecho fundamental a la educación y que no todos los hogares españoles disponen de conexión a internet para el seguimiento de las clases *on line*.

Continuamos con el artículo 10 del Real Decreto, que suspende la apertura al público de locales y establecimientos a excepción de los negocios que ofrezcan

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

productos de primera necesidad. En este sentido, los cincuenta diputados estiman que supone una vulneración del derecho al trabajo y a la libertad de empresa de los artículos 35 y 35 CE, respectivamente. Hacen referencia, también, a que dichos derechos solo podrían suspenderse utilizando los mecanismos de excepción o sitio. Tampoco, el estado de alarma, es el mecanismo para la suspensión de actividades de hostelería y restauración.

Por último, el artículo 11 del Real Decreto establece una serie de medidas de contención para evitar contagios en lugares de culto y en las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres. De este modo, los recurrentes señalan que se está vulnerando el artículo 16 CE, que blinda la libertad religiosa de todos los ciudadanos. Se alega que se suspende *de facto* ya que, al verse suspendida la libertad de circulación y la apertura al público de establecimientos, es prácticamente imposible garantizar la libertad religiosa.

El recurso de inconstitucionalidad también pretendía que la Orden SND/298/2020, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19 fuera declarada inconstitucional pero dicha pretensión fue rápidamente desestimada, también por las alegaciones de la Abogacía del Estado al no tener, dicha orden, la fuerza de ley requerida por el artículo 162.1 a) CE.

Procedemos, en este momento, a analizar los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional analizando, valorando y calificando cada una de las pretensiones de la parte recurrente.

En primer lugar, tanto las partes como el Tribunal, comparten que el Real Decreto impugnado tiene fuerza de ley por lo que resulta impugnable mediante recurso de inconstitucionalidad. A pesar de que el Real Decreto fuera aprobado en el seno del Consejo de Ministros, está revestido de una formalidad y unos efectos que poseen rango de ley.

El Tribunal Constitucional, tras establecer el objeto del recurso de inconstitucionalidad, y antes de abordar cada uno de los artículos recurridos, realiza una serie de consideraciones generales y básicas para entender el derecho de excepción dentro del Derecho Constitucional Español. Los estados de alarma, excepción y sitio

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

suponen una alteración de la normalidad constitucional por causas extraordinarias que hicieran imposible el normal funcionamiento del Estado mediante los poderes ordinarios. Se hace referencia también a la diferencia entre “limitación” y “suspensión”: mientras que en la primera es suficiente con la declaración del estado de alarma, para la segunda, es necesaria la declaración del estado de alarma o sitio. La limitación hace referencia a la toma de medidas que restrinjan, en cierto modo, alguno de los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por nuestra Constitución; en cambio, la suspensión conlleva la “desaparición transitoria” de la existencia de algún derecho fundamental.

Extraemos de esta conclusión, por lo tanto, que el mecanismo elegido por el Gobierno para la contención del virus es de vital importancia puesto que, como ya sabemos, además de las formalidades más o menos restrictivas para la declaración de un estado de anormalidad constitucional u otro, hay una amplia y notoria diferencia entre “suspender” y “limitar”. Decimos, por lo tanto, que, de existir la suspensión de algún derecho fundamental, sería insuficiente, y por lo tanto inconstitucional, hacerlo mediante el estado de alarma.

El objeto de la sentencia que estamos analizando baraja una y otra vez los conceptos de limitación y suspensión. El Tribunal Constitucional alega que la suspensión de derechos fundamentales no puede realizarse de ninguna manera mediante el estado de alarma, sería necesaria la declaración de los estados de excepción o sitio (Gómez, 2021).

El Tribunal Constitucional es tajante respecto de la posible vulneración de los derechos fundamentales a la libertad del artículo 17 CE y a la no condena respecto de hechos que no sean tipificados como delitos en el momento de ser cometidos, del artículo 25 CE. Para el primer caso, resulta claro que la libertad personal no se ve afectada puesto que no se obstaculiza la realización de cualquier conducta lícita (Sentencia Tribunal Constitucional, 1986). En relación con el artículo 25 CE, la sentencia excluye su vulneración puesto que el precepto constitucional va encaminado a normas con “finalidad represiva, retributiva o de castigo (Sentencia Tribunal Constitucional, 2016)”, presupuesto que no se cumple en el artículo 7 del Real Decreto.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Es el momento de entrar en la parte más destacada, los fundamentos jurídicos que conllevan la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020. Prácticamente todos los argumentos guardan relación directa con el derecho a la libertad de circulación del artículo 17 CE. La disyuntiva que suscita el mencionado precepto gira en torno a la posible limitación, y la declaración del estado de alarma se ajustaría a derecho; o, sin embargo, a la suspensión de un derecho fundamental como es el derecho a la libertad de circulación valiéndose del estado de alarma. La LOAES, en su artículo 11, establece que se podrá limitar la circulación de personas o vehículos en horas o lugares determinados en situaciones, dice el artículo 4 b) LOAES, de crisis sanitarias tales como epidemias. A pesar de que el Abogado del Estado valora positivamente la declaración del estado de alarma sobreponiendo los la protección de la salud pública y los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física por encima del derecho a la libre circulación de las personas, el Alto Tribunal determina que, de la redacción del artículo 7 del Real Decreto, se puede extraer que se establece una regla general, la prohibición de circular libremente, con una serie de excepciones y que por lo tanto, el Gobierno se excede de lo que la LOAES permite realizar con la declaración del estado de alarma. El estado de alarma se convierte en una privación de derechos en lugar de una reducción de los mismos. Recordemos que los derechos fundamentales gozan de un núcleo irrenunciable o un contenido esencial mínimo que, en ningún caso e interpretando el artículo 55.1 CE *contrario sensu*, podrá verse suspendido con la mera declaración del estado de alarma. Distinto sería que dicha suspensión se hubiese llevado a cabo mediante la declaración del estado de excepción o sitio ya que, en dicho caso, la suspensión sí que se revestiría del mecanismo legal requerido (Gómez, 2021).

Ahora bien, puesto que el Tribunal Constitucional considera que el derecho a la libertad de circulación se ha visto suspendido de manera inconstitucional con la declaración de estado de alarma, paralelamente y sin poder evitarlo, existen otros derechos fundamentales que se ven, también, suspendidos al no poder ejercerlos consecuencia de la suspensión de la libertad de circulación. La libertad de elección de residencia viene garantizada en el primer párrafo del artículo 19.1 CE y, al guardar relación directa con el derecho a la libertad deambulatoria, se ve también suspendido por lo que no solo no se puede elegir libremente la propia residencia, si no que, además, se impone como residencia el lugar donde los ciudadanos estuvieran residiendo

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

habitualmente en el momento de la declaración del estado de alarma. Por otro lado, también se ve afectada la combinación de los artículos 21.1 y 18 CE: la libertad de reunión en relación con el desarrollo de la vida familiar y la esfera doméstica.

