



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

ESTADO DE ALARMA EN TIEMPOS DE
COVID-19: UN ESTUDIO DOCTRINAL
SOBRE SU POLÉMICA APLICACIÓN EN
ESPAÑA

Autor: ÁLVARO VIGÓN MONTERO

5º, E-3 Analytics

Derecho Constitucional

Tutora: María Isabel Álvarez Velez

Madrid

Junio, 2021

Resumen

El presente trabajo se centra en el estudio del estado de alarma. A este fin, se recoge la regulación referente a este en el ordenamiento jurídico español, así como un estudio de los mecanismos legales empleados por los países de nuestro entorno para combatir la COVID-19. Adicionalmente, para su mejor comprensión, se han contrapuesto diferentes argumentarios en relación con el estado de alarma y su aplicación. Por último, la conclusión contiene una reflexión y valoración personal de los puntos tratados por el trabajo, así como cuál de los mecanismos legales previstos por nuestro ordenamiento jurídico hubiera sido el más acertado para combatir la pandemia.

Palabras Clave: Derecho Constitucional, Estado Alarma, Derecho Comparado, Derecho a la libre circulación

Abstract

This thesis will focus on the study of the state of alarm. To this end, the regulation referring to it in the Spanish legal system is included, as well as a study of the legal mechanisms used by the countries of our environment to combat COVID-19. Additionally, for a better understanding, different arguments in relation to the state of alarm and its application have been contrasted. Finally, the conclusion contains a reflection and personal assessment of the points addressed by the work, as well as which of the legal mechanisms provided by our legal system would have been the most appropriate to combat the pandemic.

Keywords: Constitutional Law, State of Alarm, Comparative Law, Right to Freedom of Movement

Índice

Índice	3
Abreviaturas	4
1. Introducción	5
1.1 Declaraciones del estado de alarma durante la Crisis del COVID-19	5
1.2 Regulación del Estado de Alarma	8
2. Contenido de los Decretos que declaran los distintos Estados de Alarma	12
3. Derecho de excepción en distintos países de Europa y ejecución de las medidas	15
3.1 Italia	15
3.2 Francia	17
3.3 Portugal	18
3.4 Alemania	20
4. Puntos polémicos relativos a los distintos Estados de Alarma	21
4.1 ¿Era el estado de alarma la mejor figura a la que recurrir?	21
4.2 Libertad de circulación: ¿Limitación o suspensión?	26
4.3 ¿Es constitucional prorrogarlo 6 meses?	30
5. Conclusión	33
6. Bibliografía	39
6.1 Legislación	39
6.2 Jurisprudencia	39
6.3 Obras doctrinales	40
6.4 Recursos de internet	42

Abreviaturas

CE – Constitución Española

RD – Real Decreto

CCAA – Comunidad Autónoma

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

TC – Tribunal Constitucional

LO 3/1986 – Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE 29 de abril de 1986)

LO 4/1982 – Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE 5 de junio de 1981)

FJ – Fundamento Jurídico

1. Introducción

En el presente trabajo vamos a abordar el estudio del estado de alarma. Para ello, vamos a hacer un breve resumen del contexto, acompañado de la regulación sobre el estado de alarma en España y el contenido de los sucesivos RD declarativos del mismo. A continuación, se presentará una comparativa entre diferentes países de nuestro entorno para entender las bases legales sobre las cuales se han asentado las medidas tomadas. Después, se ha hecho un estudio doctrinal, presentando un debate sobre tres temas jurídicamente polémicos relacionados por el estado de alarma. Por último, encontramos una conclusión en la que se incluye una valoración personal de los puntos tratados a lo largo del trabajo.

Así pues, la descripción de los hechos y el contenido de la regulación del estado de alarma permitirá una mejor comprensión de los argumentos utilizados como crítica a este respecto de las materias consideradas polémicas. Asimismo, el análisis de las medidas tomadas por otros países europeos facilita profundizar en el análisis, pues se contemplan las medidas tomadas por estos como posibles alternativas a las medidas tomadas en España. De esta manera, el objetivo no es otro que comprender la situación jurídica existente a raíz de la covid-19 y valorar fórmulas alternativas a la gestión realizada por las autoridades españolas.

