



**COMILLAS**  
**UNIVERSIDAD PONTIFICIA**

**ICAI** **ICADE** **CIHS**

FACULTAD DE DERECHO

**EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR CRISIS  
SANITARIA Y SU IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS  
FUNDAMENTALES**

Autor: Javier Gutiérrez-Gil Martín  
5º E5  
Derecho Constitucional

Tutor: Prof. Dr. Francisco Valiente Martínez

Madrid  
Junio 2021

## RESUMEN:

El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró la existencia de una pandemia mundial causada por el Covid-19. El 14 de marzo, el Gobierno español declaró el estado de alarma, por medio del Real Decreto 463/2020, adoptando una serie de medidas para combatir la pandemia, algunas de las cuales afectaban a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. A través de la presente investigación se pretende examinar la adecuación del estado de alarma como la figura jurídica adecuada para adoptar tales medidas. Para ello pretendemos analizar si realmente se ha producido una limitación o una suspensión de los derechos fundamentales afectados, centrando nuestro análisis en los derechos a la libertad individual, las libertades de circulación y residencia, los derechos de reunión y manifestación, y la libertad de culto. Actualmente, la constitucionalidad del Real Decreto 463/2020 se encuentra pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional. Es por ello que resulta de gran interés el estudio de la cuestión, debido a las importantes consecuencias que tendrá el pronunciamiento del alto Tribunal en materia de protección de derechos fundamentales en relación con las facultades del poder ejecutivo para declarar el estado de alarma regulado en la Ley Orgánica 4/1981.

## ABSTRACT:

On March 11, 2020, the WHO declared the existence of a global pandemic caused by Covid-19. On March 14, the Spanish Government declared a state of alarm, by means of Royal Decree 463/2020, adopting a series of measures to combat the pandemic, some of which affected fundamental rights recognized by the Constitution. Through the present research we intend to examine the adequacy of the state of alarm as the appropriate legal figure to adopt such measures. To this end, we intend to analyze whether there has really been a limitation or suspension of the fundamental rights affected, focusing our analysis on the rights to individual freedom, freedom of movement and residence, the rights of assembly and demonstration, and freedom of worship. Currently, the constitutionality of the Royal Decree 463/2020 resolution is still pending by the Constitutional Court. This is why it is of great interest to study the issue, due to the important consequences that the pronouncement of the high Court will have on the protection of fundamental rights, in relation to the powers of the executive power to declare the state of alarm regulated in the Organic Law 4/1981.

PALABRAS CLAVE: Covid-19, estado de alarma, RD 463/2020, derechos fundamentales, limitación, suspensión.

KEY WORDS: Covid-19, state of alarm, RD 463/2020, fundamental rights, limitation, suspension.

# ÍNDICE

<b>1. <i>Introducción</i></b>	<b>1</b>
<b>1.1. <i>Objetivos</i></b>	<b>2</b>
<b>1.2. <i>Metodología</i></b>	<b>3</b>
<b>2. <i>Marco jurídico</i></b>	<b>4</b>
<b>3. <i>El Derecho de excepción o de crisis</i></b>	<b>5</b>
<b>4. <i>Derechos fundamentales</i></b>	<b>10</b>
<b>4.1. <i>Derecho a la libertad individual</i></b>	<b>11</b>
<b>4.2. <i>La libertad de circulación</i></b>	<b>14</b>
<b>4.3. <i>La libertad de residencia</i></b>	<b>20</b>
<b>4.4. <i>Derechos de reunión y manifestación</i></b>	<b>21</b>
<b>4.5. <i>La libertad de culto</i></b>	<b>30</b>
<b>5. <i>¿Estado de alarma o de excepción?</i></b>	<b>35</b>
<b>6. <i>Conclusiones</i></b>	<b>41</b>
<b>7. <i>Bibliografía</i></b>	<b>44</b>
<b>7.1. <i>Legislación</i></b>	<b>44</b>
<b>7.2. <i>Jurisprudencia</i></b>	<b>44</b>
<b>7.3. <i>Obras doctrinales</i></b>	<b>46</b>
<b>7.4. <i>Recursos de internet</i></b>	<b>48</b>
<b>8. <i>Anexo</i></b>	<b>52</b>

## ÍNDICE DE SIGLAS

ATC – Auto del Tribunal Constitucional

BOE – Boletín Oficial del Estado

CE – Constitución Española

CEDH – Convenio Europeo de Derechos Humanos

Covid-19 – SARS-CoV-2

LO – Ley Orgánica

LOEAES – Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y de sitio

RD – Real Decreto

RDEA – 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

SND – Sistema Nacional de Discapacidad

STC – Sentencia del Tribunal Constitucional

STS – Sentencia del Tribunal Supremo

TC – Tribunal Constitucional

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TS – Tribunal Supremo

TUE – Tratado de la Unión Europea

# 1. Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el mundo se enfrentaba a una pandemia provocada por un nuevo coronavirus llamado SARS-CoV-2 responsable de una enfermedad infecciosa respiratoria llamada Covid-19 <sup>(1)</sup>.

El 1 de febrero de 2020 se había producido el primer positivo por Covid-19 en España. Un turista alemán, infectado por una ciudadana china que había visitado Alemania, se convertía en el primer caso en territorio español, concretamente en La Gomera. El 14 de marzo de 2020, con un total de 5.753 positivos y 136 fallecidos <sup>(2)</sup>, a causa del Covid-19, el Gobierno de España decide declarar el estado de alarma, por medio del RD 463/2020.

La previsión inicial de duración del estado de alarma era de 15 días. Sin embargo, el número de contagios y muertos fue aumentando exponencialmente a medida que pasaban los días <sup>(3)</sup>. Ante esta situación, y el presagio de un agravamiento, el Gobierno se vio en la necesidad de solicitar el 25 de marzo de 2020 una prórroga del estado de alarma ante el Congreso de los Diputados <sup>(4)</sup>. Junto a esta primera, se aprobaron en el Congreso de los Diputados otras cinco prórrogas, los días 9 <sup>(5)</sup> y 22 <sup>(6)</sup> de abril, 6 <sup>(7)</sup> y 20 <sup>(8)</sup> de mayo, y el 3 <sup>(9)</sup> de junio de 2020, finalizando la vigencia del estado de alarma el 21 de junio de 2020.

Así, el primer estado de alarma decretado para hacer frente a la crisis sanitaria, producida por el Covid-19, tuvo una duración de tres meses y siete días. Durante ese periodo, se restringió

---

<sup>(1)</sup> OMS, “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020” *Discursos del Director General de la OMS*, 11 de marzo de 2020 (disponible en: <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> ; última consulta 18/02/2021).

<sup>(2)</sup> Gabinete de la Presidencia del Gobierno. “Coronavirus (COVID-19) – 14 de marzo de 2020”. Departamento de Seguridad Nacional, 2020. (Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/coronavirus-covid-19-14-marzo-2020> ; última consulta 19/02/2021).

<sup>(3)</sup> La mayor tasa de fallecidos en un solo día se alcanzó el 31 de marzo de 2020, con 929 muertos.

<sup>(4)</sup> Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

<sup>(5)</sup> Lecumberri Beascoa, G. “El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho comparado: España: Estado de alarma.” Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, PE 652.005, 2ª edición, julio de 2020 (p. 40). RD 487/2020, de 10 de abril.

<sup>(6)</sup> *Ibid.* (p.40). RD 492/2020, de 24 de abril.

<sup>(7)</sup> *Ibid.* (p. 40). RD 514/2020, de 8 de mayo.

<sup>(8)</sup> *Ibid.* (p. 41). RD 537/2020, de 22 de mayo.

<sup>(9)</sup> *Ibid.* (p. 41). RD 555/2020, de 5 de junio.

la circulación de las personas mediante el confinamiento domiciliario. Junto con el derecho fundamental de libre circulación, otros derechos fundamentales también se han visto afectados, como la libertad de residencia, los derechos de reunión y manifestación, el derecho a la huelga, el derecho a la libertad religiosa y de culto, la libertad de empresa o el derecho a la tutela judicial efectiva <sup>(10)</sup>. Las restricciones a estos derechos fundamentales han podido llegar a suponer una suspensión *de facto* de estos, extralimitando la figura jurídica del estado de alarma, resultando en la inconstitucionalidad del RD 463/2020.

## 1.1. Objetivos

El objetivo de la investigación será determinar si la declaración del estado de alarma realizada por el RD 463/2020, de 14 de marzo, es conforme con la Constitución.

En el análisis no se pondrá en duda la necesidad de las medidas adoptadas por el Gobierno, básicamente coincidentes con las que han adoptado antes o después la mayoría de los países. Entendiendo la necesidad de estas, nuestra intención será examinar si tales medidas han supuesto una limitación, o por el contrario una suspensión, de algunos de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Y, en caso de que esa suspensión resultase necesaria, se pretende valorar si el instrumento jurídico utilizado por el Gobierno, la declaración del estado de alarma era respetuoso con la Constitución.

Cabe recordar que la constitucionalidad del RD 463/2020 se encuentra todavía pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional, ante el que se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad. Al ser una cuestión de rabiosa actualidad, la cual está pendiente de decisión, y supondrá una de las fuentes jurisprudenciales de mayor relevancia en materia de protección de derechos fundamentales, consideramos que resulta de gran interés el estudio de esta cuestión, pudiéndose contrastar sus conclusiones con la sentencia que finalmente se dicte.

---

<sup>(10)</sup> En la exposición de motivos del RD 463/2020, se establece que para poder hacer frente a la situación “*es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma*” y que las “*medidas contenidas en el RD son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental*”

## 1.2. Metodología

Una vez contextualizada la problemática y determinados los objetivos de la investigación, pasamos a señalar la metodología que desarrollaremos con el objetivo de dar respuesta a las cuestiones planteadas. La metodología utilizada para alcanzar las conclusiones que finalmente se exponen, ha sido la siguiente:

1. *Acotar la normativa objeto de estudio.* La fuente principal ha sido la web del Boletín Oficial del Estado, descargando de su Biblioteca Jurídica Digital los códigos electrónicos que contienen toda la regulación relacionada con el COVID-19 <sup>(11)</sup>. La normativa examinada concretamente se detalla más adelante en el marco jurídico.
2. *Acotar los derechos fundamentales objeto del trabajo.* Una vez fijada la normativa que iba a estudiarse por incidir profundamente en derechos fundamentales de los ciudadanos, se centró el trabajo en la libertad de circulación (art. 19 CE), al ser el derecho más profundamente afectado por la declaración del estado de alarma, y aquellos otros derechos estrechamente vinculados a ella, como son la libertad de residencia (art. 19 CE), la libertad individual (art. 17.1 CE), los derechos de reunión y manifestación (art. 21 CE) y la libertad de culto (art. 16 CE).
3. *Búsqueda y estudio de resoluciones judiciales que hubieran aplicado la normativa.* A través de internet se ha podido tener conocimiento de diversas resoluciones de Juzgados, Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, del Tribunal Constitucional o del TEDH. Para su obtención se han utilizado las bases de jurisprudencia del Tribunal Constitucional <sup>(12)</sup>, del Consejo General del Poder Judicial <sup>(13)</sup> y del TEDH <sup>(14)</sup>.
4. *Lectura del recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020,* interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra el RD 463/2020 (arts. 7, 9, 10 y 11), por el que se declaró el estado de alarma

---

<sup>(11)</sup> Tanto de Derecho europeo como estatal. Se accede a la misma a través del siguiente enlace: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/index.php?tipo=C](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=C)

<sup>(12)</sup> Acceso directo a la base jurisprudencial del Tribunal Constitucional a través del enlace: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es>

<sup>(13)</sup> Acceso directo a la base jurisprudencial del CGPJ a través del enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Jurisprudencia/Buscador-Fondo-Documetal-Jurisprudencia/>

<sup>(14)</sup> Acceso directo a la base jurisprudencial del TEDH a través del enlace: <https://hudoc.echr.coe>



para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y contra Reales Decretos de modificación y prórrogas de este <sup>(15)</sup>.

5. *Búsqueda y estudio de la doctrina científica.* Al buscar estudios sobre la materia se puede ver la existencia de tres grupos:

Primero, los estudios que se elaboraron con motivo de la aprobación de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que desarrolló el art. 116 de la Constitución.

Posteriormente, reaparece el interés por este tema con motivo del estado de alarma declarado por el RD 1673/2010 a causa del conflicto de los controladores aéreos de AENA. El interés de la doctrina estuvo centrado en la naturaleza jurídica del Real Decreto que declaraba el estado de alarma.

Finalmente, a partir del año 2020 aparece un gran número de estudios sobre la afectación a los derechos fundamentales por la declaración del estado de alarma motivado por la pandemia del Covid-19, centrándose en la constitucionalidad de ciertos preceptos del RD 463/2020.

## 2. Marco jurídico

El marco jurídico en relación al estado de alarma es concreto, pero regulado tanto a nivel nacional como europeo. De esta manera, centraremos nuestra investigación en el análisis de la Constitución española, haciendo especial hincapié en los arts. 55.1 y 116, los cuales otorgan la regulación principal que relaciona el Derecho de excepción con la protección de los derechos fundamentales; al igual que en los arts. 16 (libertades religiosa y de culto), 17.1 (libertad individual), 19 (libertades de circulación y residencia) y 21 (derecho de reunión y manifestación), ya que serán los derechos en los que centraremos nuestra investigación.

Tras el análisis constitucional, estudiaremos igualmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos, centrándonos en su art. 15, respecto a la posibilidad de derogar los

---

<sup>(15)</sup> En el momento de concluirse este trabajo de fin de grado, el Tribunal Constitucional no había resuelto el recurso.

mandatos del Convenio para hacer frente a amenazas que atenten contra la vida de la nación, de obligado cumplimiento para España al ser parte de este.<sup>(16)</sup>

De igual manera, será objeto de análisis la LO 4/1981, ya que se trata de la LO que regula los estados de alarma, excepción y sitio, centrándonos principalmente en las dos primera figuras jurídicas; el RD 463/2020, ya que es la normativa a discutir, sobre su constitucionalidad o extralimitación jurídica, junto con sus sucesivas prórrogas; y también tendremos en cuenta el art. 3 de la LO 3/1986, ya que es una de las posibles normativas a tener en cuenta para medidas especiales en cuestiones que afecten a la salud pública.

### 3. El Derecho de excepción o de crisis

El Derecho de excepción<sup>(17)</sup> se traduce en la facultad que tiene el Estado de aprobar normas excepcionales ante situaciones anómalas con el fin de reestablecer el orden social alterado por dichas situaciones extraordinarias<sup>(18)</sup>.