El siguiente artículo impugnado a través del recurso de inconstitucionalidad es el décimo del Real Decreto 463/2020. Dicho precepto de la declaración del estado de alarma aborda medidas de contención en los ámbitos educacional y de la formación; en concreto, se suspende la presencialidad en todos los ámbitos y niveles educativos, incluidas las universidades. Dicha no presencialidad se vería sustituida por a la impartición de materias en modalidad *on line*, a través de medios telemáticos. Es evidente que el derecho fundamental afectado por dicha medida es el derecho a la educación del artículo 27.1 CE. Primero, el Tribunal Constitucional afirma que el núcleo esencial del derecho a la educación no necesariamente debe garantizarse mediante medios presenciales y que, además, la propia LO 2/2006, de Educación, prevé que la educación se pueda impartir a distancia o a través de otras opciones que permitan flexibilizar la presencialidad. Ahora bien, se centra también en si el mecanismo utilizado para el control de los contagios fue el correcto, dicho de otro modo, si el estado de alarma fue suficiente, y, por lo tanto, constitucional, para paralizar la presencialidad en los centros educativos y formativos. El Gobierno, a buen juicio del Tribunal Constitucional, hizo referencia al artículo 12.1 LOAES que permite que se adopten otras medidas, además de las estipuladas, para la lucha contra enfermedades infecciosas. Estas medidas *numerus apertus* hicieron posible que el Gobierno, en la redacción de la declaración del estado de alarma, acudiera a leyes como la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de salud y a la Ley 33/2001, de 4 de octubre, general de salud pública e instaurar algunas de las medidas que dichas leyes reconocen y regulan en su articulado. Dicha normativa sanitaria presenta medidas como el cierre preventivo de establecimientos, servicios e industrias o la suspensión del ejercicio de algunas actividades.

Concluye el alto tribunal, con respecto al mencionado artículo 9 del Real Decreto, que la sustitución de la presencialidad por la virtualidad de la educación no puede catalogarse como inconstitucional ya que cumple con los principios de legalidad y proporcionalidad; además, determina que, efectivamente, se trata de una limitación y no de una suspensión tal y como alegan los recurrentes.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Continuamos, en este momento, con el análisis que hace el Tribunal Constitucional sobre la argumentación de los recurrentes en relación al artículo 10 Real Decreto 463/2020. El contenido de dicho precepto tuvo gran incidencia en el mercado español y, sobre todo, en las economías de las empresas españolas. El precepto prohibió la apertura de establecimientos y negocios que no fueran catalogados como “de primera necesidad” o indispensables para satisfacer las necesidades básicas de las personas tales como supermercados, gasolineras, bancos o farmacias y hospitales. Los recurrentes hacen referencia a la supuesta suspensión de los derechos de trabajar y elegir libremente profesión y a la libertad de empresa, de los artículos 35.1 y 38 CE, respectivamente.

Con respecto al primero de los preceptos constitucionales, la sentencia alega que nada inconstitucional ha hecho el Gobierno puesto que los derechos reconocidos en el artículo 35.1 CE no garantizan el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino más bien el derecho a elegir libremente profesión u oficio, derecho que no se ve afectado por la declaración del estado de alarma. Sin embargo, el derecho a la libertad de empresa garantizado en el artículo 38 sí que merece ser analizado por el Tribunal Constitucional. El artículo 38 garantiza el derecho a iniciar y sostener la actividad empresarial en libertad y, según el alto tribunal, dicho derecho se ve “intensísimamente constreñido” y merece examinar tres requisitos: la protección de otros bienes constitucionales de relevancia jurídica, el necesario soporte de la LOAES y que las medidas sean adecuadas y necesarias para tal protección o fin. El primero de ellos resulta fácilmente abordable ya que el bien constitucional protegido, en detrimento de la libertad de empresa, el derecho a la protección de la salud del artículo 43.1 CE. Para el segundo, el artículo 12.1 LOAES permite la implementación de medidas adicionales que faciliten una extinción de enfermedades infecciosas en relación directa con el artículo 26.1 Ley 14/1986, general de salud. En cuanto al tercer requisito, también sencillo de argumentar, la gravedad de la situación sanitaria derivada de la pandemia justificó la implementación de estas medidas para la contención de los contagios.

Finaliza el Tribunal Constitucional, con respecto al artículo impugnado, que la naturaleza de las medidas adoptadas por el Gobierno, y ratificadas por el Congreso de los Diputados, con respecto a la libertad de empresa, se adecúan al mecanismo del estado de alarma porque constituyen una limitación, “muy extensa”, pero que no llega a suponer una suspensión de los derechos afectados. Ahora bien, con respeto a dicho

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

artículo, se añadió un apartado mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el articulado del Real Decreto inicial. El apartado sexto del artículo 10 fue agregado tras la modificación del 17 de marzo, en el que facultada al Ministro de Sanidad a modificar o ampliar, en cualquier momento, las medidas relacionadas con la libertad de empresa. Este nuevo precepto es declarado inconstitucional, en concreto, los términos “modificar o ampliar” por una sencilla razón, el inexcusable deber del Gobierno de dar cuenta inmediata al Congreso de los Diputados sobre cualquier cuestión relacionada con el estado de alarma del artículo 116.2 CE, el artículo 8.1 LOAES y el artículo 162.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Tal y como hemos ido desarrollando a lo largo de este trabajo, el control de los diferentes estados de alarma, excepción o sitio necesitan del obligatorio control y conocimiento de la casa de la soberanía española: las Cortes Generales. De este modo, si el Ministro de Sanidad pretendiera modificar o ampliar algunas de las actividades económicas que resultarían impracticables, el conocimiento de los Diputados quedaría mermado e ineficiente. Es por ello, que el Tribunal Constitucional, considera y declara inconstitucional dicho apartado por ser contrario a los artículos 38 y 116.2 CE.

Por último, el Tribunal Constitucional analiza las alegaciones de los recurrentes en relación al artículo 11 del Real Decreto 463/2020 sobre las “Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas”. Los recurrentes, como hemos dicho anteriormente, hacen referencia a los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la libertad religiosa de los artículos 10.1 y 16 CE, relacionados con los artículos 55.1 y 116 CE. Además, justifican dicha vulneración vinculado el derecho a la libertad religiosa a la limitación de la libre circulación del artículo 7 del Real Decreto. Es decir, la limitación a la libertad de circulación vulnera dichos derechos, siempre a juicio de los recurrentes. Hace referencia el alto tribunal, en este momento, a los límites que tienen la libertad religiosa. Tanto el artículo 3.1 Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa como el artículo 9.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, establecen y justifican que la salud colectiva es un límite a la libertad religiosa.