1.1 Declaraciones del estado de alarma durante la Crisis del COVID-19

El estado de alarma, junto con los estados de excepción y sitio, son tres situaciones extraordinarias que solamente pueden declararse en casos de máxima necesidad. El estado de alarma, objeto de este trabajo, se ha declarado 4 veces a lo largo de la época democrática española: una vez a causa de la crisis de los controladores aéreos en 2010 y tres veces a raíz de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. En concreto, dos de estas tres veces ha sido declarado a nivel nacional y una a nivel regional en distintos municipios de la Comunidad de Madrid.

A lo largo de este trabajo, nos centraremos en las declaraciones del estado de alarma a causa de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, ya que estas aplicaciones son más recientes y de mayor actualidad, puesto que han sido declaradas en el último año e incluso uno de estos estados de alarma sigue vigente en el momento de elaborar este trabajo.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 como pandemia global debido al fuerte impacto que estaba provocando a lo largo de todo el mundo. La rápida expansión del virus internacionalmente hizo necesario que se tomaran medidas inmediatamente, para intentar contener su propagación. De este modo, el Gobierno de España decidió declarar el estado de alarma, en virtud del art. 116,2 de la Constitución Española el día 14 de marzo de 2020 mediante 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”.

Tal y como indica la Constitución Española, el estado de alarma solo puede tener una duración inicial de 15 días (se analizará en detalle más adelante). De este modo, para poder extender su vigencia, el Congreso de los Diputados aprobó cada dos semanas sucesivas prórrogas del estado de alarma, hasta llegar a un total de seis prórrogas, siendo la última el 5 de junio con vigencia hasta el 21 de junio de 2020.

Tras el fin de la desescalada, el 21 de junio se volvió a una etapa de normalidad en la que se aprobaron diversas medidas para combatir la pandemia e intentar mantener el número de casos bajo control como por ejemplo el “Real Decreto 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19”. Lo que pretendía este Real Decreto es, como su nombre indica, establecer medidas para prevenir el aumento de casos y mantener controlada la situación.

Posteriormente, para fortalecer las medidas de seguimiento y control establecidas en el Real Decreto mencionado, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó el 16 de julio de 2020 el “Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19”. Este plan tenía la finalidad de “reducir al máximo la transmisión del virus, minimizando su impacto en la salud y en la sociedad, las instituciones deben estar preparadas para responder a cualquier escenario de riesgo para

la salud pública, asumiendo que es necesaria la coordinación y la toma de decisiones conjunta en función de los diferentes escenarios”.

Posteriormente, el desarrollo y evolución de la pandemia empezó a mostrar un aumento de los casos y tasas de ocupación en los hospitales, así como un aumento en ingresos en las unidades de cuidados intensivos, lo que empezó a hacer necesaria la toma de nuevas medidas más estrictas apuntadas específicamente a los territorios cuya situación sea de mayor gravedad y dónde las medidas adoptadas previamente no hayan causado el efecto planeado.

De esta forma, el Gobierno de España consideró que en los municipios con una población superior a 100.000 donde hubiese más de 500 casos cada 100.000 habitantes, con más de un 10% de positivos en las pruebas y cuya comunidad tuviese más de un 35% de ocupación en las unidades de cuidados intensivos a causa de pacientes con COVID sería necesaria la adopción de medidas extraordinarias para parar la expansión del virus. Los municipios que cumplían dichas condiciones eran Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz.

Visto lo anterior, se decidió declarar el segundo estado de alarma durante la pandemia del COVID-19, pero éste fue solamente declarado en la Comunidad de Madrid y, más en concreto, en las localidades expuestas en el párrafo anterior mediante el “Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2”, el cual no llegó a ser prorrogado tras dos semanas de vigencia.