Existen diferentes opiniones sobre la definición del Derecho de excepción, como por ejemplo, Fernández Segado, quien define el estado de excepción “como el conjunto de circunstancias, previstas, al menos genéricamente, en las normas constitucionales, que perturban el normal funcionamiento de los poderes públicos del Estado y cuyo efecto inmediato es la concentración en manos del gobierno de poderes o funciones que, en tiempo normal, deben estar divididas o limitadas”<sup>(19)</sup>; o Aba Catoría que lo define como “una institución constitucional o legal que adquiere vigencia ante el surgimiento de situaciones de

---

<sup>(16)</sup> El establecimiento del estado de alarma no ha comportado la invocación por España de la cláusula derogatoria del art. 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a diferencia de otros diez Estados que lo han hecho. La invocación de la cláusula derogatoria permite disponer de un amplio margen de apreciación para justificar la necesidad y proporcionalidad de las medidas de injerencia en los derechos y libertades reconocidos en el CEDH y sus protocolos adoptadas ante una amenaza excepcional. El caso español puede ser paradigmático, porque existen indicios de que se podrían haber adoptado medidas que, conforme a los parámetros del art. 15 CEDH, serían de naturaleza derogatoria. Véase Bonet Pérez, J., “El estado de alarma en España y la cláusula derogatoria del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 2020, pp. 873-919. (p. 873).

<sup>(17)</sup> También suele denominarse como “Derecho de emergencia”; “Derecho de crisis”; o “Derecho de necesidad”, véase Álvarez García, V., “El Coronavirus (COVID-19): Respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 86-87, marzo-abril 2020, pp. 6-21 (p. 8).

<sup>(18)</sup> Aba Catoría, A., “El Estado de alarma en España, Teoría y Realidad Constitucional”, *UNED*, nº 28, 2011, pp. 305-334 (p. 316).

<sup>(19)</sup> Fernández Segado, F., *El estado de excepción en el Derecho Constitucional español*. Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1977, (pp. 14-24).

excepcionalidad, siendo de aplicación un conjunto de normas con vigencia limitada en el tiempo, lo que dure la situación excepcional, que van a desplazar a las normas ordinarias de Derecho común, cuya justificación reside en la necesidad de proteger el sistema constitucional”<sup>(20)</sup>.

Según Solozábal, en el momento en el que se produce una situación excepcional que impide el normal funcionamiento del orden constitucional, e implica la necesidad de aplicar uno de los estados del Derecho de crisis, ha de entenderse que no supone una sustitución del sistema constitucional, sino que surge como medio para la restauración de este. Este es el objetivo esencial de la aplicación de uno de los estados del derecho de crisis, ya que justificará, siempre bajo el principio de proporcionalidad, su alcance y límites, de tal manera que solo podrán considerarse como lícitas aquellas medidas que lleven al restablecimiento del orden constitucional <sup>(21)</sup>.

El art. 116 CE recoge los tres estados de emergencia -estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio- con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes <sup>(22)</sup>.

Siguiendo a la STC 83/2016, de 28 de abril <sup>(23)</sup> “el precepto contiene además una serie de garantías comunes a los tres estados de emergencia para proteger al ordenamiento constitucional de las consecuencias que se pudieran derivar de la declaración de cualquiera de ellos. Se prevé al respecto que durante su vigencia no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado; tampoco se puede disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en periodo de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso

---

<sup>(20)</sup> Aba Catoira, A., *Op. Cit.* p. 319.

<sup>(21)</sup> Solozábal Echevarría, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en Biglino Campos, P. & Durán Alba, J. F., *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2021, pp. 19-42. (pp. 20-22).

<sup>(22)</sup> El estado de alarma permite enfrentar epidemias, catástrofes naturales o desabastecimientos. El de excepción se prevé para alteraciones graves del orden público. Y el de sitio para ataques armados contra la soberanía o la integridad territorial del país.

<sup>(23)</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, se dictó con motivo del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. En esta sentencia se estableció que los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE tienen fuerza o rango de ley (FJ 9).

de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato. Y, en fin, su declaración no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes (art. 116.4 y 5 CE)”.

El art. 116 CE se completa con el art. 55.1 CE, que dispone los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio; con el art. 117.5 CE, que remite a la ley la regulación del ejercicio de la jurisdicción militar en los supuestos de estado de sitio; y, también, con el art. 169 CE, que prohíbe que se inicie la reforma constitucional durante la vigencia de alguno de los estados de emergencia.

La LO 4/1981 es la que lleva a cabo el desarrollo del art. 116 CE, que recoge una definición genérica de las situaciones que puedan dar lugar a la declaración de estos estados, disponiendo que procederá “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes” (art. 1.1). Añade los principios que rigen en esta materia: necesidad y proporcionalidad (art. 1.2), temporalidad (art. 1.3), vigencia inmediata y de publicidad (art. 2), y de responsabilidad (art. 3.2) <sup>(24)</sup>.

Específicamente, en relación con el estado de alarma, sólo se puede declarar cuando se produce una de las situaciones previstas en la misma, entre las que se encuentra la de que haya “crisis sanitarias, tales como epidemias” (art. 4.b LOEAES). El Gobierno podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, lo que le permite adoptar las siguientes medidas: a) limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; b) practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias; c) intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados; d) limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; y e) impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados.

---

<sup>(24)</sup> El TC estableció los principios que rigen el Derecho de excepción en la STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, cuando se presentó un recurso de amparo contra tres actos realizados por el Gobierno en la declaración del estado de alarma de 2010: 1) El RD por el que se había declarado el estado de alarma; 2) el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicitaba al Congreso de los diputados la prórroga del estado de alarma; y 3) el RD por el que se prorrogó el estado de alarma.

La declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. El decreto ha de determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los efectos de la declaración. El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de la declaración del estado de alarma, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquélla (arts. 116.2 CE y 6 y 8 de la LO 4/1981) <sup>(25)</sup>. La prórroga del mismo requiere la autorización expresa del Congreso de los Diputados, quien puede en este caso establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la misma (arts. 116.2 CE y 6 de la LO 4/1981).

Señaló la mencionada STC 83/2016 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 (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos (...) (FJ 8).”

De acuerdo con Torres del Moral, se debe fijar en la declaración del estado de alarma el ámbito territorial de aplicación, la duración del mismo y la concreción de los derechos afectados, sin que pueda dejarse a la actuación posterior del Gobierno <sup>(26)</sup>.

Pedro Cruz Villalón <sup>(27)</sup> considera que la LO 4/1981, de 1 de junio, ha efectuado una “despolitización” del estado de alarma, dejándolo al margen de las situaciones de desorden

---

<sup>(25)</sup> La ley también regula el estado de excepción (arts. 13 al 31 LOEAES), que igualmente sólo puede declararse cuando se da el supuesto de hecho, entre ellos, cuando el normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales para la comunidad resulte tan gravemente alterado que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo (art. 13.1 LOEAES).

<sup>(26)</sup> Torres del Moral, A., “Terrorismo y principio democrático”, *Revista de Derecho Político*, nº 78, mayo-diciembre 2010, pp. 95-160 (p. 120).

<sup>(27)</sup> Cruz Villalón, P., “El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 2, 1981, pp. 93-128 (pp. 71-72).

público o conflictividad social, para destinarlo a combatir las catástrofes naturales o tecnológicas <sup>(28)</sup>.

Lafuente Balle entiende el estado de alarma como el primero de los estados excepcionales regulados en la Constitución (art. 116.2) y en la Ley Orgánica, siendo su *ratio legis* el establecimiento de un estado excepcional, cuyo presupuesto de hecho -extraordinaria imposibilidad de mantenimiento de la normalidad (art. 1.1)- carezca de motivos políticos, de forma que el restablecimiento de aquella normalidad no requiera la suspensión de derechos constitucionales <sup>(29)</sup>.

También Aba Catoría señala que una de las principales diferencias del estado de alarma respecto de los de excepción o sitio es que responde a una emergencia que surge por cuestiones naturales o materiales, mientras que los estados de excepción y sitio surgen por circunstancias políticas <sup>(30)</sup>.

Igualmente, Santaolalla considera que los estados de excepción y sitio responden a situaciones de anomalía estatal, mientras que el estado de alarma a situaciones de anomalía social <sup>(31)</sup>.

La declaración por parte del Gobierno del estado de alarma será en base a la gravedad de la crisis, atendiendo a si esa situación produce una alteración grave o no a la normalidad, la dimensión territorial de la crisis, en cuanto a si solo afecta a alguna CCAA o a la totalidad del territorio nacional, y los instrumentos o medios con los que cuenta el Gobierno para hacer frente a la crisis <sup>(32)</sup>. Es necesario entender que corresponde al Gobierno esta decisión como consecuencia de su función gubernativa, debiendo reaccionar ante los peligros que puedan surgir para los ciudadanos. Es por ello por lo que le corresponde juzgar la concurrencia de

---

<sup>(28)</sup> En el cruce de cartas entre Manuel Aragón Reyes y Cruz Villalón en el periódico *El País*, en las “Cartas a la Directora”, hay un enfrentamiento entre ambos sobre la inclusión del orden público o no en el estado de alarma. Aragón defiende que “el significado jurídico del término <<orden público>> no se identifica solo con el orden público o institucional, sino que engloba también el orden público social y económico”, alegando que así es defendido por la doctrina del Derecho Público. Véase Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Dos precisiones.”, *El País*, 18 de abril de 2020. (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692\\_217311.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html) ; última consulta 18/05/2021).

<sup>(29)</sup> Lafuente Balle, J. M., “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”, *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pp. 27-67 (p.29).

<sup>(30)</sup> Aba Catoría, A., *Op. Cit.* p. 330.

<sup>(31)</sup> Santaolalla López, F., “Crónica Parlamentaria”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 18, pp. 249-282 (p. 270).

<sup>(32)</sup> Solozábal Echevarría, J.J., *Op. Cit.* p. 25.

supuestos de suficiente entidad como para la declaración del estado de alarma. Esto entra dentro del marco de discrecionalidad en la actuación del Gobierno, siempre y cuando quede claro que no se trata de una actuación manifiestamente abusiva y desproporcionada <sup>(33)</sup>.

Desde la aprobación de la actual Constitución Española de 1978, en España se ha decretado en cuatro ocasiones la figura del estado de alarma. El 4 de diciembre de 2010 el Gobierno declaró el primer estado de alarma en la historia de España, a causa de la crisis de los controladores aéreos <sup>(34)</sup><sup>(35)</sup>. En 2020, debido a la pandemia de coronavirus, se declaró el estado de alarma tres veces: el estado de alarma nacional de marzo a junio <sup>(36)</sup>, el estado de alarma en Madrid en octubre y el estado de alarma nacional en el mismo mes.

## 4. Derechos fundamentales

Tras el análisis de la figura jurídica del Derecho de excepción y del estado de alarma, pasamos al análisis de los derechos fundamentales que se han visto afectados principalmente durante el estado de alarma de marzo de 2020.

---

<sup>(33)</sup> *Ibid.* (p. 26).

<sup>(34)</sup> El día 4 de diciembre 2010, el Gobierno español, presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero, declaró el primer estado de alarma en la historia de España. Las razones de su aplicación fue la crisis de los controladores aéreos. Debido al cambio de condiciones laborales en la Comunidad autónoma de Galicia, algunos de los controladores aéreos de la empresa AENA habían cumplido ya con su jornada anual de trabajo el día 26 de noviembre, a falta de más de un mes para cerrar el año. Ante esta situación, se produjo la ausencia de estos trabajadores a sus puestos de trabajo, situación que derivó en la falta de personal para poder regular con seguridad el tráfico aéreo. Los trabajadores que habían cumplido con su jornada anual ya no podían trabajar de forma legal sin que se diese lugar al incumplimiento de las medidas de seguridad impuestas por el Ministerio del Interior, por medio del RD 1001/2010. Ante la situación, el día 3 de diciembre, controladores aéreos de todo el territorio nacional amenazaron con abandonar su puesto de trabajo si las condiciones continuaban de esa manera, declarando que no se encontraban en situación psicofísicas de trabajar. Ante la situación, y el presunto abandono de una numerosa cantidad de controladores aéreos de sus puestos de trabajo, el Gobierno español decidió declarar, el 4 de diciembre de 2010, el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, mediante el RD 1673/2010, de manera que el ejército español tomó el control de la regulación del transporte aéreo. El 16 de diciembre de 2010 daría lugar una prórroga del estado de alarma por medio de una resolución del Congreso de los Diputados autorizándola. Y sería mediante el RD 28/2011, de 14 de enero, cuando se dé por finalizado el estado de alarma. Véase De Gatta Sánchez, D. F., “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos.” *Diario La Ley*, núm. 9641, 2020. (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMDS2NLS7Wy1KLizPw8WyMDIwMDUwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAJkzsqI1AAAAWKE> ; última consulta 25 de marzo de 2021).

<sup>(35)</sup> Para algunos autores como Fernández de Gatta Sánchez (D. F., 2020, ob. cit) fue desproporcionado y no se daba ninguna de las circunstancias previstas por el art. 4 LOEAES.

<sup>(36)</sup> El cual es el de objeto de estudio.

## 4.1. Derecho a la libertad individual

Antes incluso de decretarse el estado de alarma, ante la detección de un caso positivo de Covid-19 entre los huéspedes del hotel que se alojaban en la localidad de Adeje, Tenerife, la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias dictó la Orden de 24 de febrero de 2020, por la cual se obligó a todos los huéspedes permanecer en el hotel hasta que no fuesen valorados por el personal sanitario. Para hacer cumplir la orden, los accesos al hotel se vigilaron por las fuerzas de seguridad del Estado. La Orden fue ratificada por un auto de 25 de febrero de 2020 del Juzgado de Instrucción 1 de Arona, que lo dicta estando en funciones de guardia, y fue ratificada por auto de 2 de marzo de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife. Se trataba de un caso en el que la limitación de la libertad de movimientos había sido autorizada por la autoridad judicial, considerándose exclusivamente como un problema sanitario.

Es cuando el RD 463/2020 decreta el confinamiento general de la población cuando empiezan a oírse voces que cuestionan la constitucionalidad de la medida. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del grupo parlamentario Vox contra el RD 463/2020, y posteriores reales decretos que modificaron o prorrogaron el estado de alarma, se sostiene que el art. 7 del RD infringe el art. 17.1 CE, pues el confinamiento en todo el territorio nacional de la totalidad de la ciudadanía, que debe permanecer en su domicilio salvo razones de fuerza mayor o necesidad, constituye, por su rigidez e intensidad, una verdadera privación de libertad. Se añadía que, para el Tribunal Constitucional, no existen zonas intermedias entre la libertad y la detención, y que el confinamiento domiciliario no pierde su carácter de privación de libertad porque se autorice a las personas a acudir a su trabajo habitual. El régimen de intervención policial instaurado para garantizar el cumplimiento de la pena de confinamiento domiciliario impuesta a toda la ciudadanía, y el régimen sancionador previsto por las disposiciones impugnadas, comportan una verdadera privación de libertad claramente vulneradora del derecho fundamental del art. 17 CE, que además se impone por la “Administración civil”, en contradicción con el art. 25.1 CE.