Las medidas relacionadas con las ceremonias religiosas, así como las fúnebres, resultan proporcionales y únicamente son una limitación a los derechos alegados por los recurrentes. Es más, al existir un artículo que aborde medidas relacionadas con los

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

lugares de culto y demás ceremonias, se garantiza que los ciudadanos puedan ejercer dichos derechos.

Tras el análisis de todas las consideraciones del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional delimita los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, pero para investigar acerca de la repercusión de la sentencia que estamos analizando esperaremos a llegar al apartado 6 de este trabajo de fin de grado.

Finalizamos esta sección recapitulando acerca de los preceptos 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. Falla el Tribunal Constitucional anulando y, por lo tanto, declarando inconstitucional, los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 y el artículo 10.6 añadido al Real Decreto original mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Por todo lo demás, las pretensiones de los recurrentes quedan desestimadas.

4.1. Votos particulares

El pleno del Tribunal Constitucional, tal y como establece el artículo 5 LOTC, está compuesto de doce miembros bajo el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Además, para la toma de decisiones, dice el artículo 90 LOTC, será necesaria el voto de la mayoría de los magistrados. Para el caso que nos ocupa, y ante la complejidad del asunto, fueron siete jueces los que formalizaron el cuerpo de la sentencia. En sentido contrario, y con discrepancia, los cinco jueces restantes que integran el Pleno, formularon votos particulares, que analizamos a continuación.

4.1.1. Juan José González Rivas

El primer voto particular de la sentencia que analizamos es discrepante con la opinión de la mayoría de los Magistrados del Pleno del Tribunal Constitucional al referirse, de nuevo, a los conceptos de limitación y suspensión. Para González Rivas, para que un derecho fundamental se vea efectivamente suspendido, tiene que suspenderse formal y materialmente. Es decir, para suspender el derecho a la libre circulación de las personas, debe redactarse, literalmente, que dicho derecho queda suspendido. A juicio de este Magistrado, en ningún momento, en el Real Decreto que declara el estado de alarma se menciona la palabra suspender por lo

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

que, al no suspenderse literalmente ningún derecho fundamental, podemos afirmar que estamos ante una limitación y no una suspensión. En palabras del Magistrado, “el artículo 19 CE no está formalmente suspendido y por ello no ha perdido enteramente su vigencia”.

Además, defiende y justifica la proporcionalidad de las medidas adoptadas en la declaración del estado de alarma haciendo referencia a las circunstancias extraordinarias que golpeaban el mundo entero y nuestro sistema sanitario.

También hace referencia a que, a su modo de ver, el estado de alarma es el único mecanismo enfocado al control de grandes crisis sanitarias y enfermedades infecciosas ya que la LOAES delimita los casos en que se debe declarar un estado excepcional y otro y las emergencias sanitarias se encuadran dentro de los presupuestos del estado de alarma y no en el de excepción o sitio.

4.1.2. Andrés Ollero Tassara

El Magistrado Ollero Tassara analiza la adecuación del estado de alarma para el control de las situaciones de emergencia sanitaria. Hace constante referencia al veredicto de sus compañeros acerca de la inadecuación del estado de alarma; debiendo haberse utilizado el estado de excepción.

El Magistrado hace una interesante reflexión: el estado de excepción, como máximo y tal y como establece la LOAES, puede tener una duración de dos meses. El primer periodo de 30 días tras su declaración, y una única posibilidad de prorrogar dicho estado excepcional, por igual tiempo.

Es evidente que la gestión de la pandemia y su contención hubieran sido imposibles si las restricciones y limitaciones de derechos fundamentales únicamente hubiesen durado dos meses.

Por todo ello, Ollero Tassara, no comparte la opinión de la mayoría en cuando a la declaración de inconstitucionalidad de los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto por el que se declara el estado de alarma.

Sin embargo, el Magistrado sí que está de acuerdo con la declaración de inconstitucionalidad del apartado 6 del décimo artículo en cuando a las atribuciones del Ministro de Sanidad.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

4.1.3. Juan Antonio Xiol Ríos

En la fundamentación de este voto particular, Xiol Ríos comienza haciendo alusión a su beneplácito a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 10.6 del Real Decreto. En este caso, el Magistrado está de acuerdo con la opinión de la mayoría del Pleno.

La discrepancia nace al analizar la constitucionalidad del artículo 7 del Real Decreto. En opinión de este Magistrado, el Pleno del Tribunal Constitucional determina que la adecuación de un estado u otro debe determinarse desde un punto de vista de las medidas adoptada y no siguiendo lo que establece la LOAES: la casuística de la situación que atraviesa la sociedad.

Considera Xiol Ríos, que la mayoría de sus compañeros está equivocada puesto que, en ningún momento, la LOAES hace referencia a las medidas adoptadas a la hora de delimitar el ámbito de aplicación de un estado excepcional u otro, si no que, contrariamente, los mecanismos excepcionales deben “elegirse” en función de las causas objetivas que se produzcan. En este caso, una emergencia sanitaria.

Dicho de otra manera, observamos que las emergencias sanitarias únicamente se encuentran como presupuesto en lo relativo al estado de alarma; es decir, que la única herramienta para controlar y contener los contagios derivados de una pandemia mundial es la declaración del estado de alarma.

4.1.4. Cándido Conde-Pumpido Tourón

El voto particular de Conde-Pumpido que, el Gobierno de la Nación necesita tener herramientas para poder gestionar las situaciones de crisis sanitarias. El Magistrado considera que el estado de alarma sería suficiente y, a la vez, el más garantista en cuanto a los derechos fundamentales. Cree que los demás mecanismos que permite la LOAES son mucho más gravosos para la ciudadanía y suponen el sacrificio de muchos otros derechos.

En opinión de este Miembro del Pleno del Tribunal Constitucional, la Constitución Española brinda al Gobierno la posibilidad de restringir o limitar ciertos derechos fundamentales utilizando únicamente el estado de alarma, el más garantista (Gómez, El control de la contitucionalidad del estado de alarma: comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio, 2021).

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Para fundamentar su voto particular, hace referencia al noventa por ciento de los diputados, representantes de la ciudadanía, que votaron a favor de la primera prórroga del estado de alarma.

4.1.5. María Luisa Balaguer Callejón

El voto particular de la Magistrada viene muy relacionado con el resto de votos particulares emitidos en relación con la sentencia que comentamos: la adecuación del mecanismo excepcional.

El poder constituyente, una vez determinados y mínimamente delimitados los tres estados excepcionales, encargó al poder legislativo el desarrollo de una ley orgánica que extendiera el alcance de los estados de alarma, excepción y sitio. De ahí la aprobación de la LOAES.