Poco después, aumentó notablemente la incidencia a nivel nacional hasta situarse en niveles de riesgo algo e, incluso, de riesgo muy alto en algunas localidades. Además, aumentó también la ocupación de camas en las unidades de cuidados intensivos en todo el territorio español. Esta situación, acompañada de un progreso poco claro en el desarrollo y suministro de las vacunas para afrontar el COVID-19 llevó al Gobierno a decretar un nuevo estado de alarma, en este caso a nivel nacional, el 25 de octubre a través del “Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2”. Su vigencia inicial de dos semanas finalizaba el 9 de noviembre a las 00:00. Sin embargo, el día 3 de

noviembre se aprobó una prórroga de este estado de alarma con una duración de seis meses, es decir, hasta el 9 de mayo de 2021 tras la autorización del Congreso y posterior publicación del “Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2”.

1.2 Regulación del Estado de Alarma

El estado de alarma se regula en el art. 116 CE junto con los estados de excepción y sitio. En su regulación, este artículo da una serie de pautas a nivel muy general acerca de su funcionamiento. En primer lugar, el art. 116 CE establece, en su punto primero, la reserva de ley orgánica, ya que dicho artículo indica que el estado de alarma deberá ser regulado por ley orgánica.

En su punto segundo indica que “será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros” y cuyo plazo no puede ser superior a 15 días, salvo que el Congreso de los Diputados apruebe una prórroga. Además, se deberá indicar “el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”.

Además, el art. 116.5 CE (precepto común a los estados de alarma, excepción y sitio) dispone que “no podrá procederse a la disolución del Congreso” mientras esté declarado el estado de alarma y niega cualquier capacidad del estado de alarma de interrumpir el funcionamiento del Congreso ni de cualquiera de los poderes constitucionales del Estado. Por último, este punto establece que en caso de que el Congreso esté disuelto o que el mandato hubiese expirado, será la Diputación Permanente quien asuma las competencias del Congreso, precepto también recogido en el art. 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Por último, el punto sexto del art. 116 CE establece que su declaración “no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.

El Reglamento del Congreso de los Diputados también hace referencia al Estado de Alarma en su art. 162. Del mismo, cabe destacar su punto tercero el cual, en relación a las prórrogas del mismo, permite a los Grupos Parlamentarios “presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”. Como limitación a las mismas, establece que dichas propuestas deberán ser presentadas con más de dos horas de antelación con respecto a la sesión en la que se vaya a debatir dicha autorización.

Tal y como se ha explicado anteriormente y como indica el art. 116.1 CE, el estado de alarma debe ser regulado mediante Ley Orgánica, en este caso, la “Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio”. Para que este estudio regulatorio no se haga demasiado extenso, procederemos solamente a indicar los preceptos más importantes que nos permitan entender el espíritu de la Ley Orgánica y del estado de alarma.

En primer lugar, y común a los estados de alarma, excepción y sitio cabe destacar la necesidad de su aplicación a raíz de “circunstancias extraordinarias que hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad” (art. 1.1 LO 4/1981). Además, el punto segundo de este mismo artículo hace mención del principio de proporcionalidad de las medidas y duración de los distintos estados, al establecer que éstas deberán ser solamente las “estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad”. Además, el art. 3.2 de esta ley establece el derecho a indemnización de aquellos sujetos que sufran “daños o perjuicios por actos que no les sean imputables”.

Cruz Villalón entiende la consideración del derecho de excepción como una garantía del orden público, al cual solamente se debería recurrir en situaciones de crisis institucional fuera del alcance de la capacidad normativa de la CE. Sin embargo, según entiende el autor, dicha incapacidad no puede devenir solamente de la excepcionalidad de la situación, sino que ésta debe venir acompañada del contenido de la constitución. Tal y como indica: “el derecho de excepción pone de manifiesto hasta dónde un ordenamiento está dispuesto a llegar en nombre de su propia seguridad sin con ello mismo desautorizarse”.¹

¹ Cruz Villalón, P. (1984). Estados excepcionales y suspensión de garantías

Resulta curiosa la definición que hace Goig Martínez del derecho de excepción cuando lo describe como “una medida ilegal pero perfectamente jurídica y constitucional”, de tal forma que surge a raíz de circunstancias excepcionales sustituyendo temporalmente a la normativa ordinaria, pudiendo ser el derecho de excepción contrario a la misma, legitimándose en la protección del orden constitucional. Por tanto, el derecho de excepción no debe entenderse como ajeno al Estado de Derecho, sino como un mecanismo de defensa del mismo.²

Concretando ya en el estado de alarma, éste podrá ser declarado según lo dispuesto en el art. 116.2 CE ya explicado cuando se produzca alguna de las situaciones establecidas en el art. 4 de la LO 4/1981:

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

En los casos descritos en los casos a) y b), es decir, principalmente en casos de catástrofes y crisis sanitarias (como es el caso de la situación objeto de este trabajo), la Autoridad competente podrá, además de las medidas que le permite esta ley, tomar las medidas “establecidas en las normas para la lucha contra enfermedades infecciosas, protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales”.