Sin embargo, consideramos que las restricciones que el art. 7.1 del Real Decreto estableció no equivalen a la detención, la prisión provisional o la imposición de una pena privativa de libertad. No se trata de una privación de la libertad personal, pues la libertad personal o de deambulación no está restringida de manera total o absoluta.



El Consejo Constitucional francés, en su sentencia n° 2020-800 DC de 11 de mayo de 2020, examinando la Ley por la que se prorroga el estado de emergencia, estableció la obligación de obtener autorización judicial para que el aislamiento se pudiera prorrogar más allá de los catorce días, pero no porque equiparase el confinamiento a la privación de libertad individual <sup>(37)</sup>.

Más importante es la resolución del TEDH en la que rechaza que el confinamiento decretado en Rumanía afecte al derecho a la libertad <sup>(38)</sup>. El TEDH inadmitió, mediante Decisión de 13 de abril de 2021 <sup>(39)</sup> la demanda de un ciudadano rumano que sostuvo que la medida de confinamiento aplicada en Rumanía durante 52 días (del 24 de marzo al 14 de mayo de 2020) constituyó una privación de la libertad de naturaleza administrativa, puesto que tenía prohibido abandonar el domicilio salvo por motivos excepcionales, las fuerzas policiales controlaban que se cumpliera esta prohibición y, de lo contrario, podían imponerle una sanción. El demandante sostuvo que la medida de confinamiento general no constituye simplemente una limitación del derecho a la libertad de circulación, sino una privación del derecho a la libertad, invocando la violación del art. 5.1.e) del Convenio.

En su decisión, el TEDH recuerda que la distinción entre la privación de libertad y la restricción de la libertad de circulación aparece en los asuntos *Austin y otros c. Reino Unido* <sup>(40)</sup> y *De Tommaso c. Italia* <sup>(41)</sup>. Añade que para determinar si una persona es “privada de su libertad” en el sentido del art. 5 del Convenio, hay que conocer su situación concreta y tener en

---

<sup>(37)</sup> El Consejo Constitucional declaró que “las disposiciones del quinto párrafo del apartado II del artículo L. 3131-17 establecen que las medidas de cuarentena o de aislamiento que prohíban cualquier salida del lugar donde el interesado realice la cuarentena o el aislamiento no podrán prorrogarse más allá de los catorce días sin que el juez de las libertades y de la detención, previamente requerido por el prefecto, haya autorizado esta prórroga. Sin embargo, ninguna intervención sistemática de un juez judicial está prevista en las demás hipótesis. Por consiguiente, estas disposiciones no pueden permitir, sin desconocer las exigencias del artículo 66 de la Constitución, la prórroga de las medidas de cuarentena o de aislamiento que obligan al interesado a permanecer en su domicilio o en su lugar de alojamiento durante una franja horaria de más de doce horas al día, sin la autorización del juez judicial”.

<sup>(38)</sup> Debe advertirse que el TEDH no examina si afecta a la libertad de circulación porque el demandante no lo había alegado.

<sup>(39)</sup> TEDH (Gran Sala) *Asunto Cristian-Vasile Terhes c. Rumanía*, de 13 de abril de 2021 [versión electrónica – HUDOC: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22fulltext%22:%5B%22Terhes%22%5D%7D> ]. Fecha de la última consulta: 2 de junio de 2021.

<sup>(40)</sup> TEDH (Gran Sala) *Asunto Austin y otros c. Reino Unido*, de 15 de marzo de 2012 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

<sup>(41)</sup> TEDH (Gran Sala) *Asunto Tommaso c. Italia*, de 23 de febrero de 2017 [versión electrónica - HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

cuenta una serie de criterios como el género, la duración, los efectos y el modo de aplicación de la medida, cuyos efectos deben examinarse de manera acumulativa y combinada <sup>(42)</sup>.

En opinión del Tribunal, no cabe duda de que la pandemia de la COVID-19 puede tener efectos muy graves no solo para la salud, sino también para la sociedad, la economía, el funcionamiento del Estado y la vida en general y que, por tanto, la situación debe calificarse de “contexto excepcional imprevisible”. El Tribunal señala también que la medida se ha impuesto con el objetivo de aislar y confinar al conjunto de la población, por motivos sanitarios que las autoridades nacionales competentes han considerado de enorme gravedad y urgencia.

A fin de determinar si la medida constituye una privación de la libertad, el Tribunal Europeo señala que debe tenerse en cuenta no solo su duración sino igualmente el género, los efectos y el modo de aplicación de la medida en el contexto en el que se ha producido. En cuanto al género y al modo de aplicación de la medida impugnada, el Tribunal indica que el demandante no ha sido objeto de una medida de prevención individual. Se trataba de una medida general impuesta a todos a través de textos legislativos adoptados por las distintas autoridades rumanas. El Tribunal observa que el demandante tenía libertad para abandonar el domicilio por distintos motivos y que podía, por tanto, dirigirse a diversos lugares en el momento del día en que fuera necesario. Del mismo modo, las autoridades no lo estaban vigilando de manera individualizada. Tampoco se ha visto obligado a vivir en un lugar determinado ni le fue imposible mantener las relaciones sociales, a diferencia del caso *Guzzardi c. Italia* <sup>(43)</sup>.

En definitiva, el Tribunal considera que el grado de las restricciones aplicadas a la libertad de circulación del demandante no es de una intensidad tal que permita considerar que el confinamiento general impuesto por las autoridades haya constituido una privación de la libertad, en el sentido del art. 5, apartado 1, del Convenio.

---

<sup>(42)</sup> *Ibid.* § 80.

<sup>(43)</sup> TEDH (Gran Sala) *Asunto Guzzardi c. Italia*, de 6 de noviembre de 1980 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

## 4.2. La libertad de circulación

La libertad de circulación viene proclamada en el art. 19.1 CE, junto con la libertad de residencia. La LOAES, en su art. 11, dispone que el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar, entre otras medidas, la de “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”. El art. 12.1 admite que en el supuesto previsto en el art. 4.b [“crisis sanitarias, tales como epidemias”], “la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas”<sup>(44)</sup>.

El art. 7 del RD 463/2020 establece las prohibiciones a la circulación durante el estado de alarma por las vías públicas, con la salvedad de poder desplazarse, de forma individual, para actividades esenciales como adquirir alimentos o productos farmacéuticos, asistir a centros sanitarios, a los lugares de trabajo, asistir a personas mayores, menores o dependientes, desplazarse a entidades financieras y de seguros, así como por razones de fuerza mayor debidamente justificadas.

En la doctrina española pueden encontrarse opiniones diferentes sobre el grado de intensidad con que la libertad de circulación se ha visto afectada por el estado de alarma decretado, si bien, de modo mayoritario se sostiene que se ha producido una auténtica suspensión de la libertad de circulación consagrada en el art 19 CE.

Dentro de la posición minoritaria se encuadra Leiva Escudero<sup>(45)</sup>, que considera no sólo que son lícitas las medidas de restricción de la libertad de circulación establecidas en el art. 7 del RD 463/2020, sino que incluso esas medidas se podrían adoptar bajo el amparo de la legislación sanitaria ordinaria, lo cual corrobora, a su juicio, que pueden adoptarse bajo el

---

<sup>(44)</sup> La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, establece que “con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible” (art. 3).

<sup>(45)</sup> Leiva Escudero, G., “Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19”, *Diario La Ley*, nº 9642, Sección Doctrina, 28 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

estado de alarma, aunque en este último caso con la ventaja de poder centralizar la toma de decisiones en el Gobierno de la Nación. Leiva Escudero entiende que “es difícilmente rebatible la afirmación de que las restricciones afectan al contenido esencial del derecho a la libertad de circulación, de acuerdo con el concepto de contenido esencial que fue delimitado por el Tribunal Constitucional en la conocida Sentencia 11/1981, de 8 de abril”<sup>(46)</sup>. Pero acto seguido añade que “ello no debe llevar a mi juicio a entender que estemos ante una suspensión del derecho fundamental, ni que hubiera que haber acudido a la figura del estado de excepción. Y en este punto planteo una consideración fundamental: el que las restricciones impuestas al derecho fundamental incidan o afecten a su contenido esencial no supone que el derecho en cuestión deba considerarse suspendido”<sup>(47)</sup>.

Conceptualmente, para que un derecho esté suspendido como tal es preciso que haya perdido su vigencia, hace falta que la norma jurídica que establece el derecho haya perdido temporalmente su vigencia. Es decir, que de forma temporal el ordenamiento jurídico haya dejado de reconocer la existencia misma del derecho en cuestión. Si, por el contrario, el derecho sigue existiendo, si la norma que establece el derecho sigue en vigor, no puede hablarse propiamente de suspensión del derecho. Y ello por mucho que las limitaciones que se hayan establecido para su ejercicio sean intensas y afecten al contenido esencial. La suspensión del derecho no conlleva únicamente el establecimiento de restricciones al contenido esencial del derecho, sino que supone una auténtica extinción (temporal) del derecho. Supone la pérdida de vigencia de la norma que establece el derecho en el plano objetivo, y en el plano subjetivo supone la pérdida del derecho del patrimonio jurídico de sus titulares.

Joaquín Urías, de modo vehemente afirma que “nadie con un mínimo de formación jurídica puede pensar que el contenido esencial de ese derecho incluya la facultad de pasar por cualquier sitio o usar cualquier calle. Si el desarrollo de unas meras obras de reparación urbana es constitucionalmente suficiente para prohibir pasar por determinado lugar o a determinada hora, sería absurdo pretender que las medidas actuales han suspendido un derecho de contenido tan dúctil. No estamos ante una prohibición absoluta de desplazarse sin previa autorización. Es evidente además que, si estuviera suspendido ese derecho, no serían impugnables las

---

<sup>(46)</sup> *Ibid.*

<sup>(47)</sup> *Ibid.*

limitaciones de movimientos inútiles para la protección de la salud. Pero ése, afortunadamente, no es el caso”<sup>(48)</sup>.

En una posición radicalmente contraria se encuentra Aragón Reyes, quien considera que “se ha decretado el encierro obligatorio en sus domicilios de la gran mayoría de la población, es decir, un arresto domiciliario generalizado, lo que no constituye, en principio, una limitación de derechos, sino una auténtica suspensión de los garantizados por los arts. 17.1 y 19 de la Constitución. Las excepciones a esa medida no hacen más que confirmar la regla, pues la inmensa mayoría de los sometidos a ésta lo están de manera incondicionada. Y no valdría como argumento a favor de su licitud el hecho de que ese estado de alarma haya sido prorrogado varias veces por el Congreso de los Diputados, pues, como es bien sabido, tal acto de autorización por el Congreso de la prórroga de los estados de alarma, como sucede con la convalidación por el Congreso de los decretos-leyes, no sana la inconstitucionalidad en que hubieran podido incurrir”<sup>(49)</sup>.

También Calderón Cerezo señala, en relación con la libertad de circulación “no se ha guardado aquel contenido esencial del derecho fundamental, radicado en el libre ejercicio de las facultades necesarias para su actuación por el titular, es decir, gozar de la libertad de movimiento y deambular por los lugares públicos, hasta el punto de que la puesta en práctica de las restricciones realmente no permiten reconocer, en sentido abstracto ni en su concreción tampoco, su verdadera naturaleza ni las posibilidades para las que se concibe”. Del mismo modo que “las medidas de suspensión con carácter general de la actividad comercial, cultural, recreativa, etc., y lo referente a la asistencia a lugares de culto y a ceremonias civiles y religiosas, etc. constituyen otros tantos casos de afectación de derechos fundamentales tales como la libertad de culto, de reunión y manifestación, a la educación y a la libertad de empresa (arts. 16.1, 21, 27 y 38 CE), que quedaron virtualmente suspendidos pudiendo contravenir lo dispuesto en el art. 55.1 CE, que prevé la suspensión de determinados derechos esenciales pero solo en los supuestos de declaración de los estados de excepción y de sitio”<sup>(50)</sup>.

---

<sup>(48)</sup> Urías Martínez, J., “Estado de alarma y limitación de derechos: ni excepción ni suspensión.” *Al revés y al derecho*, 14 de abril de 2020 (disponible en: <http://blogs.infolibre.es/alrevesyalderecho/> ; última consulta 24/05/2021).

<sup>(49)</sup> Aragón Reyes, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Revista General de Derecho Constitucional* n° 32, 2020, pp. 1-5 (p. 3).

<sup>(50)</sup> Calderón Cerezo, A., “Derecho constitucional de excepción y Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, n° 9789, Sección Justicia y Sociedad, 11 de febrero de 2021, Wolters Kluwer.



derechos fundamentales en determinados lugares, momentos o espacios públicos, sino una suspensión general de los mismos <sup>(55)</sup>.

Para Enríquez Malavé “las medidas articuladas por el RD 463/2020 son directamente una suspensión de la libertad de circulación, propias del estado de excepción y de sitio, y no limitaciones de la misma”. Considera que cada derecho fundamental goza de un núcleo esencial sin el cual queda desnaturalizado, y deja de responder incluso a su denominación formal, de manera que, si la regulación afecta este núcleo, ha de entenderse inconstitucional. En el presente caso, no puede decirse que el contenido esencial de la libertad de circulación se haya respetado, cuando solo se puede deambular dando cuentas del uso de este derecho, y para una de las tasadas y estrictas finalidades recogidas en el Real Decreto. No se goza de libertad de circulación cuando sólo se puede deambular para atender ciertas necesidades vitales <sup>(56)</sup>.

Para Ricardo Rodríguez Fernández lo que inicialmente se hizo bien (declarar el estado de alarma para controlar la pandemia) ha derivado en una limitación de libertades y derechos fundamentales que no puede sustentarse con este estado de alarma, sino que debe darse un paso más, declarando el estado de excepción, previa autorización del Congreso de los Diputados <sup>(57)</sup>.

Alegre Ávila, recordando lo que el Tribunal Constitucional señaló en la STC 83/2016 considera que la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, no comprende medidas de suspensión generales de tales derechos como el confinamiento y las restricciones generales <sup>(58)</sup>.

Álvarez García razona que “si el derecho fundamental se refiere a la libertad para deambular por el territorio nacional, y el RD lo que ha hecho es prohibir, precisamente, esa

---

<sup>(55)</sup> Amoedo-Souto, C., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, *El Cronista, IUSTEL*, monográfico “Coronavirus... y otros problemas”, marzo-abril 2020, pp. 66-77, (p. 66) (Disponible todo el número en: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf> ; última consulta 26/05/2021).

<sup>(56)</sup> Enríquez Malavé, G., “Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, *Diario La Ley*, nº 9620, Sección Tribuna, 24 de Abril de 2020, Wolters Kluwer.