En este sentido, dice la Magistrada, puesto que la existencia de la LOAES es una ley otorgada a partir de la Constitución Española y que completa su desarrollo, debe ser la LOAES, mediante su interpretación, quien determine qué mecanismo constitucional permite la toma de medidas restrictivas de derechos fundamentales para el control efectivo de los contagios derivados de una situación de pandemia.

La Covid fue declarada por la OMS pandemia mundial, y justamente dicha circunstancia puede extraerse de los requisitos, o causas, para la efectiva declaración del estado de alarma y no el de excepción como opina la mayoría de Magistrados.

Cree la Magistrada, que la gestión de pandemias y emergencias sanitarias no puede controlarse, limitando derechos fundamentales, de otra manera que no sea mediante la declaración del estado de alarma.

5. La Sentencia 183/2021, de 27 de julio.

Al hilo de lo desarrollado introducción, una vez finalizado el primer estado de alarma y con vistas a la relajación de las medidas de contención, el Gobierno de España tomó la decisión de promulgar un nuevo Real Decreto para declarar un nuevo estado de alarma. Dicho decreto, el 926/2020, de 15 de octubre, tuvo como principales restricciones la movilidad en horario nocturno y la imposibilidad de tránsito entre Comunidades Autónomas, también con ciertas excepciones o justificaciones.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Comienza el Tribunal Constitucional justificando su competencia con respecto al carácter o valor normativo del Real Decreto impugnado puesto que los “actos gubernamentales de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia *ex art. 116 CE* quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control ante este tribunal” (Sentencia Tribunal Constitucional, 2016).

Tal y como hemos visto al estudiar la sentencia anterior, la sentencia recalca el alcance negativo y positivo del estado de alarma. En primer lugar, la imposibilidad de suspender derechos fundamentales; y, en segundo lugar, la potestad del Gobierno de limitar o restringir dichos derechos fundamentales garantizados por nuestra Carta Magna. Las restricciones, a pesar de ser extraordinarias no son ilimitadas y deben controlarse parlamentariamente quincenalmente.

En primer lugar, el primer artículo del Real Decreto impugnado es el artículo 5 destinado a la prohibición de la libre circulación de las personas en horario nocturno, también con algunas excepciones o justificaciones. Los recurrentes, de nuevo más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox, consideran que dicho precepto constituye una suspensión, y no una limitación, a derecho fundamental de libre circulación del artículo 19 CE, que no está al amparo del artículo 11 a) LOAES. Decide, el Tribunal Constitucional, que el primer apartado de este primer artículo impugnado se ajusta a la Constitución Española puesto que, al tratarse únicamente de la restricción del derecho fundamental a la libre circulación en horario nocturno, estamos ante una limitación y no ante una suspensión y, por lo tanto, se puede encuadrar correctamente en el estado de alarma.

En segundo lugar, procede el Tribunal Constitucional a analizar la posible inconstitucionalidad del artículo 6 del Real Decreto: la imposibilidad de movilidad entre Comunidades Autónomas, también con ciertas excepciones. El recurso de inconstitucionalidad considera que dicha medida supone un cierre fronterizo y que, por lo tanto, también la suspensión del derecho a la libre circulación de las personas y a la libre elección de residencia. El Tribunal Constitucional utiliza la misma argumentación que en el párrafo anterior: los derechos fundamentales que alegan los recurrentes se han visto altamente restringidos, pero no podemos decir que hayan sido suspendidos porque el núcleo esencial de los derechos permanece inalterable.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

El tercer artículo impugnado es el séptimo, que limitaba el máximo de personas en espacios comunes a seis personas, como máximo. Los recurrentes consideran suspendidos los derechos de reunión y manifestación. Para justificar la no suspensión del derecho de manifestación, la sentencia nos lleva a la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR). El artículo 10 LODR establece que los derechos de reunión y manifestación pueden “limitarse, condicionarse o prohibirse” en caso de no establecerse medidas específicas que garanticen la seguridad de la ciudadanía, tanto manifestantes como el resto de población. Incluso, el derecho de reunión, podrá verse limitado para “preservar otros derechos o bienes constitucionales”. El Tribunal Constitucional considera limitado, y no suspendido, los derechos alegados por los recurrentes puesto que el contenido básico de los derechos no ha sido modificado ni suspendido. Admite que se limita extremadamente, pero no se llegan a suspender los derechos alegados.

Las limitaciones de la permanencia de personas en lugares de culto del artículo 8 del Real Decreto es la siguiente impugnación de los recurrentes. Las medidas que impone el Real Decreto van directamente relacionadas con el aforo de los lugares de culto y, textualmente, sin posibilidad de afectar, ni siquiera restringir, la libertad religiosa de la ciudadanía. Es por ello, que para el Tribunal Constitucional es sencillo desestimar dicha pretensión sin alargarse en exceso. No existe, ni siquiera, limitación por lo que es una medida ajustada al estado de alarma.

En este momento, y también a partir del recurso de inconstitucionalidad, se examina la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados. Debemos decir que, en la LOAES, se especifica que las prórrogas concedidas por el Congreso de los Diputados tendrán una duración de quince días. En nuestro caso, la Cámara Baja, el 29 de octubre de 2020, prorrogó el estado de alarma por seis meses, hasta el 9 de mayo de 2021. Dicha prórroga atenta con el principio de control parlamentario que exige tanto la LOAES como la Constitución Española. Es necesario que el Gobierno rinda cuentas ante el Congreso de los Diputados y que los representantes “renueven” el estado de alarma quincenalmente.

Nos adentramos, en este momento, en el que puede ser el fundamento jurídico de la sentencia de mayor importancia: la designación de autoridades competentes del fundamento jurídico décimo. Los artículos 2.2 y 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Real Decreto

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

determinan la autoridad competente a la hora de establecer o modificar las restricciones que permite adoptar la declaración de estado de alarma de la *nueva normalidad*. A pesar de que la autoridad competente a efectos del estado de alarma es el Gobierno de la Nación, se delega en los presidentes autonómicos de las Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas para la aplicación de los artículos mencionados hace un par de líneas. Esta delegación, a juicio de la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional, repercute en una deficiencia de seguridad jurídica. Además, el establecimiento de medidas y la declaración del estado de alarma se encuadra única y exclusivamente en el Gobierno, que lo declara y establece los motivos y medidas; y en el poder legislativo, que lo convalida a los quince días y lo prorroga por periodos iguales. En ningún caso, las presidencias autonómicas pueden modificar las medidas originales que manifiesta la declaración del estado de alarma. La única autoridad competente para el control del estado de alarma son los poderes ejecutivo y legislativo, en el ámbito nacional, jamás en el autonómico.