Por otro lado, si estamos frente a los casos de paralización de servicios públicos esenciales o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, el Gobierno “podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento”.

² Goig Martínez, J.M., “La defensa política de la Constitución y estados excepcionales (I)”, Revista de Derecho UNED, núm 4, 2009, pp. 263-296

Como hemos visto antes, es el Consejo de Ministros quien declara el estado de alarma mediante Real Decreto y, además, será también la Autoridad competente mientras éste este vigente (art. 7). Sin embargo, pese a que quien declara el estado de alarma es el Gobierno, el presidente de cualquier Comunidad Autónoma podrá solicitar al Gobierno su declaración cuando las situaciones explicadas afecten exclusivamente a una parte de su Comunidad Autónoma o a la totalidad de la misma (art. 5). En los casos en los que se dé la situación explicada, el Gobierno podrá delegar al Presidente de dicha CCAA la capacidad de Autoridad competente.

En relación con el control del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados, el primero deberá notificar la declaración del estado de alarma y entregar al Congreso toda la información que éste requiera. Además, el Gobierno también deberá informar al Congreso de todos los decretos que se dicten mientras el estado de alarma esté vigente (art.8.1 y 8.2).

Cuando la Autoridad competente sea el gobierno, dispondrá del mando sobre “todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas” en los casos que sea necesario para poder asegurar la protección de personas, bienes y lugares (art. 9.1). En el caso de ser el Presidente de una Comunidad Autónoma no quedarán bajo su mando, sino que podrá requerir su colaboración, pero, en todo caso, seguirán respondiendo ante sus mandos naturales (art. 9.2).

Por último, el artículo 11 de esta Ley Orgánica nos indica las distintas medidas que se pueden acordar durante la vigencia del estado de alarma:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto”, es decir, en situaciones de desabastecimiento.

Goig Martínez explica que existe una doble necesidad en relación a la declaración del Estado de Alarma. Por un lado, la constitución de un instrumento que se pueda emplear frente a catástrofes naturales, así como en situaciones que causen una anomalía social. Por el otro lado, debe responder a la necesidad de ser la primera respuesta ante situaciones de emergencia.³

2. Contenido de los Decretos que declaran los distintos Estados de Alarma

A lo largo del 2020 se dieron un total de tres declaraciones de estado de alarma, la primera de ellas fue mediante el RD 463/2020 el cual se aprobó el 14 de marzo. Este fue el más extenso en cuanto a sus medidas debido a la cantidad de dificultades que se sumaron, de entre las cuales se puede distinguir principalmente el desconocimiento del virus, su gravedad e incidencia y la ignorancia que se tenía en el momento sobre cual podría ser la mejor actuación de respuesta.

El segundo estado de alarma fue declarado mediante el RD 900/2020. A diferencia del RD 463/2020, el ámbito territorial se limitó a los municipios de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz, todos ellos en la Comunidad de Madrid (art. 2).

³ Goig Martínez, J.M., “La defensa política de la Constitución y estados excepcionales (II). Un estudio de derecho constitucional comparado”, Revista de Derecho UNED, núm 5, 2009, pp. 211-251

La última de estas tres declaraciones se adoptó mediante el RD 926/2020, el cual también tuvo un enfoque sobre todo el ámbito del territorio nacional.

Tal y como indica la regulación comentada anteriormente, los tres estados de alarma fueron declarados para el periodo de quince días establecido. La diferencia entre los tres estados de alarma vino por la duración de las respectivas prórrogas del primero y del tercero (puesto que el segundo no fue prorrogado debido a que inmediatamente después llegó el RD 926/2020). De este modo, el primer estado de alarma fue prorrogado contantemente durante periodos bisemanales, con una duración total de 98 días, mientras el tercer estado de alarma solamente fue prorrogado una vez, pero por una duración de seis meses, aspecto muy discutido y del que hablaremos más adelante.