<sup>(57)</sup> Ricardo Rodríguez, F., “¿Estado de Alarma o Estado de Excepción?”, *Diario La Ley*, nº 9621, Sección Doctrina, 27 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

<sup>(58)</sup> Alegre Ávila, J. M. y Sánchez Lamela, A., “Nota en relación a la crisis sanitaria generada por la actual emergencia vírica”, *Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 16 de marzo de 2020 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2741-Nota-en-relacion-a-la-crisis-sanitaria-generada-por-la-actual-emergencia-virica.aspx> ; última consulta 26/05/21).

deambulaci3n, hasta el punto de que se conmina a los ciudadanos a permanecer en sus domicilios bajo amenaza de sanciones (penales y administrativas), lo que se ha efectuado es: vaciar de contenido el derecho, convirtiéndolo en irreconocible, desnaturalizándolo” (59).

Para Ricardo Rodríguez Fernández, “al estar obligados todos a estar confinados en nuestros domicilios (a excepci3n de los movimientos autorizados por 3rdenes ministeriales) (...) pese a cualquiera de las denominaciones o eufemismos que utilicemos (confinamiento, reclusi3n en los domicilios, etc.) supone, de facto, un arresto domiciliario” (60).

Nosotros consideramos que el art. 7 del RD 463/2020, de 14 de marzo, ha impuesto el confinamiento de la totalidad de la poblaci3n residente en el territorio nacional y, con ello, una suspensi3n del derecho fundamental a la libertad de circulaci3n del art. 19 CE, que es contraria a la Constituci3n y a la LO 4/1981. Parece dif3cil negar que una norma que proh3be circular a todas las personas, por cualquier sitio y en cualquier momento, salvo en los supuestos expresamente considerados como justificados, supone una suspensi3n del derecho.

Consideramos que basta la mera lectura del art. 7 del RD 463/2020 para apreciar que la posibilidad de circular por la v3a p3blica no es la regla sino la excepci3n (“3nicamente... para la realizaci3n” de ciertas actividades) e “individualmente”. Se establece as3 una restricci3n general en cuanto a sus destinatarios y de gran intensidad en cuanto a su contenido, que parece m3s “privaci3n” o “suspensi3n” del derecho que una “limitaci3n”, ya que cualquier persona est3 obligada a justificar su presencia en la v3a p3blica y puede ser sancionada si esa justificaci3n no se ajusta a lo previsto en el Real Decreto.

El Tribunal Supremo, en distintos autos, como el ATS 2478/2020, de 4 de mayo (ECLI: ES:TS:2020:2478A), el ATS 2505/2020, de 6 de mayo (ECLI: ES:TS:2020:2505<sup>a</sup>), ATS 2508/2020, de 12 de mayo (ECLI: ES:TS:2020:2508<sup>a</sup>), ATS 2529/2020, de 12 de mayo (ECLI: ES:TS:2020:2529<sup>a</sup>) declar3 la inadmisi3n de los recursos interpuestos contra el Real Decreto 463/2020, y contra los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020 de 10 de abril y contra el Real 492/2020, de 24 de abril de tercera pr3rroga, por carecer de jurisdicci3n, dado que, al tener raz3n o fuerza de ley esas normas, su impugnaci3n deb3a hacerse ante el Tribunal

---

(59) 3lvarez Garc3a, V. *Op. Cit.* p. 19.

(60) Ricardo Rodr3guez, F., *Op. Cit.*



Constitucional. Considera el Tribunal Supremo que “la declaración del estado de alarma por un plazo no superior a quince días es manifestación del ejercicio de una competencia constitucional atribuida con carácter exclusivo al Gobierno por el art. 116.2 CE, en tanto órgano constitucional al que le corresponde la dirección política interior y exterior (artículo 97 CE). De manera que, aunque tal declaración del estado de alarma revista la forma de Real Decreto del Consejo de Ministros, atendida la intervención del Congreso de los Diputados, tiene un innegable contenido normativo y unos efectos jurídicos de tal naturaleza que debe entenderse que es una decisión o disposición con rango o valor de ley, equiparándose, a estos efectos, a las leyes, cuya aplicación puede incluso suspender durante su vigencia” <sup>(61)</sup>.

### 4.3. La libertad de residencia

De acuerdo con la STC 72/2005, de 4 de abril <sup>(62)</sup> “el art. 19 CE reconoce a los españoles cuatro derechos fundamentales distintos: el derecho a elegir libremente su residencia, el derecho a circular por el territorio nacional, el derecho a entrar en España y el derecho a salir libremente del territorio nacional”. En concreto, “la libertad de residencia, por su parte, protege la conducta del individuo consistente en ‘elegir libremente su residencia en territorio español’: es ‘el derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente’ en España <sup>(63)</sup>.

El derecho fundamental a “elegir libremente la propia residencia” está reconocido en el art. 19.1 CE y tiene una estrecha vinculación con el derecho a la libertad de circulación. Su contenido constitucional consiste en el derecho a elegir la localización del propio lugar de residencia, con respeto a las normas generales; y, en sentido negativo, el de excluir que el poder público imponga a su titular una residencia determinada (a salvo de los supuestos de privación de libertad personal). Este derecho supone la facultad de determinar libremente el lugar en que se desee fijar la residencia habitual, lo que incluye la facultad para trasladar, en cualquier momento, dicha residencia habitual a un lugar diferente.

---

<sup>(61)</sup> ATS 2505/2020, de 6 de mayo (FJ 3).

<sup>(62)</sup> STC 72/2005, de 4 de abril (FJ 5)  
[http://hjt.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5332#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hjt.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5332#complete_resolucion&fundamentos)

<sup>(63)</sup> STC 28/1999, de 8 de marzo (FJ 7) <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3770>

La suspensión o limitación impuesta a la libertad de circulación determina la suspensión del derecho a modificar el lugar de residencia habitual, puesto que el art. 7.1 del Real Decreto 463/2020 incluye entre las actividades permitidas, únicamente la de “retorno al lugar de residencia habitual” [apartado d)]. Por tanto, la facultad de acceder a la propia residencia en caso de que la persona se encontrare fuera de ella en el momento de decretarse el estado de alarma ha sido la única actividad posible, sin que pueda ejercerse la libertad de cambiar de residencia.

#### 4.4. Derechos de reunión y manifestación

El ejercicio de los derechos de reunión y manifestación se rige por lo previsto en el art. 21 CE y en la LO 9/1983, reguladora del derecho de reunión. Puesto que ningún derecho es absoluto o ilimitado, también los derechos de reunión y manifestación pueden verse sometidos a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas y bienes-, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.

La LOAES en el art. 11.a) permite que el decreto que declare un estado de alarma pueda “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas o lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”, pero no dice nada sobre los derechos de reunión y manifestación, ni sobre las condiciones de su ejercicio bajo un estado de alarma.

Se plantea la duda de si las limitaciones que a la libertad de circulación señala el art. 7 del RD 463/2020, comportan una suspensión de los derechos del art. 21 CE. En este sentido debe valorarse si la prohibición de acceder a la vía pública conlleva la imposibilidad de celebrar reuniones o manifestaciones.

Lo cierto es que ni la Constitución ni la LOAES han previsto la restricción de la libertad de manifestación durante un estado de alarma, y tampoco el RD 463/2020, ni los sucesivos prohíben o suspenden el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Consideramos que bajo el confinamiento sigue siendo posible dirigir una “comunicación previa a la autoridad” para su celebración (arts. 8 y 9 de la LO 8/1983), y se mantiene la garantía constitucional de

que las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones solo podrán ser prohibidas o condicionadas cuando existan “razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”; o bien cuando su ejercicio pueda deparar “la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución” <sup>(64)</sup> <sup>(65)</sup>.

Naturalmente, esto no impide reconocer que las circunstancias que provocaron la declaración de este estado de alarma hayan desaconsejado o dificultado el ejercicio de este derecho, justificando la prohibición o condicionamiento de reuniones o manifestaciones concretas con fundamento, precisamente, en la protección de la salud <sup>(66)</sup>.

Explica Soler Martínez que “el derecho de manifestación es el derecho a protestar colectivamente utilizando el espacio público, aunque la Constitución permite prohibirlas cuando haya peligro para las personas. Si el derecho de manifestación estuviera suspendido, simple y llanamente no se podrían convocar manifestaciones de ningún tipo. Como estamos en estado de alarma, el derecho sigue tal cual. Igual que en situaciones normales, todos podemos convocar una manifestación, pero si eso supone un peligro para la vida de las personas, nos lo pueden prohibir y será un juez el que controle si efectivamente en ese caso había peligro o no” <sup>(67)</sup>.

Durante el tiempo de la pandemia se han producido o intentado concentraciones y manifestaciones, lo que ha planteado la cuestión de si el ejercicio de los derechos de reunión pudiera verse afectado por las restricciones a la libertad de circulación adoptadas en la generalidad de los países. Así, al inicio de la pandemia se produjeron en Estados Unidos distintas manifestaciones contra las medidas de confinamiento, que incluso fueron apoyadas

---

<sup>(64)</sup> STC 193/2011 (FJ 3).

<sup>(65)</sup> Un supuesto especial es el de las reuniones orgánicas de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, que no están sometidas al régimen de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión [art. 2.c)]. El art. 7.1 del Real Decreto 463/2020 no contempla los desplazamientos con la finalidad de asistir a reuniones orgánicas de partidos, sindicatos y asociaciones empresariales entre las actividades para las que se permite la circulación “por las vías o espacios de uso público”. Pero el art. 40.1 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, sí permitió a todo tipo de asociaciones la celebración de sesiones de sus órganos de gobierno por videoconferencia. Podría defenderse que quienes se dirigían a las reuniones orgánicas de sindicatos y asociaciones empresariales lo podían hacer al amparo del art. 7.1.c), que se refiere a la circulación por vías o espacios de uso público con el fin de acudir “al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial”. Lo mismo podría decirse de los desplazamientos para asistir a reuniones internas de los partidos políticos, si se considera que estaban encaminadas a “efectuar” una determinada “prestación profesional”.

<sup>(66)</sup> ATC 40/2020 (FJ 4).

<sup>(67)</sup> Soler Martínez, J.A., “Estado de alarma y libertad religiosa y de culto”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 53, (2020).

por el presidente de la nación. Al mismo tiempo, con motivo de la muerte de George Floyd el 25 de mayo de 2020 abundaron las manifestaciones antirracistas <sup>(68)</sup>.

También hubo manifestaciones en Israel o Alemania, precisamente contra las medidas impuestas. En el caso de Alemania, el Tribunal Constitucional Federal, mediante resolución de 17 de abril de 2020 <sup>(69)</sup> consideró que una prohibición general de reuniones públicas supone una violación del derecho, ya que sus limitaciones deben estar justificadas en atención a las circunstancias concretas. El Tribunal Constitucional alemán estimó la demanda planteada en relación con el ejercicio del derecho de manifestación en la ciudad de Stuttgart argumentando que no se había establecido una prohibición general del ejercicio de la reunión, por lo que solo cabían excepciones particulares. Y que, pese a la situación de emergencia sanitaria, se “requiere una consideración adecuada de las circunstancias específicas del caso individual. Las meras consideraciones generales, que podrían plantearse en contra de cada reunión, no harían justicia a la libertad de toma de decisiones abierta por el legislador, que la Administración tiene que utilizar teniendo en cuenta el derecho fundamental del individuo en virtud del artículo 8 GG”. La Administración, para prohibir la reunión, debe “considerar todas las medidas de protección posibles en un acuerdo de cooperación con el solicitante antes de rechazar la admisión de la manifestación” y lograr “encontrar una solución que cree la concordancia práctica” entre los derechos y bienes en juego. Ello no excluye la posibilidad de una prohibición o condicionamiento de reuniones o manifestaciones concretas con fundamento, precisamente, en la protección de la salud.

En España fueron promovidas diversas manifestaciones, una en protesta por las medidas de confinamiento y otras para celebrar el 1 de mayo. La prohibición generalizada de las distintas manifestaciones por parte de las correspondientes Delegaciones del Gobierno dio lugar en un primer momento a diversas resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia y posteriormente a un auto del Tribunal Constitucional.

---

<sup>(68)</sup> Sugrue, T., “2020 is not 1968: To understand today’s protests, you must look further back.” *National Geographic*. 11 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/history/article/2020-not-1968> ; última consulta: 28/05/2021).

<sup>(69)</sup> Decisión del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, BvQ 37/20, de 17 de abril [versión electrónica – Bundesverfassungsgerichts] Fecha de última consulta: 03/06/21.

La Fiscalía del Tribunal Supremo señaló que “la vigencia del estado de alarma [...] no constituyen por sí mismos justificación jurídica apta y suficiente para la prohibición o propuesta de modificación de una reunión o manifestación” <sup>(70)</sup>.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia núm. 195/2020, de 30 de abril 2020, avaló la decisión de la Delegación del Gobierno de prohibir una manifestación convocada por La Falange considerando que “en las circunstancias actuales y ante las condiciones en que se pretende el ejercicio del derecho fundamental de reunión, éste entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (arts. 15 y 43 de la CE), que deben prevalecer frente a aquél, justificando su sacrificio al amparo de lo previsto en los artículos 21.2 CE y 11.2 CEDH, en relación con el artículo 10.2 CE, que establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España”.

Por el contrario, mediante sentencia 214/2020, de 21 de mayo, la Sección 10ª del Tribunal Superior de Justicia de Madrid permitió al Partido Comunista de los Pueblos de España concentrarse con restricciones el 23 de mayo de 2020 en la Puerta del Sol. La sentencia señala que la concentración ha sido diseñada y programada por el promotor en términos muy específicos y adaptados a las circunstancias de salud pública en que se incardina su celebración, mientras que la Delegación del Gobierno no ha acreditado, ni siquiera indiciariamente, que dichas medidas no alcancen el estándar de seguridad exigible según los actuales parámetros de evolución de la pandemia. Afirma la sentencia que “un mínimo contraste pone de relieve que las medidas de seguridad implementadas llegan a ser más exigentes que las previstas con carácter general (...) la Administración, al prohibir la concentración ha decidido la limitación máxima del derecho de reunión sin aportar la exigible motivación reforzada de la limitación de este derecho fundamental”.

El Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó dos sentencias el 30 de abril de 2020. En una revocó la prohibición de la Delegación del Gobierno de un acto sindical el 1 de mayo,

---

<sup>(70)</sup> Fiscalía del Tribunal Supremo, “Informe sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los recursos contra la prohibición o propuesta de modificación de reuniones y manifestaciones (art. 122 LJCA), en el contexto del vigente estado de alarma”, 20 de mayo de 2020. (disponible en: [https://www.dropbox.com/s/ph33878k32z9ycn/instruccionfiscalia1590051312-derecho-de-manifestacio-n-en-estado-de-alarma\\_signed.pdf?dl=](https://www.dropbox.com/s/ph33878k32z9ycn/instruccionfiscalia1590051312-derecho-de-manifestacio-n-en-estado-de-alarma_signed.pdf?dl=)

valorando en el caso concreto que se trataba de una concentración estática, de cuarenta minutos, en la que solo iban a participar seis personas separadas entre sí <sup>(71)</sup>. Y el mismo Tribunal prohibió unas caravanas de coches organizadas por el sindicato LAB con una duración de 90 minutos, apreciando riesgo para las personas por la duración en el tiempo y la descontrolada cantidad de participantes <sup>(72)</sup>.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la sentencia 462/2020, de 21 de mayo, ratificó la prohibición de una caravana reivindicativa de sólo tres vehículos en Burgos durante el 1 de mayo.