Considera, el Tribunal Constitucional, que esta irregularidad supone una relajación de los únicos intervinientes posibles, en favor de las Comunidades Autónomas. La LOAES establece claramente que el único legitimado para declarar el estado de alarma es el Gobierno de la Nación; y que, además, para convalidarlo y prorrogarlo, es preceptiva la autorización del Congreso de los Diputados. De esta manera, no se ve mermada la rendición de cuentas ni el control parlamentario del estado de anormalidad constitucional (Rodríguez, 2021).

Por todo ello, y por las inadecuadas delegaciones en los poderes autonómicos, el Tribunal Constitucional declara nulos e inconstitucionales todos los apartados del Real Decreto 926/2020 que confieren competencias y atribuciones a los presidentes autonómicos (Álvarez, 2021).

Finalizado el análisis de la sentencia, concluimos que este segundo estado de alarma, mucho menos restrictivo que el primero, se adecúa más a la constitucionalidad emanada de nuestra Carta Magna y a la LOAES. Sin embargo, las delegaciones en presidencias autonómicas y la duración de la prórroga de la alarma son inconstitucionales puesto que contradicen, clara y evidentemente, las disposiciones que regulan el estado de alarma.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

5.1. Votos particulares

De la misma manera que en la primera sentencia que hemos analizado en el epígrafe anterior, la sentencia que acabamos de estudiar también presenta mucha complejidad y es por eso que, se emiten cuatro votos particulares que no debemos olvidar e indagar acerca de las impresiones de los Magistrados disidentes de la mayoría.

5.1.1. Juan José González Rivas

Los argumentos del primer voto particular van directamente relacionados con la duración de la prórroga del estado de alarma conferida por el Congreso de los Diputados. Para González Rivas, la duración de seis meses es más que justificable y su justificación hace que pueda considerarse proporcional. Además, considera que el Congreso de los Diputados no perdió, en ningún momento, el derecho a fiscalizar y controlar el desarrollo del estado de alarma.

Considera también, que, a pesar de la delegación conferida a los presidentes autonómicos, los controles parlamentarios seguían estando sometidos al Congreso de los Diputados. El Magistrado considera que el Real Decreto por el que se declara el estado de alarma no es inconstitucional en ningún aspecto de su articulado: ni en la duración ni en la delegación de competencias.

5.1.2. Juan Antonio Xiol Ríos

En primer lugar, el Magistrado, hace referencia a su voto particular ya emitido en la STC 148/2021, al acercar dicho voto particular a la sentencia que nos ocupa en estos momentos. Xiol Ríos diferencia la delegación impropia llevada a cabo por una norma con rango de ley como el Real Decreto que comentamos, de una delegación de carácter administrativo. Considera el Magistrado, que nos encontramos ante una delegación de carácter administrativo en la que, a pesar de tratarse efectivamente de una delegación, la competencia persiste en poder de la autoridad delegante, es decir, el Gobierno de España. La titularidad original, como vemos en el artículo 8.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, permanece inalterable. Por todo ello, justifica la posibilidad de delegar en los presidentes autonómicos la facultad para modificar y gestionar las medidas restrictivas aplicables a sus respectivos territorios.

Tampoco considera el Magistrado que la prórroga que confirió el Congreso de los Diputados sea contraria a la doctrina constitucional ya que la motivación del Gobierno

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

fue lo suficientemente clara y justificada con argumentos de peso, científicos y jurídicos. La naturaleza motivada del Real Decreto, especialmente en el preámbulo justifica, a juicio de Xiol Ríos, la posibilidad de prorrogar la duración del estado de alarma por seis meses.

5.1.3. Cándido Conde-Pumpido Tourón

El Magistrado comienza haciendo referencia a la duración de la prórroga del estado de alarma. En primer lugar, recalca que es el Gobierno quien debe declararlo y, posteriormente, el Congreso de los Diputados, quien lo puede convalidar y prorrogar.

Piensa Conde-Pumpido Tourón, que el control parlamentario y la rendición de cuentas no tienen ninguna relación con la duración del estado de alarma, dicha potestad se mantiene durante el transcurso del estado de anormalidad constitucional. De los artículos 1.2 y 6.2 LOAES extraemos que no existe límite ni a la duración del estado de alarma ni al número de prórrogas que pueden concederse, por la mayoría del Congreso. De esta manera, sería posible, y por lo tanto constitucional, que la Cámara Baja autorizase una prórroga de seis meses.

En cuanto a la designación de autoridades competentes delgadas, el Magistrado reflexiona literalmente que “se ha de hacer una lectura evolutiva de la Constitución que «nos lleva a desarrollar la noción de cultura jurídica, que hace pensar en el Derecho como un fenómeno social vinculado a la realidad en que se desarrolla», una cultura jurídica que «no se construye solo desde la interpretación literal, sistemática u originalista de los textos jurídicos»”. Considero importante transcribir exactamente las palabras de Conde-Pumpido, pues la reflexión es muy esclarecedora.

La delegación que se desprende de la declaración del estado de alarma no conlleva una pérdida de responsabilidad o competencia del Gobierno de España, si no que éste, sigue siendo el competente a pesar de haber delgado las facultades que la ley le atribuye.

5.1.4. María Luisa Balaguer Callejón

Para finalizar con la sentencia que estamos analizando, la Magistrada muestra su discrepancia con el resto de sus compañeros: tanto en la argumentación como, evidentemente, el fallo.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

En primer lugar, Balaguer Callejón justifica la constitucionalidad de la delegación en las autoridades autónomas basándose en el modelo de cogobernanza. Piensa que la mayoría de sus compañeros, ignora que el modelo constitucional autonómico se estableció con posterioridad a la promulgación de la LOAES, sólo había tres Estatutos de Autonomía por lo que no se concebía el estado de las autonomías de nuestros días.

Hace referencia, la Magistrada, a la descentralización de la mayoría de competencias en favor de las comunidades autónomas tales como la sanidad y la definición de los horarios de los establecimientos abiertos al público, justamente las delegaciones que se hacen a las Comunidades Autónomas en el Real Decreto de *nueva normalidad*.

Para la concesión de los seis meses de prórroga que autoriza el Congreso de los Diputados, alega que el competente para prorrogar el estado de anormalidad constitucional es el mismo que debe participar en su control y seguimiento por lo que carece de sentido declarar inconstitucional la autorización de prorrogar el estado de alarma al emanar del único organismo que puede realizarlo.

6. Efectos de la inconstitucionalidad del Estado de Alarma.

Para adentrarnos en los efectos que produjo la declaración de inconstitucionalidad del estado de alarma que reinó en nuestro país durante el transcurso de la pandemia de la Covid19 debemos estudiar y analizar el fundamento jurídico número 11 de la sentencia que comentamos.