Además de en su duración, encontramos ciertas diferencias en relación a la Autoridad competente en los tres estados de alarma. Mientras en el primer estado de alarma la Autoridad competente fue el Gobierno (art. 4.1), actuando como autoridades competentes delegadas en cada una de sus áreas de responsabilidad los Ministros de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad (quien además asume la responsabilidad de aquellas funciones que no recaen en alguno de los otros Ministerios mencionados (art. 4.2), muy similar fue en el caso del segundo estado de alarma declarado solamente en Madrid. Sin embargo, en el tercer estado de alarma se delegó la autoridad en los presidentes de cada Comunidad Autónoma (art 2.2).

Además de las diferencias que se pueden encontrar en sus respectivas duraciones, se deben señalar también las relacionadas con la Autoridad competente en cada uno de los estados de alarma. Durante el primero de ellos la Autoridad competente fue el gobierno (art. 4.1), actuando como autoridades competentes delegadas en cada una de sus áreas de responsabilidad los Ministros de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad. Además, el Ministerio de Sanidad asumió la responsabilidad de aquellas funciones que no recaían en alguno de los otros Ministerios mencionados (art. 4.2). Muy similar fue en el caso del segundo estado de alarma declarado solamente en Madrid. Sin embargo, en el tercer estado de alarma se delegó la autoridad en los presidentes de cada CCAA (art 2.2).

Dentro del contenido y medidas de cada uno de los estados de alarma, se pueden encontrar diferencias muy claras con respecto al punto de vista de la restricción de derechos. Mientras el segundo estado de alarma solamente establecía la restricción de entrada y salida de personas de los municipios mencionados anteriormente (con la excepción de una serie de desplazamientos justificados establecidos en el art. 5.1) el tercer estado de alarma cambiaba esta restricción por limitaciones a la libertad de circulación entre las 23:00 y las 6:00 (art. 5.2) dando además un margen a las Comunidades de adelantar o retrasar una hora dicho periodo. Además, este tercer estado de alarma permitía a las Comunidades Autónomas restringir la entrada y salida de su territorio o de ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior (art. 6).

Sin embargo, la principal diferencia se encuentra en relación con el primer estado de alarma, el cual limitaba de una forma mucho mayor la libertad de circulación de las personas, estando prohibida la circulación por las vías o espacios de uso público “salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, así como adquisición de otros productos y prestación de servicios de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza.” (art. 7)

Si bien es cierto que se incluían más medidas, se ha realizado un resumen de las principales, para que este apartado no fuese un listado sino una comparación.

3. Derecho de excepción en distintos países de Europa y ejecución de las medidas

La gran mayoría de países europeos han respondido con medidas similares a los retos provocados por el COVID-19. Sin embargo, encontramos grandes diferencias en los marcos legales que permiten la adopción de dichas medidas. En este apartado se realizará una breve comparación de la regulación del Derecho de excepción de los diferentes países europeos, y las bases legales que han permitido tomar las medidas necesarias para afrontar la crisis sanitaria. Se van a examinar los casos de Italia, Francia, Portugal y Alemania, ya que al ser estos los países de referencia en la Unión Europea reflejaremos con claridad la reacción general a la pandemia.

3.1 Italia

Puesto que Italia fue el primer país europeo afectado por el COVID-19 será un buen punto de partida para el análisis, ya que se vieron forzados a tomar las primeras medidas, y servir de ejemplo para el resto de los países. A diferencia de España, la Constitución Italiana no contiene un Derecho de excepción aplicable para este tipo de situaciones.. El único reflejo del Derecho de excepción se introduce en el artículo 78 con el “estado de guerra”. Lo que sí establece es un marco de reglas para hacer frente a situaciones de necesidad y urgencia. Estas permiten al Gobierno sustituir a las instituciones territoriales “en caso de peligro grave para la incolumidad y la seguridad pública”⁴. También disponen de la figura de decretos-leyes con fuerza de ley ordinaria⁵, los cuales deben ser convertidos en ley por el Parlamento en un plazo de sesenta días, similar al comportamiento que esta figura tiene en España. Este instrumento legal ha sido el más empleado a lo largo de la crisis sanitaria.