Especialmente interesante fue la sentencia 151/2020, de 30 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que autorizó una manifestación del 1 de mayo, que había sido prohibida por la Delegación del Gobierno, considerando que la declaración del estado de alarma por la que optó el Gobierno para gestionar la crisis del coronavirus no permite limitar el derecho de reunión y manifestación, algo que sí sería posible si se hubiera declarado el estado de excepción.

Un recurso de amparo contra la sentencia 136/2020, de 28 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (que había denegado la celebración de una concentración con vehículos en Vigo) dio lugar a que el Tribunal Constitucional dictara el ATC 40/2020, de 30 de abril, que inadmitió la demanda de amparo presentada por la Central Unitaria de Trabajadores/as, denunciando la vulneración del derecho de manifestación en relación con el derecho a la libertad sindical (art. 28 CE).

El Tribunal Constitucional valora que, en el supuesto enjuiciado, la limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad legítima y cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud). La prohibición de la manifestación buscaba limitar el impacto que en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación de la COVID-19, entendiendo que en el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen

---

<sup>(71)</sup> STJ de Navarra 69/2020, de 30 de abril.

<sup>(72)</sup> STJ de Navarra 83/2020, de 30 de abril.

certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales son las únicas que se han adverdado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha.

Señala el auto del Tribunal Constitucional que parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La adecuación entre la finalidad pretendida por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso no parece por tanto inexistente. Además, no puede obviarse el hecho de que la modalidad de manifestación elegida por los recurrentes es la de circular en vehículos y en una situación de alerta sanitaria, la libre circulación de los servicios de ambulancias o urgencias médicas, y el libre acceso a los hospitales es un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la limitación de ejercicio del derecho. Por ello considera el Tribunal Constitucional que la medida restrictiva puede tenerse como proporcionada.

Crítico con este ATC 40/2020 se manifiesta González-Cuellar Serrano, quien escribe que “lamentablemente el rigor jurídico se encuentra ausente en el auto [...] Por la enorme relevancia del conflicto, el Tribunal Constitucional ha terciado, pero, como en la venganza de Don Mendo, de Pedro Muñoz Seca, ha hecho mal tercio” y califica algunos de los argumentos que emplea el auto como “asombrosos” <sup>(73)</sup>.

También es crítico Arnaldo Alcubilla, para quien en el caso que da lugar al auto del Tribunal Constitucional, la opción por el mantenimiento de la prohibición de la manifestación, es decir por el sacrificio absoluto del derecho fundamental, aun a pesar de la modulación de su ejercicio en la comunicación efectuada por el sindicato convocante que, de forma responsable, idearon unas condiciones compatibles con las medias de separación y aislamiento entre

---

<sup>(73)</sup> González-Cuellar Serrano, N., “Tobogán a la dictadura”, *El Mundo*, 5 de mayo de 2020 (disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2020/05/05/5eb00280fc6c8391528b4640.html> ; última consulta 29/05/21).

personas (sentados en vehículos cerrados), se nos aparece como inmoderada o desproporcionada, apartándose de la muy abundante doctrina constitucional en la materia <sup>(74)</sup>.

Carlos Ruiz Miguel señala que “la argumentación del TC presentaba dos debilidades: una en la premisa, la otra en la conclusión. La premisa es que ‘no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio’ del virus (FJ 4.b.ii). Sin embargo, podemos decir que esta afirmación es falsa pues se sabe oficialmente desde el 10 de febrero cómo no se contagia el virus (piel, sangre, sudor, heces, contacto sexual), y cómo sí (vías respiratorias de nariz y boca y, más difícilmente, por los lagrimales oculares). Sabiendo esto es posible saber cómo impedir el contagio. La conclusión alcanzada también fue equivocada: sacrificar el derecho, en vez de limitarlo. La conclusión errónea es una consecuencia necesaria de la premisa falsa. Sabiendo cómo se transmite el virus y cómo se evita esa transmisión, no se justifica sacrificar el derecho en lugar de limitar su ejercicio exigiendo el uso de los medios que impiden el contagio. La propia declaración del estado de alarma considera lícita la actividad comercial ‘en la que se evitarán aglomeraciones y se controlará que consumidores y empleados mantengan la distancia de seguridad de al menos un metro a fin de evitar posibles contagios’ (artículo 10.2 del RDEA). Esta cláusula se dicta, no lo olvidemos, para una situación en la que no es obligatorio el uso de ‘medidas alternativas de protección física’ (mascarillas, fundamentalmente)” <sup>(75)</sup>.

Para esta doctrina, de las limitaciones al derecho de libre circulación se deriva una incidencia directa e igualmente limitadora sobre otros derechos fundamentales: el derecho de reunión y manifestación <sup>(76)</sup>.

Casas Baamonde y Ángel Quiroga critican que el ATC 40/2020 “confirma la limitación administrativa y judicial del derecho fundamental de manifestación constitucionalmente fundada en la salvaguarda de los valores constitucionales de la vida y la salud, pero sin decidirse a proseguir en el camino de la elaboración del concepto constitucional de orden público con peligro para las personas dando entrada a la salud pública, cuya alteración supone un peligro

---

<sup>(74)</sup> Arnaldo Alcubilla, E., “Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio: el ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma”, *Diario La Ley*, nº 9637, Sección Tribuna, 21 mayo 2020, Wolters Kluwer.

<sup>(75)</sup> Ruiz Miguel, C., “Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español”, *Diario La Ley*, nº 9656, Sección Tribuna, 18 de junio de 2020, Wolters Kluwer.

<sup>(76)</sup> Ruiz Miguel, C., en entrevista publicada por ABC de Sevilla: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción” *ABC*. 1 de abril de 2020, pp. 42-43. Versión electrónica disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)



cierto para la integridad de las personas, máxime en una situación de pandemia antes desconocida que la ponía gravemente en esa situación de peligro sin, en su valoración *ad casum*, las medidas preventivas adecuadas para conjurar el riesgo sanitario”<sup>(77)</sup>.

Cotino Hueso considera que hay que tener en cuenta que existen alternativas reivindicativas como el ejercicio de la libertad de expresión a través de acciones como caceroladas, aplausos colectivos y, especialmente, el uso de los medios telemáticos<sup>(78)</sup>. Añade que incluso podría ser obligatorio prohibir tales reuniones, recordando que el Juzgado de Instrucción nº 51 de Madrid abrió diligencias previas por posible prevaricación administrativa y lesiones imprudentes contra el Delegado de Gobierno de Madrid, por no prohibir las 77 manifestaciones del 8 de marzo en Madrid, a pesar de la recomendación emitida por el Centro Europeo para el control y prevención de enfermedades de 2 de marzo de 2020 sobre el COVID-19<sup>(79)</sup>.

Para este mismo autor “resulta esencial que la ciudadanía y las organizaciones en las que se integra interiorice la necesidad de ejercer dentro de la constitucionalidad y legalidad su derecho fundamental de manifestación. Que especialmente lo haga bajo el régimen de comunicación previa. Que en la misma plantee minuciosamente los elementos de organización y seguridad a adoptar y los cumpla. Y ello implica al tiempo que las autoridades gubernativas deben tener muy claros los elementos que pueden llevar a prohibir una manifestación por la alerta sanitaria. La apreciación de estos elementos debe darse totalmente ajena a criterios políticos vinculados al signo de la manifestación. Antes, al contrario, con absoluta independencia de percepciones políticas, debe hacerse un análisis objetivo y dinámica y contextual de cada situación concreta. En última instancia, los jueces habrán de actuar bajo unos criterios jurídicos ya bastante definidos a fin de proteger los derechos y bienes en juego. Sólo queda insistir en una idea inicialmente expresada. En tiempos lamentables de polarización

---

<sup>(77)</sup> Casas Baamonde, M.E. y Ángel Quiroga, M., “Derecho de manifestación del sindicato y estado de alarma en la emergencia de COVID-19, ATC núm. 40/2020, de 30 de abril”, *BOE: Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº 5, 2020, pp. 1-22 (p. 22).

<sup>(78)</sup> También Francisco Velasco recuerda que las “tractoradas”, conforme a la jurisprudencia constitucional son ejercicio legítimo del derecho de reunión (ATC 176/200). Véase Velasco de Caballero, F., “El derecho de manifestación, en tiempos de alarma”, *Blog de Francisco Velasco*, 19 de abril de 2020 (disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/04/19/el-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/> ; última consulta 28/04/21).

<sup>(79)</sup> Cotino Hueso, L., *Op. Cit.*

política, hay que esperar que no se traslade la misma al ruedo propiamente académico en el que la defensa de posicionamientos jurídicos no haya de etiquetarse políticamente”<sup>(80)</sup>.

Francisco Velasco Caballero pone el acento también en la responsabilidad de los promotores de las manifestaciones, poniendo de manifiesto que “hasta ahora, la atención se ha dirigido sólo hacia la protección de la libertad de manifestación. Y se ha dejado en un segundo plano la responsabilidad que corresponde a quienes movilizan en el espacio público a una pluralidad de individuos. Dice el art. 4.3 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que los promotores de las manifestaciones responden de los daños que los participantes causen a terceros cuando hayan omitido la diligencia razonablemente exigible para prevenir el daño causado. En el contexto actual de pandemia, una concentración de personas es un riesgo para la salud de las personas. No ya sólo para los que con motivo de una manifestación pueden contagiar y contraer la enfermedad, sino también para terceros. Por supuesto que la cadena causal del contagio es difícil de trazar, aunque no imposible. En tal caso, en la medida en que el lícito ejercicio del derecho de manifestación comportara daños ciertos y probados a la salud de terceros, las posibles compensaciones o indemnizaciones por daños corresponden a quienes, en un contexto de pandemia con riesgo cierto de contagios y daños para la salud, optan por la lícita convocatoria de una manifestación en el espacio público (con inevitable contacto físico o proximidad entre personas) en lugar de canalizar la libre expresión colectiva a través de formas en las que por completo está excluido el contagio”<sup>(81)</sup>.

Ortega Carballo sostiene que, si el ejercicio del derecho de manifestación ha estado siempre condicionado por las circunstancias concretas de cada caso, esa circunstancia se intensifica en la actualidad; añade que “hoy más que nunca es necesario el control del poder. Los órganos judiciales, el Tribunal Constitucional y, en última instancia, el TEDH tienen la

---

<sup>(80)</sup> Cotino Hueso, L., “Las restricciones del derecho de reunión y manifestación bajo el COVID-19 (y la aparente constitucionalidad del decreto de alarma 463/2020 para el Tribunal Constitucional)”, en J.F. Rodríguez Ayuso y E. Atienza Macías (coord.), *Retos jurídico-éticos ante la crisis del COVID-19: perspectiva interdisciplinar*. Madrid, Wolters Kluwer, 2020.

También el mismo autor en Cotino Hueso, L., “El Tribunal Constitucional, las manifestaciones con coronavirus y su línea favorable a la constitucionalidad del confinamiento”. *Público*, 2 de marzo de 2020 (disponible en: <https://blogs.publico.es/otrasmiradas/32563/el-tribunal-constitucional-las-manifestaciones-con-coronavirus-y-su-linea-favorable-a-la-constitucionalidad-del-confinamiento/>; última consulta 16/05/21).

<sup>(81)</sup> Velasco Caballero, F., “Más jurisprudencia sobre el ejercicio del derecho de manifestación en tiempos de alarma”. *Blog de Francisco Velasco*, 2020 (disponible en: [https://franciscovelascocaballero.wordpress.com/2020/05/02/mas-jurisprudencia-sobre-el-ejercicio-del-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/?twitter\\_impression=true](https://franciscovelascocaballero.wordpress.com/2020/05/02/mas-jurisprudencia-sobre-el-ejercicio-del-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/?twitter_impression=true); última consulta 27/04/21).

labor de llevar a cabo ese control, censurando los concretos excesos y estableciendo, quizá, una nueva jurisprudencia para la pandemia”<sup>(82)</sup>.

Para Presno Linera parece claro que durante el estado de alarma no están prohibidas con carácter general las concentraciones y manifestaciones y que solo cabrá prohibir la celebración de una concreta si, en primer lugar, se celebre con el fin de cometer algún delito; en segundo lugar, si concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso”; en tercer lugar, si hubiera motivos de probable alteración del orden público “con peligro para personas y bienes”<sup>(83)</sup>.

## 4.5. La libertad de culto

Para Soler Martínez, la distinción entre la libertad religiosa y de culto tiene una razón histórica, pero hoy en día se entiende la libertad de culto incluida en la libertad religiosa, como la más típica de ella, por lo tanto, no se puede reconocer la libertad religiosa, si no se reconoce la libertad de culto<sup>(84)</sup>.

El desarrollo legislativo del derecho fundamental de libertad religiosa se realiza en la vigente LO de Libertad Religiosa, cuyo artículo primero establece: “El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, reconocida en la Constitución, de acuerdo con lo prevenido en la presente Ley Orgánica”.

Durante la vigencia del estado de alarma se produjeron algunos episodios relacionados con el ejercicio de las libertades religiosa y de culto, destacando, por ejemplo, que policías nacionales irrumpieron en la catedral de Granada con menos de veinte feligreses y amenazaron con imponerles sanciones si no abandonaban el templo, continuando la ceremonia con la catedral vacía<sup>(85)</sup>. También puede destacarse el enfrentamiento entre el cardenal Omella,

---

<sup>(82)</sup> Ortega Carballo, C., “Derecho de manifestación en tiempos de pandemia”, *Revista Administración & Ciudadanía*, EGAP, vol. 15, n° 2, 2020, pp. 87-101 (p. 100).

<sup>(83)</sup> Presno Linera, M., “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales: concentraciones y manifestaciones”. *El derecho y el revés*. 24 de abril de 2020 (disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/24/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-12-concentraciones-y-manifestaciones/>; última consulta 09/05/21).

<sup>(84)</sup> Soler Martínez, J.A., *Op. Cit.*

<sup>(85)</sup> Torre de Silva, V., “¿El Covid-19 ataca también a la libertad religiosa?”, *Diario ABC*, 29 de abril de 2020 (disponible en: [https://www.abc.es/opinion/abci-victor-torre-silva-covid-19-ataca-tambien-libertad-religiosa-202004290928\\_noticia.html](https://www.abc.es/opinion/abci-victor-torre-silva-covid-19-ataca-tambien-libertad-religiosa-202004290928_noticia.html); última consulta 14/05/21); y Cappa, G., “La Policía desaloja la Catedral de Granada durante la misa del arzobispo por el estado de alarma”, *Granada Hoy*, 10 de abril de 2020 (disponible en:

Presidente de la Conferencia Episcopal Española, y el Presidente de la Generalitat, Quim Torra, a causa de la restricción del aforo para el funeral por las víctimas del coronavirus a diez personas. El día 27 de junio, el cardenal anunció acciones legales contra la Generalitat por una prohibición “discriminatoria e injusta” y, al día siguiente, el presidente Torra abrió un expediente sancionador contra el arzobispado por incumplir la limitación impuesta <sup>(86)</sup>.