En primer lugar, se hace referencia a la magnitud de la situación sanitaria y a la falta de experiencia, no sólo en España, de gestión de pandemias mundiales. Nuestro país no había sufrido nunca ninguna crisis de estas dimensiones ni nos habíamos enfrentado a medidas sanitarias de contención de la propagación de ningún virus de las características de la Covid19. Digamos que el Tribunal Constitucional “quita un poco de hierro al asunto” y descarga la “culpabilidad” del Gobierno en cuanto a las disposiciones declaradas inconstitucionales que se promulgaron con el objetivo de contener los contagios entre los ciudadanos.

En este apartado se hace una importante reflexión por parte del Pleno: las medidas adoptadas por el Gobierno se consideran adecuadas y proporcionales; sin embargo, no

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

se impusieron utilizando el instrumento jurídico legal adecuado. Dicho esto, pasamos a analizar las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración parcial de inconstitucionalidad del estado de alarma.

En primer lugar, no serán susceptibles de recurso o revisión todos aquellos procedimientos que gocen de fuerza de cosa juzgada (sentencias firmes y no recurridas) o de firmeza (actos administrativos firmes o sin posibilidad de recurso). Este es un efecto fundamental y de alta relevancia puesto que todas las sanciones que se hubieran tramitado durante la vigencia del estado de alarma, salvo aquellas que fueron recurridas, no sufrirían ningún cambio. A pesar de haberse tramitado al amparo de una norma declarada inconstitucional, ningún efecto se produciría sobre las mismas.

A pesar de que muchas de las sanciones que se tramitaron durante la vigencia del estado de alarma fueron interpuestas al amparo de un Real Decreto que ha sido catalogado de inconstitucional, se interpusieron al amparo de una disposición, que, en ese momento, permanecía vigente. Por eso, a pesar de la inconstitucionalidad del estado de alarma, dice el Tribunal Constitucional que aquellas sentencias o actos administrativos con firmeza e irrecurribles, gozarán de plenos efectos (Fontaiña, 2021).

La segunda consecuencia jurídica radica en torno a los procesos penales o administrativos sancionadores. Al amparo del artículo 25.1 CE, las penas o sanciones podría suponer una reducción de la sanción, o incluso una exclusión de la misma. Eso se argumenta, textualmente, de la siguiente manera: “estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que traiga causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad”.

En cuanto a la tercera y última consecuencia, y puesto que toda la ciudadanía española tenía el deber jurídico de soportar las restricciones emanadas del Gobierno de España, no será posible realizar ningún tipo de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública ni relacionadas con el lucro cesante.

Podemos concluir este apartado, dicho de alguna manera, que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad fueron mínimos con respecto a la mayoría de procesos que se iniciaron y terminaron durante la vigencia del estado de alarma. El TC justifica esa decisión amparándose en la amplísima dificultad de gestionar la pandemia

y haciendo referencia a que ningún estado está preparado o enseñado para tratar con este tipo de situaciones de emergencia (Lorenzo, 2021).

7. Comparación de mecanismos legales adoptados en Portugal, Francia e Italia para el control de los contagios durante la pandemia.

Es interesante estudiar y analizar qué instrumentos legales y situaciones de anormalidad constitucional se utilizaron en los países de nuestro alrededor y ver qué consecuencias conllevaron para nuestros vecinos. Es evidente que los españoles no fuimos los únicos protagonistas, y sufridores, de la situación sanitaria que soportamos a partir de marzo del 2020 y es por eso que vamos a indagar acerca de las decisiones de los gobiernos vecinos a la hora de las medidas adoptadas para la contención de los contagios de la Covid19.

Comenzaremos por nuestros vecinos del este. Portugal declaró el 13 de marzo de 2020 el estado de alerta, homólogo a nuestro estado de alarma, para el control de los contagios entre portugueses (Franco, 2020). Las principales consecuencias del incumplimiento de las medidas como la desobediencia o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes serían sancionadas con penas de hasta un año de prisión.

Entre las principales medidas y restricciones, mucho menos intervencionistas que en España, destacan el cierre de los establecimientos educacionales, así como el ocio nocturno y los eventos multitudinarios. Se limitaron también las visitas a las residencias de ancianos y se prohibió el desembarco de turistas procedente de cruceros (Efe, 2020).

Si nos desplazamos al norte de nuestras fronteras, Francia declaró el estado de emergencia sanitaria para hacer frente a la ola de contagios que atravesaba el país. En primer lugar, se aprobó el “Plan Blanco”, una serie de disposiciones en el ámbito de la salud pública destinados a recuperar personal sanitario jubilado para su inmediata incorporación al sistema sanitario.

Sin embargo, y desgraciadamente, las medidas que fueron planteadas inicialmente no fueron suficientes para contener el avance incesante de contagios de Covid 19 por lo que el estado de emergencia tuvo que declararse nuevamente, esta vez, con medidas

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

más restrictivas y limitativas. Se procedió a imponer el confinamiento de la población gala, a la requisita de material sanitario indispensable para el efectivo control de los contagios y las reuniones quedaron prohibidas más allá del seno familiar cohabitante en los domicilios. Además, se facultó a primer ministro francés a limitar y controlar los precios de ciertos productos de primera necesidad que fueran necesarios. También, el ejército se puso al servicio del sistema sanitario en una operación militar denominada *resilience* para el apoyo y asistencia a los servicios públicos, especialmente los sanitarios.

El confinamiento domiciliario del segundo estado de emergencia entró en vigor el 11 de mayo de 2020 y se requería de justificación para esquivar dicha medida restrictiva de derechos fundamentales. Las fuerzas y cuerpos de seguridad franceses, incluido el ejército, realizó tareas de control que, en algunos casos, además de sanciones económicas, conllevaron penas privativas de libertad en función de la gravedad de la infracción.

En cuanto al sistema educativo, y de la misma manera que en España, fue trasladado al ámbito virtual. Todos los niveles educativos siguieron funcionando, pero siguiendo una modalidad a distancia (Chamboredon, 2020).

Nos trasladamos ahora a Italia, en este país se utilizó el estado de emergencia para la contención del virus. Los primeros contagios se confirmaron en su capital a finales del mes de enero de 2020 y posteriormente, el primer ministro declaró el estado de emergencia.

El confinamiento no llegó hasta el 8 de marzo, en el que quince provincias italianas del norte y el centro del país fueron confinadas. Dos días después, el confinamiento se extendió al resto del país italiano.

La educación también se trasladó a la modalidad *on line* y se tomaron medidas de control en las residencias de ancianos, un punto de especial importancia e incidencia de la Covid.

El estado de emergencia, de los más duraderos de nuestro entorno, permaneció vigente, cada vez con medidas más relajadas, hasta el 1 de abril de 2022. Sin embargo, el país todavía cuenta con medidas, ya no restrictivas de derechos fundamentales, tales

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

como el uso de mascarillas en ciertos ámbitos como puede ser el transporte o los espacios sanitarios (Durante, 2020).