También disponen de otras normas legales bajo las cuales se regulan las situaciones de necesidad, como por ejemplo el Código de Protección Civil donde se anticipa la

⁴ Art. 120.2 de la Constitución Italiana: “El Gobierno podrá suplir los órganos de las Regiones, de las Ciudades, de las Provincias y de los Municipios en caso de [...] peligro grave para la incolumidad y seguridad pública”

⁵ Art. 77 de la Constitución Italiana

declaración del estado de emergencia “para aquellos eventos calamitosos de origen natural o derivados de la actividad humana que requieren medios y poderes extraordinarios para una respuesta inmediata por un tiempo limitado”⁶. Esta condición será declarada por el Consejo de Ministros, previa propuesta de su Presidente o del Presidente de la Región en cuestión para determinar su extensión territorial y duración. La duración máxima será de doce meses, con la opción de ser prorrogado durante otro periodo equivalente (art. 24). El contenido y los límites de este vienen determinados por el art. 25.

Por último, exploramos la Ley 833/1978⁷, la cual permite al Ministro de Salud, a los Presidentes Regionales y a los Alcaldes la aprobación de órdenes en materia de salud pública, permitiéndoles la implementación de las medidas necesarias en sus ámbitos de competencia.

Cuando se confirmaron los primeros casos de COVID-19 en el país, la primera reacción fue prohibir, a través de dos órdenes dictadas los días 27 y 30 de enero 2020, el tráfico aéreo con China y, posteriormente, se declaró el Estado de Emergencia del Código de Protección Civil⁸ el día 31 de enero de 2020 con un plazo inicial de seis meses⁹. A finales del mes de febrero se aplicó la Ley 833/1978 para iniciar con el confinamiento en las zonas del centro y norte de Italia.

El 23 de febrero, se aprobó el Decreto-Ley 6/2020 que permitió la implementación de las medidas necesarias para la contención del COVID-19. Dicho precepto viene recogido en el artículo 1, donde podemos destacar la prohibición del traslado entre las zonas afectadas o la suspensión de todo tipo de eventos y de enseñanza. La libertad que permitía al Primer Ministro adoptar cualquier medida que fuera necesaria para hacer frente a la situación causó inquietud entre la población, lo que forzó la derogación de dicha cláusula mediante el Decreto-Ley 19/2020.

⁶ Art. 7.c) de la Constitución Italiana

⁷ Ley 833/1978, de 23 de diciembre, sobre Ordenación del Servicio Sanitario Nacional

⁸ Mediante el *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*

⁹ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

En resumen, Italia afrontó el coronavirus sirviéndose de Decretos-Leyes, cuyo control corresponde al Parlamento. A su vez, se han adoptado gran cantidad de decretos por parte del Primer Ministro cuyo control corresponde a la jurisdicción ordinaria¹⁰.

3.2 Francia

La Constitución Francesa de 1958 permite afrontar potenciales amenazas o eventos excepcionales a través de previsiones normativas distintas.

En primer lugar, existe la posibilidad de que se le otorgue al Presidente de la República poderes excepcionales. Para que esto ocurra, debe existir una amenaza grave o inmediata a “la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales”¹¹. Con un plazo de treinta días, el Consejo Constitucional podrá examinar la concurrencia de las circunstancias excepcionales para determinar si las condiciones de urgencia se mantienen.

También existe la posibilidad de recurrir al Estado de Sitio, regulado en el art. 36 de la Constitución Francesa. éste será declarado por el Consejo de Ministros con un plazo total de doce días, prorrogables previa aprobación del Parlamento. Sin embargo, la excepción de su uso se declara en caso de guerra o insurrección armada.