Los derechos fundamentales no pueden ser suspendidos en el estado de alarma, sólo en el de excepción. Pero es que, la libertad de culto del artículo 16 CE no puede ser suspendida - *prima facie*- ni siquiera en el estado de excepción o sitio, al no encontrarse entre los derechos enunciados en el artículo 55.1 CE. Lo que sí puede en el estado de alarma es establecer, no suspensiones, pero sí restricciones puntuales de derechos, conforme a la LO 4/1981 <sup>(87)</sup>.

El Real Decreto 463/2020 en su art. 11 no suspende el culto ni las ceremonias religiosas, ni obliga a cerrar lugares de culto, ni prohíbe la asistencia a los mismos, sino que se limita a establecer determinadas condiciones para su celebración tendentes a evitar aglomeraciones de personas en consideración a las dimensiones y características del lugar <sup>(88)</sup>.

La Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por la Covid-19, prohibía «los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como en los domicilios particulares» (art. 3). Una flexibilización ulterior se llevó a cabo, para la llamada «fase 2» de la desescalada, por la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, que aumentaba el aforo permitido para los velatorios y enterramientos (art. 8) y para todo tipo de actos de culto (art. 9). En este segundo caso, se pasaba de un aforo permitido de un tercio a la mitad, y se mantenían las distancias de seguridad.

---

[https://www.granadahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada\\_0\\_1454254870.html](https://www.granadahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada_0_1454254870.html) ; última revisión: ).

<sup>(86)</sup> Pardo Torregrosa, I. “Torra anuncia un expediente sancionador al Arzobispado de Barcelona por el funeral de la Sagrada Familia” *La Vanguardia*, 27 de julio de 2020 (disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200727/482538844358/quim-torra-anuncia-expediente-sancionador-arzobispado-barcelona-cardenal-omella-funeral-sagrada-familia.html> ; última consulta 05/06/21).

<sup>(87)</sup> Soler Martínez, J.A., *Op. Cit.*

<sup>(88)</sup> El art. 11 dispone: “*La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro.*”

Al no hallarse el desplazamiento para asistir a lugares de culto o a las ceremonias religiosas entre los supuestos relacionados en el art. 7 del Real Decreto entre los supuestos que permitían a los ciudadanos circular por los espacios públicos, pudiera considerarse que se prohíbe en realidad la asistencia a los actos religiosos. Si esto fuera así, la aplicación del art. 7 permitiría sancionar a quienes se desplacen para asistir a lugares o ceremonias de culto, lo que sería tanto como una suspensión de la libertad religiosa y de culto y la consiguiente vulneración del art. 116 CE.

En el recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados preceptos del Real Decreto, los recurrentes alegan que “al no hallarse el desplazamiento para asistir a lugares de culto o a ceremonias religiosas entre los supuestos relacionados en el art. 7 RD 463/2020 como habilitantes para circular por las vías o espacios de uso público, resulta innegable que se prohíbe *de facto* la asistencia de los ciudadanos a los actos religiosos”. Consideran que “la redacción del art. 7 RD 463/2020 permite amparar tanto la sanción de quienes se desplacen o asistan a lugares o ceremonias de culto, aunque ni aquellos estén cerrados, ni estas prohibidas, como la interrupción policial de la celebración de ceremonias religiosas pese a que las mismas se lleven a cabo con las medidas protectoras reglamentariamente establecidas”. Se añade que “la inconstitucionalidad que se denuncia se hace aún más evidente” atendida la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el Covid-19.

Sin embargo, no parece que pueda considerarse inconstitucional condicionar la asistencia a lugares de culto y a ceremonias religiosas “a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones” y en posibilitar determinada distancia entre los asistentes. El art. 3.1 de la LO 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, con arreglo al cual el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como límite “la salvaguardia [...] de la salud”.

Las normas de seguridad, higiene o salubridad en recintos o lugares de pública concurrencia no inciden propiamente en las libertades que en tales espacios se ejerciten. A ello cabe añadir que las previsiones contempladas en este art.11 contaron con fundamento legal y resultaron proporcionadas a los efectos de limitar la propagación de la epidemia (art. 12.1 LOAES y, en relación con este precepto, el ya citado art. 3 de la LO 3/1986, con arreglo al cual

corresponde a la autoridad sanitaria, con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, realizar acciones preventivas generales).

En realidad, la asistencia a lugares de culto, velatorios y entierros, no tiene su causa en la voluntad del Gobierno de prohibir la manifestación externa de la libertad religiosa. Una simple lectura del precepto lleva a constatar que la limitación del derecho a la libertad religiosa en su dimensión colectiva es mínima, pues no se prohíbe en modo alguno la celebración de ritos religiosos, tan solo se impone la adopción de medidas de contención de la propagación del virus durante los mismos, condicionamiento perfectamente compatible con la Constitución, pues responde a un fin legítimo, representa la menor injerencia posible en el derecho fundamental y supone una limitación de la libertad religiosa menos gravosa que el perjuicio que resultaría de su no adopción.

La interpretación más razonable sería entender la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias religiosas tiene una regulación especial que se encuentra en dicho art. 11, y que el listado del art. 7 no puede considerarse cerrado, pues el último punto del mismo añade “*h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente...*”.

Las medidas del art. 11 del RD 463/2020 fueron aplicadas por parte de las entidades religiosas legalmente reconocidas en el ordenamiento jurídico español: la Conferencia Episcopal Española <sup>(89)</sup>, la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España <sup>(90)</sup>, la Comisión Islámica de España <sup>(91)</sup> y la Federación de Comunidades Judías de España <sup>(92)</sup>.

---

<sup>(89)</sup> La Conferencia Episcopal Española, con fecha 13 de marzo de 2020 adoptó medidas que incluyeron la suspensión de las catequesis presenciales, charlas, encuentros formativos, actos de devoción, conciertos, conferencias o eventos de carácter similar en templos y dependencias diocesanas. Además, se recomendó seguir las celebraciones por los medios de comunicación y cada obispo pudo dispensar del precepto dominical. Con respecto a la celebración de funerales se recomendaba que participasen únicamente los familiares y personas más allegadas y la supresión de las procesiones.

<sup>(90)</sup> La Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España hizo público un comunicado pidiendo “que se suspendieran o aplacen hasta nuevo aviso todas las actividades especiales, como campamentos, retiros, encuentros regionales, visitas entre iglesias, viajes y visitas pastorales, etc”.

<sup>(91)</sup> En sentido similar, el Presidente de la Comisión Islámica de España emitió un aviso urgente, el 12 de marzo de 2020, en el que se recomendaba a las Comunidades Islámicas Federadas suspender la oración del viernes y el rezo colectivo de cualquiera de las cinco oraciones diarias y la celebración de ritos y de actos de culto en el interior de las mezquitas, las cuales se aconsejaba permaneciesen cerradas.

<sup>(92)</sup> La Federación de Comunidades Judías de España recomendó el 13 de marzo de 2020 medidas entre las que se encontraban: “1) No besar a las personas, los libros de tefila, (sidur), los talits, las mezuzot y los sefer torah. 2) No estrechar las manos. 3) Quedarse en casa en caso de tos, fiebre o dificultad respiratoria, incluso si hay que decir kadish. 4) Lavarse las manos con frecuencia con agua y jabón, o gel hidroalcohólico. 5) Abstenerse de ir a visitar a personas en cuarentena. 6) No ir a la sinagoga si se ha tenido contacto con un contagiado. 7) Abstenerse las

El TEDH solamente en una ocasión ha abordado la adecuación al CEDH de una limitación del derecho de reunión por motivo de protección de la salud. Fue en el caso *Cisse c. Francia*, de 9 de julio de 2002; el Tribunal Europeo consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y, en sí misma, no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes.

El profesor Torres Gutiérrez señala que “la respuesta de las confesiones religiosas, ante la declaración del estado de alarma, se puede decir, a grandes rasgos, que ha sido modélica, demostrando estar a la altura de las circunstancias, al haber dado prueba de saber ejercer este derecho, con responsabilidad, y sentido de la autolimitación en la puesta en práctica del mismo, de forma cívica, y respetuosa con los derechos de los demás, y de los concretos límites inherentes al mismo, que se esperan en una sociedad democrática. Todas las principales confesiones religiosas presentes en España dirigieron con carácter inmediato instrucciones a sus miembros concienciándoles sobre la necesidad de ejercitar responsablemente su derecho de libertad religiosa”<sup>(93)</sup>.

Simón Yarza señala que, aunque conforme al art. 11 la celebración de ceremonias religiosas no sólo no estaba prohibida, sino que se permitía expresamente siempre y cuando se adoptasen las medidas de seguridad e higiene adecuadas, esta autorización, sin embargo, se veía entorpecida por el mismo texto normativo, que no incluyó las ceremonias religiosas entre los servicios esenciales permitidos bajo condiciones, ni tan siquiera en los días fijados como sagrados por el calendario litúrgico. Añade “¿puede sostenerse con seriedad que es más importante el servicio de prensa, el servicio de estanco o las clínicas veterinarias, que el culto litúrgico, al menos en los días señalados como sagrados por la autoridad religiosa? (...) Obviamente, tales ceremonias no deberían permitirse en cuanto que supusiesen un peligro inasumible de contagio, no tanto para proteger la salud de quienes están dispuestos a arriesgarla participando en ellas, cuanto por razones de salud pública. Me cuesta creer, con todo, que no

---

personas de edad avanzada o enfermas, de acudir a la sinagoga, si se espera una gran afluencia de gente, 8) No probar el kidush en la misma copa, sino usar vasos individuales”.

<sup>(93)</sup> Torres Gutiérrez, A., “Las medidas tomadas por las confesiones religiosas en España ante el Estado de Alarma decretado el 14 de marzo de 2020 por la epidemia de coronavirus Covid-19”, *Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose (OLIR)*, 2 de abril de 2020.

sea posible admitirlas sujetándolas a severas medidas, análogamente a como ha ocurrido con otros servicios, en algunos casos, menos esenciales”<sup>(94)</sup>.

También para Carlos Ruiz Miguel<sup>(95)</sup> resultó ya sorprendente que la declaración del estado de alarma introdujera limitaciones en la libertad religiosa (artículo 16 CE) exigiendo condicionar las ceremonias de culto a guardar una ‘distancia’ de ‘al menos’ un metro entre los participantes (artículo 11 del RDEA). Pero el asunto adquirió una gravedad extraordinaria cuando el Ministerio de Sanidad prohibió durante el estado de alarma ‘la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres’. No sólo se prohibieron ‘cultos religiosos fúnebres’ (funerales), lo que significó la suspensión de una parte del contenido esencial del derecho a la libertad religiosa. Además, se limitó la participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida, que se restringió ‘a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada’ y además obligando a ‘respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos’ (art. 5 Orden SND/298/2020). Estas limitaciones se producían al mismo tiempo que se podía acudir a supermercados o ver programas televisivos en directo en los que se juntaban muchas más personas.

Por el contrario, Joaquín Urías entiende que el derecho a tener una religión y a efectuar actos privados de culto es intocable y ni siquiera se puede suspender durante el estado de sitio. Pero la celebración de actos de culto externo, en cambio, es una manifestación de religiosidad sometida al respeto de otras normas<sup>(96)</sup>.

## 5. ¿Estado de alarma o de excepción?

Hemos constatado que el RD afectó a distintos derechos fundamentales. Pero, sin duda, la limitación de la libertad de circulación fue la más intensa y además supuso implícitamente una barrera para el ejercicio de otros derechos como el derecho a la educación mediante la suspensión de la actividad educativa presencial (art. 9), la libertad de empresa, con la

---

<sup>(94)</sup> Simón Yarza, F., “Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del Covid-19.” en Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pp. 1-26 (p. 14).

<sup>(95)</sup> Ruiz Miguel, C., *Op. Cit.*

<sup>(96)</sup> Urías Martínez, J., *Op. Cit.*



suspensión de gran parte de la actividad comercial minorista (art. 10), la libertad religiosa, imponiendo condiciones a los actos de culto (art. 11).

Ha podido comprobarse que también que ha habido suspensión. La cuestión es si una medida de confinamiento domiciliario prolongado durante algo más de tres meses, con prohibición general de desplazarse por las vías o espacios de uso público a salvo la realización de actividades imprescindibles, debe considerarse restricción o verdadera suspensión del derecho de circulación.

El preámbulo del RD 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, explica que las medidas que contiene “son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”.

La STC 83/2016 recuerda 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 (art. 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio” (FJ 8). Por ello, no puede el legislador ampararse en el *nomen iuris* de las medidas adoptadas para considerarlas como tales, cuando claramente han supuesto una suspensión, y no una limitación, de ciertos derechos fundamentales <sup>(97)</sup>.

Un sector de la doctrina ha defendido la adecuación del estado de alarma para hacer frente a la crisis. Por ejemplo, Nuevo López, sostiene que el estado de alarma proporciona al Gobierno “las herramientas suficientes para hacer frente a la pandemia”, incluyendo “los instrumentos, como poder limitar la circulación, intervenir empresas o fábricas para ponerlas al servicio del interés general, racionar productos de primera necesidad o adoptar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados” <sup>(98)</sup>.

---

<sup>(97)</sup> Carro Martínez indicó “Es esencial para el estado de excepción que lleve aparejada la suspensión de alguno de los derechos comprendidos en el art. 55 CE (...). Respecto a los derechos suspendibles (...) basta que sea necesario suspender uno solo de dichos derechos para que sea obligado acudir al mecanismo del estado de excepción.” Véase Carro Martínez, A., “Artículo 116. Situaciones de anomalía constitucional”, en Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. tomo IX, artículos 113 a 127. Cortes Generales, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1987, pp. 208-261 (pp. 224-225).

<sup>(98)</sup> Nuevo López, P., en entrevista publicada por La Razón (edición Andalucía): “¿Hay que declarar el Estado de excepción?” *La Razón*, 23 de marzo de 2020, pp. 12-13. Versión electrónica en: <https://www.larazon.es/espana/20200323/c6txpux72zfeb5oagdtltpwi.html>

Para Joaquín Urías el estado de alarma decretado por el Gobierno es razonable, puesto que la epidemia del Covid-19 supone una amenaza a la salud que entra plenamente en lo previsto para la alarma. Pero añade que “en consonancia con ello dictó algunas medidas destinadas a unificar la dirección política y sanitaria de la crisis para todo el Estado, otras que permitían la intervención de bienes privados y la movilización de personal si llegara a ser necesario y, sobre todo, acordó el confinamiento obligatorio de toda la población en sus casas con la salvedad de los casos en los que se permite salir de ellas. Algunos políticos de la oposición, y hasta algún jurista despistado, afirman que las medidas acordadas para frenar esta epidemia suponen una suspensión de derechos. Es una afirmación falsa que, sobre todo, ignora la esencia de los derechos fundamentales” <sup>(99)</sup>.