Para finalizar este epígrafe, cabe destacar que ninguno de los tres estados excepcionales declarados en nuestros países vecinos fue recurrido. Es decir, la situación jurídica que atravesó tanto Portugal, Francia e Italia trascurrieron con cierta normalidad y fueron aceptados y acatados tanto por los poderes públicos y fuerzas políticas como por los ciudadanos y ciudadanas. La vigencia de dichos estados excepcionales, alerta y emergencia, homólogos al estado de alarma español, trascurrió con normalidad hasta su fin, sin prácticamente oposición y con el apoyo de todos los entes que integran sus respectivas sociedades.

Entendemos, por la tarde, que ningún interviniente consideró que el mecanismo utilizado por los gobiernos europeos fue contrario a sus constituciones y no se acudió a los tribunales para impugnar sus efectos.

8. Opinión personal. ¿Debería haber otro mecanismo legal para gestionar una situación de pandemia?

Hemos llegado, finalmente, a la conclusión de este Trabajo de Fin de Grado. Tras todo el análisis que hemos ido realizando a lo largo del cuerpo del trabajo podemos sacar muchas conclusiones, pero, sobre todo, aspectos de mejora para, esperemos que no, futuras situaciones de emergencia sanitaria.

Son innumerables las cuestiones que hemos analizado alrededor del derecho de excepción sin olvidarnos de que fue la primera vez que nuestro país, al igual que el resto de la humanidad, se enfrentaba a una situación de pandemia mundial como la de la Covid19.

Considero que es necesario, en primer lugar, valorar la necesidad de las medidas adoptadas, dejando, quizás, un poco de lado la LOAES puesto que es evidente que la situación que atravesaba nuestras vidas necesitaba de respuestas y medias de los poderes públicos. Independientemente de la declaración de inconstitucionalidad, y así lo argumenta también el Tribunal Constitucional, las medidas que se impusieron a partir del primer Real Decreto de declaración del estado de alarma fueron, por supuesto, más que necesarias y no hay ninguna duda que las restricciones a la libre circulación y

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

reunión de los ciudadanos facilitaron enormemente la contención de la pandemia. No nos gustaría, ni pensarlo, qué hubiera pasado o en qué situación estaríamos en la actualidad si no se hubieran limitado los contactos interpersonales.

Desgraciadamente, por las características científicas de la Covid19, la transmisión de la enfermedad se produce con el mero contacto directo entre una persona sana y otra infectada. El ser humano es, por naturaleza, un animal social, decía Aristóteles, y se caracteriza por sus constantes contactos sociales y en comunidad, prácticamente en la totalidad de los días de nuestras vidas. No hay día en que tengamos contacto directo con otro ser humano y esto hizo que el control de la pandemia fuera directamente relacionado con el control de los contactos sociales que practicamos diariamente.

Ahora entraremos en lo que realmente nos importa, las cuestiones jurídicas y el derecho de excepción español, pero nuestra conclusión no puede ir encaminada a otra pregunta que no sea la siguiente: ¿cómo actuaremos cuando vuelva a darse una situación de pandemia mundial? Ahora ya no podremos decir que no tenemos experiencia ni que no somos conocedores de cuáles son las mejores medidas y qué mecanismos legales debemos utilizar para el efectivo, y legal, control de los contagios entre ciudadanos. Recuerdo una *Ted talk* de Bill Gates de 2015, en la que, muy acertadamente, expuso que las futuras crisis que atacarían nuestra sociedad serían enfermedades como los virus. No se equivocaba, ¿quién podría imaginar que en una sociedad como en la que vivimos, un microorganismo invisible a ojos humanos podría trastornar de esta manera la vida de casi 8.000 millones de personas?

El Gobierno de España, en marzo de 2020, y al igual que la mayoría de estados de todo el mundo, decidió que la mejor manera de acabar con los contagios y con el propio virus era la restricción de la libre movilidad de la ciudadanía. En esta ocasión, y a través de la LOAES, se consideró que el estado de alarma y, entre otras medidas, la limitación a la libre circulación de las personas, era el estado de anormalidad constitucional idóneo para tratar de paliar los efectos devastadores de la crisis sanitaria global. Tal y como hemos ido desarrollando, el Gobierno siguió los cauces legales establecidos para su declaración, un primer Real Decreto para declarar la alarma nacional, y, posteriormente, la convalidación de la disposición, cada quince días, por el Congreso de los Diputados. Es más, del estudio de la LOAES, podemos entender que el estado de alarma, y coincidiendo con la mayoría de los votos particulares emitidos, es el único estado de

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

anormalidad constitucional previsto para el control de emergencias sanitarias como la pandemia de la Covid19. Ninguno de los demás estados contemplados en el ordenamiento jurídico español contempla en sus presupuestos las pandemias.

No discutimos, por lo tanto, la eficacia de las medidas impuestas por el Gobierno y convalidadas por la sede de la soberanía nacional, pero sí debemos afirmar que el estado de alarma no fue el mecanismo adecuado para practicar dicho tipo de medidas restrictivas, o suspensión de derechos fundamentales. Tenemos claro, que para que se puedan suspender los derechos fundamentales de los ciudadanos no basta con el estado de alarma, sería necesario, como mínimo, el estado de excepción.

Consideramos, por lo tanto, y del mismo modo que el Tribunal Constitucional, la idoneidad del estado de excepción a la hora de suspender, de la manera que se hizo, el derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional. Resulta evidente que el estado de alarma no es suficiente para confinar domiciliariamente a la ciudadanía. ¿Era necesario? Sí, pero debió realizarse mediante el estado de excepción de los artículos 13 y siguientes de la LOAES.

Ante esta conclusión, nos encontramos con otro inconveniente que resalta uno de los Magistrados del Tribunal Constitucional muy importante: la duración máxima del estado de excepción. La LOAES permite solamente que la vigencia del estado de excepción se prolongue durante dos meses, como máximo. Esto supone un problema puesto que, tal y como hemos sufrido, la pandemia que pisoteó nuestras vidas no duró menos de dos meses, de hecho, más de dos años tras los primeros casos, seguimos teniendo medidas, esta vez no restrictivas de derechos fundamentales, para contener los contagios diarios que sigue habiendo.

Si hemos dicho que el estado de excepción es necesario para imponer el confinamiento de la población tal y como establecen las sentencias del Tribunal Constitucional pero la duración del mismo no puede exceder de los dos meses, debemos buscar, o, mejor dicho, crear algún mecanismo legal que permita suspender derechos fundamentales por una duración superior a dos años. También deberíamos tener claro que las pandemias no se encuentran en los presupuestos de hecho del estado de excepción. Por un lado, pretendemos suspender derechos fundamentales por lo que

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

necesitamos utilizar el estado de excepción; pero, por otro lado, el estado de excepción no está inicialmente pensado para la lucha contra pandemias mundiales.