Cruz Villalón sostiene que “la regulación legal del estado de excepción está presidida por la noción recurrente de ‘alteración del orden público’, una noción que no estaba presente en la fecha de la declaración de la situación de emergencia”; y añade: “sopesándolo todo, y viniendo a las circunstancias de presente, una vez declarado el estado de alarma por el Gobierno, que era lo único que en la fecha del 14 de marzo podía hacer, y en definitiva el más ajustado a lo que en ese momento había, creo que ha sido razonable, y así lo ha entendido también el Congreso de los Diputados, la opción por el mantenimiento del estado de alarma, sin saltar, por así decir, al estado de excepción” <sup>(100)</sup>.

Le replica Aragón Reyes, indicando que “no puedo estar más en desacuerdo con tal afirmación”; y añade: “la autorización de la prórroga por el Congreso de los estados de alarma, como sucede con la convalidación por el Congreso de los decretos leyes, no sana la inconstitucionalidad en que hubieran podido incurrir” <sup>(101)</sup>. Para Aragón Reyes, “dado que no es la Constitución la que ha de interpretarse de conformidad con la ley, sino esta de conformidad con la Constitución, tal suspensión de derechos no puede decretarse por la declaración del

---

<sup>(99)</sup> Urías Martínez, J., *Op. Cit.*

<sup>(100)</sup> Cruz Villalón, P., “Cartas a la Directora. Una precisión todavía”. *El País*, 19 de abril de 2020. (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/18/opinion/1587226124\\_665871.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/18/opinion/1587226124_665871.html) ; última consulta 18/05/21).

<sup>(101)</sup> Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Debate necesario”. *El País*, 20 de abril de 2020. (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/19/opinion/1587313831\\_029359.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/19/opinion/1587313831_029359.html) ; última consulta 18/05/21).

estado de alarma (el artículo 55.1 de la Constitución lo prohíbe), sino únicamente por la declaración del estado de excepción”<sup>(102)</sup>.

En términos muy duros, Aragón Reyes considera “tanto la Constitución como la Ley ofrecen instrumentos suficientes para hacer frente a crisis de la extrema gravedad de la presente, con la condición, eso sí, de que sean correctamente interpretadas y aplicadas, que es lo que, lamentablemente, no se ha hecho. No han fallado, pues, ni la Constitución ni la Ley, lo que parece haber fallado es el comportamiento de los poderes públicos, y especialmente del poder ejecutivo, en su aplicación, adoptando, bajo el estado de alarma, medidas que, razonablemente, cabe sostener que exceden de las que en dicho estado está permitido tomar. Es cierto que el art. 4.b) de la LO 4/1981 prevé, como uno de los supuestos del estado de alarma, las ‘crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación grave’, pero ello no significa que toda epidemia, por muy terribles y extendidos que sean sus efectos, sólo pueda ser combatida mediante el estado de alarma, pues el art. 13.1 de dicha Ley prevé como uno de los supuestos del estado de excepción la grave alteración de los ‘servicios públicos esenciales para la comunidad’ o de ‘cualquier otro aspecto del orden público’.

Es claro, pues no parece suscitar duda alguna, que cuando una epidemia se presenta como una pandemia mundial, con tan graves efectos dentro y fuera de nuestras fronteras, y con tanta capacidad de contagio, ese caso produce de lleno una grave alteración en el servicio público de la sanidad y una también muy grave alteración del orden público, término que, como nos enseñaron los mejores autores del Derecho Público desde hace más de un siglo, no alberga sólo el orden público ‘político’, sino también el social y económico, es decir, el orden esencial de la comunidad. De ahí que quepa entender que, en esa situación, lo previsto para hacerle frente no es el estado de alarma, sino el estado de excepción. Conclusión a la que también, y de manera inevitable, se llega si se parte de la necesidad de adoptar, para actuar con éxito ante esa situación, medidas tales como la suspensión de derechos, que sólo en el estado de excepción y no en el de alarma, pueden tomarse”<sup>(103)</sup>.

---

<sup>(102)</sup> Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Dos precisiones”. *El País*, 18 de abril de 2020. (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692\\_217311.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html) ; última consulta 18/05/21).

<sup>(103)</sup> Aragón Reyes, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Revista General de Derecho Constitucional* núm. 32, 2020.

En la misma línea, Vera Santos mantiene que “el estado de alarma cabe para una situación de emergencia sanitaria, sin duda, pero si además durante la misma, se procede a la suspensión de derechos fundamentales, como es el caso, debe acudir al estado de excepción. (...) no sólo estamos ante una crisis sanitaria, sino que se están suspendiendo de manera evidente derechos fundamentales como el de libre circulación o reunión. Y no cabe distracción alguna diciendo que no se suspenden, sino que solo se limitan dichos derechos”<sup>(104)</sup>.

Para Ruiz Miguel “la situación creada por el coronavirus encajaba también en el supuesto de hecho previsto para declarar el estado de excepción. Uno de los problemas creados fue el problema del riesgo para la salud de las personas, ciertamente, pero otro fue el del colapso del servicio sanitario, que no es exactamente lo mismo. El propio RD 463/2020 reconoce, sin ambages, tanto en su exposición de motivos como en su artículo 12, que pretendía ‘reforzar el sistema de salud pública’ que es, precisamente, uno de los ‘servicios públicos esenciales para la comunidad’ que quedó tan gravemente alterado que el ejercicio de las potestades ordinarias fue insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”<sup>(105)</sup>.

Flores Juberías defiende que “se han excedido todos límites desde el primer momento, ... estamos ante una restricción de derechos hasta políticos (...). No podemos salir a la calle a manifestarnos, no podemos reunirnos, ni practicar una religión, ni hay libertad sindical ni libertad de empresa desde el momento en que se prohíben hasta los despidos”<sup>(106)</sup>.

Sieira Mucientes opina que “el Gobierno declaró un estado de alarma, cuando debiera haber declarado un estado de excepción, y adoptó medidas propias de un estado de sitio”<sup>(107)</sup>.

---

<sup>(104)</sup> Vera Santos, J. M., en entrevista publicada por La Razón (edición Andalucía): “¿Hay que declarar el Estado de excepción?” *La Razón*, 23 de marzo de 2020, pp. 12-13. Versión electrónica disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20200323/c6txpux72zfeb5oagdtlfpwi.html>

<sup>(105)</sup> Ruiz Miguel, C., en entrevista publicada por ABC de Sevilla: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción”. *ABC*, 1 de abril de 2020, pp. 42-43. Versión electrónica disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)

<sup>(106)</sup> Flores Juberías, C., en entrevista publicada por ABC de Sevilla: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción”. *ABC*, 1 de abril de 2020, pp. 42-43. Versión electrónica disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisan-estan-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)

<sup>(107)</sup> Sieira Mucientes, S., Los estados excepcionales, *Revista de las Cortes Generales* n° 104, Segundo Cuatrimestre, 2018, pp. 361-393 (p. 382).

Aragón Reyes considera que “la orden de reclusión obligatoria en su domicilio impuesta a la gran mayoría de la población no es una simple limitación de derechos, sino una suspensión del derecho a la libre circulación por todo el territorio nacional e incluso de los derechos de libertad de residencia y de libertad personal (y no solo del principio general de libertad, que lo ha sido, pero que no es un derecho). Dado que no es la Constitución la que ha de interpretarse de conformidad con la ley, sino ésta de conformidad con la Constitución, tal suspensión de derechos no puede decretarse por la declaración del estado de alarma (el artículo 55.1 de la Constitución lo prohíbe), sino únicamente por la declaración del estado de excepción. Por no hablar del poco respeto a la Constitución que ponen de manifiesto determinadas medidas económicas tomadas estos días, que algunas ni siquiera podrían legítimamente adoptarse en el estado de excepción” <sup>(108)</sup>.

Enríquez Malavé también sostiene la inconstitucionalidad del Real Decreto 463/2020 por dos razones: “En primer lugar, por establecer limitaciones al contenido esencial de un derecho fundamental sin tener naturaleza de ley orgánica, innovando límites a la libertad de circulación no previstos en la LO 4/1981”; y “en segundo término, por cuanto que dichas limitaciones sobrepasan de forma notoria su contenido esencial, constituyendo una suspensión absoluta de la libertad de circulación, nunca permitida en el estado de alarma” <sup>(109)</sup>.

Nosotros hemos considerado que el RD 463/2020 ha afectado a diversos derechos fundamentales, algunos de los cuales quedaron suspendidos materialmente (las libertades de circulación y residencia del art. 19 CE), mientras que otros sólo fueron restringidos (el derecho de manifestación del art. 21 CE y la libertad de culto del art. 16 CE) y otros no fueron afectados (la libertad individual del art. 17.1 CE).

La consecuencia de ello es que la suspensión de las libertades de circulación y residencia debe considerarse inconstitucional puesto que la declaración del estado de alarma no lo permitía (lo impide el art. 55.1 CE), lo que deriva en la inconstitucionalidad de los preceptos del RD 463/2020 que conllevaron la suspensión de esos derechos fundamentales.

---

<sup>(108)</sup> Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Dos precisiones.” *El País*, 18 de abril de 2020 (disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692\\_217311.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html) ; última consulta 18/05/21).

<sup>(109)</sup> Enríquez Malavé, G., *Op. Cit.* p. 15.

Los que defienden la opción que acogió el Gobierno rechazan que hubiera suspensión, sino tan solo una restricción intensa de los derechos fundamentales y que, con la literalidad del art. 13 de la LO 4/1981, no resultaría declarar el estado de excepción porque: 1) el estado de alarma puede declararse por “crisis sanitarias, tales como epidemias” (art. 4.b de la Ley Orgánica) pero no permite suspender derechos (lo impide el art. 55.1 CE); y 2) el estado de excepción permite suspender derechos (los que enumera el art. 55.1 CE) pero no se contempla que pueda declararse por una crisis sanitaria (art. 13 de la Ley Orgánica).

Sin embargo, es posible sostener que la situación vivida en España no era una simple crisis sanitaria, sino de orden público en sentido político, y que, en consecuencia, el Consejo de Ministros debió haber declarado el estado de excepción, previa autorización del Congreso de los Diputados.

Puesto que la aprobación del estado de excepción requiere de los mismos apoyos en el Congreso de los Diputados que para la prórroga del estado de alarma, resulta extraño que el Gobierno no se inclinase por la figura jurídica del estado de excepción. En todo caso, es necesario reformar la LO 4/1981, de 1 de junio, para posibilitar que crisis sanitarias cuya gravedad exija suspender determinados derechos, permitan declarar el estado de excepción.

## 6. Conclusiones

La crisis del Covid-19 ha supuesto la paralización del mundo durante varios meses. Tras más de un año de incertidumbre, el ritmo de vacunación actual permite creer en la posibilidad de poder sociabilizar con plena libertad en un futuro cercano. La situación vivida no deja de ser una de las mayores crisis a las que se ha enfrentado el mundo contemporáneo, por lo que la actuación de las autoridades exigía estar a la altura. No cabe duda de que toda decisión se realizó con las mejores intenciones y con el objetivo de frenar la propagación del Covid-19. Sin embargo, a la hora de tomar las decisiones, es necesario apoyarse en las figuras jurídicas adecuadas, de tal manera que no pueda existir situación alguna donde la discrecionalidad de las autoridades esté por encima de la legalidad, la proporcionalidad y la justicia; más aun cuando existen las herramientas jurídicas para hacer frente a estas situaciones.

En la investigación realizada hemos intentado dar respuesta a si tales medidas han supuesto una limitación a los derechos fundamentales estudiados, o si han implicado una suspensión de estos. Y, en segundo lugar, en caso de que esa suspensión hubiese resultado necesaria, si el estado de alarma era la figura jurídica adecuada y ha sido respetuosa con la Constitución.

Tras la investigación realizada, podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. La Constitución, al regular los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE) fija el órgano competente para declararlos, la duración, el tipo y contenido de la norma que los declaren, así como determinados efectos.

Lo que no fija la Constitución son los supuestos que pueden dar lugar a la declaración de cada uno de estos tres estados. Corresponde llevarlo a cabo a la ley orgánica de desarrollo del art. 116. CE, que es la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

2. A su vez, el art. 55.1 CE determina los derechos que pueden ser suspendidos en los casos de declaración de los estados de excepción o de sitio, de lo que se deriva que ningún derecho puede ser suspendido por la declaración del estado de alarma.
3. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, ha afectado a diversos derechos fundamentales, algunos de los cuales quedaron suspendidos materialmente (las libertades de circulación y residencia del art. 19 CE), mientras que otros sólo fueron restringidos (el derecho de manifestación del art. 21 CE y la libertad de culto del art. 16 CE) y otros no fueron afectados (la libertad individual del art. 17.1 CE).
4. La suspensión de las libertades de circulación y residencia debe considerarse inconstitucional puesto que la declaración del estado de alarma no lo permitía (lo impide el art. 55.1 CE), lo que deriva en la inconstitucionalidad de los preceptos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que conllevaron la suspensión de esos derechos fundamentales.
5. Reconociendo que para combatir la pandemia era necesaria la suspensión de ciertos derechos fundamentales, el Gobierno debió valorar si procedía promover la declaración del estado de

excepción, que sí permite esa suspensión. Con la literalidad del art. 13 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, no resultaría porque:

- El estado de alarma puede declararse por “crisis sanitarias, tales como epidemias” (art. 4.b de la Ley Orgánica) pero no permite suspender derechos (lo impide el art. 55.1 CE).
  - El estado de excepción permite suspender derechos (los que enumera el art. 55.1 CE) pero no se contempla que pueda declararse por una crisis sanitaria (art. 13 de la Ley Orgánica).
6. Sin embargo, es posible sostener que la situación vivida en España no era una simple crisis sanitaria, sino de orden público, y que, en consecuencia, el Consejo de Ministros debió haber declarado el estado de excepción, previa autorización del Congreso de los Diputados.
7. En todo caso, es necesario reformar la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, para posibilitar que crisis sanitarias cuya gravedad exija suspender determinados derechos, permitan declarar el estado de excepción.



## 7. Bibliografía

### 7.1. Legislación

Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. (BOE 6 de mayo de 1999).

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. (BOE 5 de junio de 1981).

Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. (BOE 24 de julio de 1980).

Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. (BOE 18 de julio de 1983).

Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. (BOE 30 de marzo de 2020).

Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. (BOE 16 de mayo de 2020).

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 14 de marzo de 2020).

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE 9 de mayo de 2020).

Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. (BOE 28 de marzo de 2020).

### 7.2. Jurisprudencia

Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife núm. 84/2020, de 2 de marzo de 2020 [versión electrónica – Jurisprudencia CGP] Fecha de última consulta:

Auto del Tribunal Constitucional núm. 40/2020, de 30 de abril [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 15 de marzo de 2021.