La solución que proponemos ahora que estamos finalizando este trabajo de investigación pasa por una reforma del derecho de excepción español. La primera alternativa sería modificar los presupuestos del estado de excepción e incluir la gestión de pandemias y permitir que la duración del mismo se pudiera extender en el tiempo, siempre con el control del Congreso de los Diputados. Ciertamente es que, de este modo, el resto de presupuestos del estado de excepción también sería de duración indeterminada y podrían prolongarse más de lo requerido. La segunda solución, y creemos que la más acertada, sería crear un nuevo estado de anormalidad constitucional que podríamos llamar *estado de emergencia sanitaria*. Dicho nuevo mecanismo del derecho de excepción español, debería estar pensado únicamente para la gestión de enfermedades catalogadas como pandemias y destinadas a la contención de los contagios entre personas. Dicho estado de *emergencia sanitaria* se encuadraría, restrictivamente hablando, entre el estado de alarma y el estado de excepción. Los derechos fundamentales que podrían verse suspendidos serían muy limitados, pero podrían suspenderse derechos como la libre circulación de las personas.

El *estado de emergencia sanitaria*, que sólo podría utilizarse por el tiempo imprescindible para la evitación de contagios, y muertes, durante el tiempo necesario y únicamente con la supervisión y control de las Cortes Generales. Digamos que se utilizaría de la misma manera que se implementó el estado de alarma, pero, en este caso, de manera legal, legislada y regulada.

Parece simple, la solución pasaría por la creación de dicho estado de anormalidad constitucional intermedia que, además de la potestad para suspender derechos fundamentales tales como la libertad de circulación, se pudiera alargar en el tiempo, hasta la plena y eficaz desaparición de los casos de contagios.

Concluimos, y finalizamos, reconociendo que las medidas adoptadas por el Gobierno de España y posteriormente convalidadas por el Congreso de los Diputados fueron idóneas, además de necesarias, para que hoy estemos en la situación que estamos; y, aunque parezca violento, quizás, y sólo quizás, alguna de las personas que

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

rodean nuestras vidas no estarían con nosotros a causa de un fallecimiento por neumonía bilateral.

De esta pandemia, de la que todavía seguimos, en parte, inmersos, hemos tenido que aprender que los mecanismos legales que tenemos, a día de hoy, para paliar sus efectos o no son suficientes, o no son legales. Tenemos un vacío constitucional para el efectivo tratamiento de las situaciones de emergencia sanitarias derivadas de enfermedades extremadamente contagiosas y dañinas para nuestra salud y la de los nuestros.

No llamemos al mal tiempo, pero, ¿estaremos preparados, jurídica y constitucionalmente, para afrontar la siguiente pandemia?

9. Bibliografía.

- Álvarez, M. I. (2021). Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 550-554.
- Carro, A. (2006). Artículo 116. Situaciones de anormalidad constitucional. En O. A. VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española* (págs. 256-257). Madrid: Edersa.
- Chamboredon, P. (2020). Pandemia del Covid-19 en Francia: experiencias de campo sobre la emergencia sanitaria. *Experiencias de campo*, 328-329.
- Cruz Villalon, P. (1984). Estados excepcionales y suspensión de garantías. Madrid: Tecnos.
- Cruz, P. (1981). El nuevo derecho de excepción. *Revista española de derecho constitucional*, 99-100.
- D'Hebron, H. V. (17 de diciembre de 2021). *Vall d'Hebron*. Recuperado el 26 de mayo de 2022, de <https://hospital.vallhebron.com/es/asistencia/enfermedades/coronavirus-sars-cov-2>
- Durante, G. (2020). Reflexiones desde Italia sobre el Covid-19. *Coronavirus y salud pública*.
- Efe. (13 de marzo de 2020). Portugal declara el "estado de alerta" por el coronavirus. *La Vanguardia*.
- Fontaiña, P. F. (2021). Los efectos anulatorios sobrevenidos tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio que declara la inconstitucionalidad de la declaración del estado de alarma. *Revista de Derecho vLex*, 6-7.
- Franco, H. (13 de marzo de 2020). Covid-19. Estado de alerta até pelo menos 9 de abril. *Expresso*.
- Gimeno Sendra, V. (2018). Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional. Madrid: Edisofer.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Gobierno de España. (23 de mayo de 2022). *Gobierno de España*. Recuperado el 26 de mayo de 2022, de https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Crisis-sanitaria-COVID-19.html

Gómez, Á. M. (2021). El control de constitucionalidad del estado de alarma: comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas*, 3-7.

Gómez, Á. M. (2021). El control de la contitucionalidad del estado de alarma: comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio. *Revista de la Faculta de Derecho, Universidad Pontificia Comillas*, 7.

González, P. (2021). La Justicia en el estado excepcional de alarma: Constitución y crisis sanitaria por pandemia. *Justicia y proceso. Una revisión procesal contemporánea bajo el prisma constitucional.*, 95-102.

Grande, R. G. (13 de marzo de 2020). Sánchez declara el estado de alarma para afrontar con la "máxima agilidad y contundencia" el coronavirus. *RTVE*.

Linera, M. Á. (2021). *Crisis del Coronavirus y estado de alarma en Españ*. Oviedo: Forum.

Lorenzo, B. M. (2021). ¿Es responsable la administración de los daños causados por la Covid-19? *Revista jurídica sobre consumidores*, 28-32.

OMS. (29 de junio de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Recuperado el 26 de mayo de 2022, de <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

OTERO, L., & MARS, A. (4 de diciembre de 2010). El Gobierno militariza el tráfico aéreo tras la huelga salvaje de controladores. *El País*.

Pascua, M. (2003). Sinopsis del artículo 116 de la Constitución Española. *Congreso de los Diputados*.

Rodríguez, I. Á. (2021). Alarma (in)constitucional. 17-20.

Sentencia Tribunal Constitucional, 98/1986 (Tribunal Constitucional 10 de julio de 1986).

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTADOS DE ALARMA DECLARADOS
DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID19

Sentencia Tribunal Constitucional, 215/2016 (Tribunal Constitucional 15 de noviembre de 2016).

Sentencia Tribunal Constitucional, 83/2016 (Tribunal Constitucional 28 de abril de 2016).

Sentencia Tribunal Constitucional, STC 148/2021 (Tribunal Constitucional 14 de julio de 2021).

Sentencia Tribunal Constitucional, STC 183/2021 (Tribunal Constitucional 27 de octubre de 2021).

Sevillano, E. G. (11 de marzo de 2020). La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global. *El País*.

Vargas, R. L. (04 de diciembre de 2020). Diez años del primer estado de alarma: qué pasó con los controladores aéreos. *La Razón*.