Auto del Tribunal Constitucional núm. 7/2012, de 13 de enero [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 18 de mayo de 2021.

Auto del Tribunal Supremo núm. 2478/2020, de 4 de mayo [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ] Fecha de última consulta: 7 de mayo de 2021.

Auto del Tribunal Supremo núm. 2505/2020, de 6 de mayo [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ] Fecha de última consulta: 7 de mayo de 2021.

Auto del Tribunal Supremo núm. 2529/2020, de 12 de mayo [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ] Fecha de última consulta: 7 de mayo de 2021.

Consejo Constitucional francés n° 2020-800 DC, de 11 de mayo de 2020 [versión electrónica – Conseil Constitutionnel]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

Decisión del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, BvQ 37/20, de 17 de abril [versión electrónica – Bundesverfassungsgerichts] Fecha de última consulta: 17 de mayo de 2021.  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417\\_1bvq003720.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html)

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 193/2011, de 12 de diciembre [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 23 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 28/1999, de 8 de marzo [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 20 de mayo de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 72/2005, de 4 de abril [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 20 de mayo de 2021.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/2016, de 28 de abril [versión electrónica – BOE]. Fecha de la última consulta: 18 de mayo de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 136/2020, de 28 de abril [versión digital – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 18 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 195/2020, de 30 de abril [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 18 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 214/2020, de 21 de mayo [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 18 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 69/2020, de 30 de abril [versión digital – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 18 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 83/2020, de 30 de abril [versión digital – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 18 de abril de 2021.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 788/2021, de 3 de junio [versión electrónica – Jurisprudencia CGPJ]. Fecha de la última consulta: 25 de mayo de 2021.

TEDH (Gran Sala) *Asunto Austin y otros c. Reino Unido*, de 15 de marzo de 2012 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

TEDH (Gran Sala) *Asunto Cisse c. Francia*, de 9 de julio de 2002 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

TEDH (Gran Sala) *Asunto Cristian-Vasile Terhes c. Rumanía*, de 13 de abril de 2021 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

TEDH (Gran Sala) *Asunto Guzzardi c. Italia*, de 6 de noviembre de 1980 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

TEDH (Gran Sala) *Asunto Tommaso c. Italia*, de 23 de febrero de 2017 [versión electrónica – HUDOC]. Fecha de la última consulta: 23 de mayo de 2021.

### 7.3. Obras doctrinales

Aba Catoira, A., “El Estado de alarma en España, Teoría y Realidad Constitucional”, *UNED*, nº 28, 2011, pp. 305-334.

Álvarez García, V., “El Coronavirus (COVID-19): Respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Núm. 86-87, marzo-abril 2020, pp. 6-21.

Amoedo-Souto, C., “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”, *El Cronista, IUSTEL*, monográfico “Coronavirus... y otros problemas”, marzo-abril 2020, pp. 66-77, (p. 66) (Disponible todo el número en: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf> ; última consulta 26/05/2021).

Aragón Reyes, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Revista General de Derecho Constitucional* nº 32, 2020, pp. 1-5.

Bonet Pérez, J., “El estado de alarma en España y la cláusula derogatoria del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 2020, pp. 873-919.

Calderón Cerezo, A., “Derecho constitucional de excepción y Estado de Alarma”, *Diario La Ley*, nº 9789, Sección Justicia y Sociedad, 11 de febrero de 2021, Wolters Kluwer.

Carro Martínez, A., “Artículo 116 Situaciones de anormalidad constitucional”, en Alzaga Villaamil, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Tomo IX, Artículos 113 a 127. Cortes Generales, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1987, pp. 208-261.

Casas Baamonde, M.E. y Ángel Quiroga, M., “Derecho de manifestación del sindicato y estado de alarma en la emergencia de COVID-19, ATC núm. 40/2020, de 30 de abril”, *BOE: Revista de Jurisprudencia Laboral*, nº 5, 2020, pp. 1-22.

Cotino Hueso, L., “Las restricciones del derecho de reunión y manifestación bajo el COVID-19 (y la aparente constitucionalidad del decreto de alarma 463/2020 para el Tribunal Constitucional)”, en J.F. Rodríguez Ayuso y E. Atienza Macías (coord.), *Retos jurídico-éticos ante la crisis del COVID-19: perspectiva interdisciplinaria*. Madrid, Wolters Kluwer, 2020.

Cotino Hueso, L., “Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus”, *Diario La Ley*, nº 9608, 30 de marzo de 2020.

Cruz Villalón, P., “El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio).” *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 2, 1981, pp. 93-128.

De Gatta Sánchez, D. F., “Los problemas de las medidas jurídicas contra el coronavirus: las dudas constitucionales sobre el Estado de Alarma y los excesos normativos.” *Diario La Ley*, 2020, nº 9641. (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFICTEAAmMDS2NLS7Wy1KLizPw8WyMDIwMDUwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAJkzsqI1AAAAWKE> ; última consulta 25/03/21).

Fernández Segado, F., *El estado de excepción en el Derecho Constitucional español*. Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1977.

Lafuente Balle, J. M., “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pp. 27-67.

Lecumberri Beascoa, G. “El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho comparado: España: Estado de alarma.” Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, PE 652.005, 2ª edición, julio de 2020.

Leiva Escudero, G., “Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19”, *Diario La Ley*, nº 9642, Sección Doctrina, 28 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

Nogueira López, A., “Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción”, *El Cronista, IUSTEL*, monográfico “Coronavirus... y otros problemas”, marzo-abril 2020, pp. 22-31 (p. 27). (Disponible todo el número en:

Ortega Carballo, C., “Derecho de manifestación en tiempos de pandemia”, *Revista Administración & Ciudadanía*, EGAP, vol. 15, nº 2, 2020, pp. 87-101 (p. 100).

Santaolalla López, F., “Crónica Parlamentaria”, *REDC*, núm.18, pp. 249-282.

Sieira Mucientes, S., “Los Estados Excepcionales.” *Revista de las Cortes Generales*, nº 104, Segundo cuatrimestre, 2018, pp. 361-393.

Simón Yarza, F., “Reflexiones sobre la libertad religiosa ante las restricciones impuestas como consecuencia del Covid-19.” en Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pp. 1-26 (p. 14).

Soler Martínez, J.A., “Estado de alarma y libertad religiosa y de culto”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 53, (2020).

Solozábal Echevarría, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma” en Biglino Campos, P. & Durán Alba, J. F., *Los efectos horizontales de la Covid-19*

sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada. Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2021, pp. 19-42.

Torres del Moral, A., “Terrorismo y principio democrático”, *Revista de Derecho Político*, nº 78, mayo-diciembre 2010, pp. 95-160.

Urías Martínez, J., “Estado de alarma y limitación de derechos: ni excepción ni suspensión.” *Al revés y al derecho*, 14 de abril de 2020 (disponible en: <http://blogs.infolibre.es/alrevesyalderecho/> ; última consulta 24/05/2021).

#### 7.4. Recursos de internet

Alegre Ávila, J. M. y Sánchez Lamela, A., “Nota en relación a la crisis sanitaria generada por la actual emergencia vírica”, *Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 16 de marzo de 2020 (disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2741-Nota-en-relacion-a-la-tesis-sanitaria-generada-por-la-actual-emergencia-virica.aspx> ; última consulta 26/05/21).

Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Debate necesario”. *El País*, 20 de abril de 2020. Versión electrónica en [https://elpais.com/elpais/2020/04/19/opinion/1587313831\\_029359.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/19/opinion/1587313831_029359.html) ; última consulta 18/05/21).

Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Dos precisiones.”, *El País*, 18 de abril de 2020. (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692\\_217311.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html) ; última consulta 18/05/21).

Aragón Reyes, M., “Cartas a la Directora. Dos precisiones”. *El País*, 18 de abril de 2020. Versión electrónica en [https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692\\_217311.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/17/opinion/1587133692_217311.html) ; última consulta 18/05/21).

Arnaldo Alcubilla, E., “Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio: el ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma”, *Diario La Ley*, nº 9637, Sección Tribuna, 21 mayo 2020, Wolters Kluwer.

Artaud de la Ferrière, A., “Coronavirus: Cómo varían las nuevas restricciones a la libertad religiosa en toda Europa.” *The Conversation*, 9 de abril de 2020 (actualizado 4 de mayo de 2020) (disponible en: <https://theconversation.com/coronavirus-how-new-restrictions-on-religious-liberty-vary-across-europe-135879> ; última consulta 06/06/21).

Cappa, G., “La Policía desaloja la Catedral de Granada durante la misa del arzobispo por el estado de alarma”, *Granada Hoy*, 10 de abril de 2020 (disponible en: [https://www.gradahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada\\_0\\_1454254870.html](https://www.gradahoy.com/granada/Policia-desaloja-Catedral-misa-arzobispo-Granada_0_1454254870.html) ; última consulta 12/06/21).

Cotino Hueso, L., “El Tribunal Constitucional, las manifestaciones con coronavirus y su línea favorable a la constitucionalidad del confinamiento”. *Público*, 2 de marzo de 2020 (disponible en: <https://blogs.publico.es/otrasmiradas/32563/el-tribunal-constitucional-las-manifestaciones-con-coronavirus-y-su-linea-favorable-a-la-constitucionalidad-del-confinamiento/> ; última consulta 16/05/21).



Presno Linera, M., “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales: concentraciones y manifestaciones”. *El derecho y el revés*. 24 de abril de 2020 (disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/24/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-12-concentraciones-y-manifestaciones/>; última consulta: 09/05/21).

Ricardo Rodríguez, F., “¿Estado de Alarma o Estado de Excepción?”, *Diario La Ley*, nº 9621, Sección Doctrina, 27 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

Ruiz Miguel, C., “Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español”, *Diario La Ley*, nº 9656, Sección Tribuna, 18 de junio de 2020, Wolters Kluwer.

Ruiz Miguel, C., en entrevista publicada por ABC de Sevilla: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción” *ABC*. 1 de abril de 2020, pp. 42-43. Versión electrónica disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisando-estando-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisando-estando-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)

Ruiz Miguel, C., en entrevista publicada por ABC de Sevilla: “Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción”. *ABC*, 1 de abril de 2020, pp. 42-43. Versión electrónica disponible en [https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisando-estando-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avisando-estando-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html)

Sugrue, T., “2020 is not 1968: To understand today’s protests, you must look further back.” *National Geographic*. 11 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/history/article/2020-not-1968> ; última consulta 28/05/2021).

Tajadura, Tejada J., “Derecho de crisis y Constitución”, *El País*, 20 de marzo 2020, (Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/03/16/opinion/1584364474\\_350250.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/16/opinion/1584364474_350250.html) ; última consulta 26/05/2021) ; última consulta 26/05/21).

Torre de Silva, V., “¿El Covid-19 ataca también a la libertad religiosa?”, *Diario ABC*, 29 de abril de 2020 (disponible en: [https://www.abc.es/opinion/abci-victor-torre-silva-covid-19-ataca-tambien-libertad-religiosa-202004290928\\_noticia.html](https://www.abc.es/opinion/abci-victor-torre-silva-covid-19-ataca-tambien-libertad-religiosa-202004290928_noticia.html) ; última consulta 14/05/21).

Torres Gutiérrez, A., “Las medidas tomadas por las confesiones religiosas en España ante el Estado de Alarma decretado el 14 de marzo de 2020 por la epidemia de coronavirus Covid-19”, *Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose (OLIR)*, 2 de abril de 2020.

Velasco Caballero, F., “Más jurisprudencia sobre el ejercicio del derecho de manifestación en tiempos de alarma”. *Blog de Francisco Velasco*, 2020 (disponible en: [https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/02/mas-jurisprudencia-sobre-el-ejercicio-del-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/amp/?\\_twitter\\_impression=true](https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/05/02/mas-jurisprudencia-sobre-el-ejercicio-del-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/amp/?_twitter_impression=true) ; última consulta 27/04/21).

Velasco de Caballero, F., “El derecho de manifestación, en tiempos de alarma”, *Blog de Francisco Velasco*, 19 de abril de 2020 (disponible en: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/04/19/el-derecho-de-manifestacion-en-tiempos-de-alarma/> ; última consulta 28/04/21).

Vera Santos, J. M., en entrevista publicada por La Razón (edición Andalucía): “¿Hay que declarar el Estado de excepción?” *La Razón*, 23 de marzo de 2020, pp. 12-13. Versión electrónica disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20200323/c6txpux72zfeb5oagdtlfpwi.html>



## 8. Anexo

### RESTRICCIONES POR CORONAVIRUS SOBRE EL CULTO RELIGIOSO EN EUROPA <sup>(110)</sup>

País	Grado restricción	Celebraciones religiosas públicas	Lugares de culto
Dinamarca	Muy alto	Suspendidas	Cerrados
Reino Unido	Muy alto	Suspendidas	Cerrados
Alemania	Muy alto	Suspendidas	Cerrados
Grecia	Muy alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado*
Rumanía	Muy alto	Suspendidas	Abiertos*
Chipre	Muy alto	Suspendidas	Cerrados
Malta	Muy alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Eslovenia	Muy alto	Suspendidas	Cerrados
Estonia	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Irlanda	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Finlandia	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Croacia	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Bélgica	Alto	Suspendidas	Abiertos, sujetos a distanciamiento social
Letonia	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado, máx. 50 personas
Lituania	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Austria	Alto	Suspendidas con excepciones puntuales	Abiertos para el culto privado
Italia	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Eslovaquia	Alto	Suspendidas	Abiertos, sujetos a medidas de control en la entrada
Portugal	Alto	Suspendidas	Ministros religiosos reciben dispensa especial

<sup>(110)</sup> Artaud de la Ferrière, A., “Coronavirus: Cómo varían las nuevas restricciones a la libertad religiosa en toda Europa.” *The Conversation*, 9 de abril de 2020 (actualizado 4 de mayo de 2020) (disponible en: <https://theconversation.com/coronavirus-how-new-restrictions-on-religious-liberty-vary-across-europe-135879> ; última consulta 06/06/2021).

Luxemburgo	Alto	Suspendidas	Abiertos para el culto privado
Suecia	Moderado	Permitidas, máx. 50 personas	Abiertos
República Checa	Moderado	Permitidas, máx. 30 personas	Abiertos
Francia	Moderado	Permitidas, máx. 20 personas	Abiertos*
Países Bajos	Moderado	Permitidas, máx. 30 personas, sujetas a distanciamiento social	Abiertos para el culto privado
Polonia	Moderado	Permitidas, máx. 5 personas	Abiertos para el culto privado
Bulgaria	Bajo	Permitidas	Abiertos para el culto privado
Hungría	Bajo	Permitidas	Restricciones de movilidad no deberían obstaculizar las actividades religiosas
España	Bajo	Permitidas, sujetas a distanciamiento social	Abiertos

(Fuente: Artaud de la Ferrière, A.)