Estas dos no son las únicas leyes donde contemplamos estados de excepción en la Constitución Francesa. Uno de los más aplicables para mi argumentación es el Estado de Urgencia, recogido en la Ley 55-385, pudiendo este ser declarado en supuestos de eventos que puedan poner en peligro el orden público por su naturaleza o gravedad. Al igual que el Estado de sitio, este será declarado mediante el Consejo de Ministros y por un plazo de doce días, cuyo plazo podrá ser prorrogado mediante ley, la cual deberá establecer su duración¹².

10 Alvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). Coronavirus y Derecho (XXXVI): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Italia). Foro de Investigación CSYJ

11 Art. 16 de la Constitución Francesa

12 Art. 1, 2 y 3 de la *Loi 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application Algérie*

El Código de Salud Pública Francés establece que, bajo el apercibimiento de amenaza grave sobre la salud pública, se admitirán medidas de emergencia. Estos preceptos han sido modificados y ampliados en los últimos meses¹³.

Para combatir la crisis sanitaria, Francia no ha empleado ninguno de sus estados de excepción. A diferencia de los otros países, el Parlamento francés aprobó la Ley 2020-290 que configura el “Estado de Urgencia Sanitaria”, por el que se permite la alteración de la realidad sanitaria, financiera o electoral, incorporando nuevos preceptos y modificando el Código de Salud Pública¹⁴.

Dicha ley incorpora al Código de Salud Pública el art. L3131-12 donde se establece que para declarar el Estado de Urgencia Sanitaria se requerirá la existencia de una “catástrofe sanitaria que ponga en peligro, por su naturaleza y gravedad, la salud de la población”. Este será declarado por el Consejo de Ministros y su duración será de un mes, siendo posible su prorrogación a través de ley.

Tal y como indica el art. L3131-13 del Código de Salud Pública, el Gobierno deberá informar al Senado y a la Asamblea nacional de todas las medidas que se pongan en práctica y, además, éstos podrán solicitar la información que estimen oportuna. Para prorrogar el Estado de Urgencia Sanitaria se requiere la aprobación de ambas cámaras. Por otro lado, todas las medidas adoptadas durante la emergencia sanitaria podrán ser recurridas ante la jurisdicción administrativa siempre y cuando haya finalizado la emergencia sanitaria, (art. L3131-18) ¹⁵.

3.3 Portugal

La Constitución Portuguesa de 1976 recoge la existencia de dos estados excepcionales en virtud de los cuales se permite suspender el ejercicio de los derechos y libertades

¹³ Alvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). Coronavirus y Derecho (XXXVII): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Francia). Foro de Investigación CSYJ.

¹⁴ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305.

¹⁵ Alvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). Coronavirus y Derecho (XXXVII): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Francia). Foro de Investigación CSYJ.

fundamentales. Vienen regulados en el art. 19 y son el estado de sitio y el estado de emergencia. Estos responden a un criterio gradualista, el cual se aplicará a un estado u otro en base al nivel de la gravedad circunstancial en caso de “agresión efectiva o inminente por fuerzas extranjeras, de grave amenaza o alteración del orden constitucional democrático o de calamidad pública”.

La declaración de un estado u otro debe respetar, en todo caso, los principios de proporcionalidad y necesidad y, a su vez, mantener la duración y extensión territorial al mínimo (duración inicial máxima de quince días, la cual puede ser prorrogada). Para su declaración, se requerirá la pronunciación por el Presidente de la República, previa audiencia del Gobierno, además de la autorización de la asamblea de la República¹⁶.

Su desarrollo aparece principalmente en la Ley 44/86, de 30 de septiembre, sobre el Régimen de estado de sitio y el estado de alarma. Existen otros preceptos legales como por ejemplo la Ley de Bases de Protección Civil, la cual permite a las autoridades (tanto locales como gubernamentales) declarar situaciones de alerta, contingencia o calamidad acompañadas de las medidas limitativas de derechos que sean necesarias. Por último, encontramos la Ley de Bases de Sanidad, donde se recogen las medidas que la autoridad sanitaria puede implementar cuando se den situaciones que “pueden causar o incrementar daños graves a la salud de los ciudadanos o comunidades, y para la vigilancia de la salud en el ámbito territorial nacional que se deriva de la circulación de personas y bienes en el tráfico internacional”¹⁷.

El Estado de Emergencia fue declarado en Portugal el 18 de marzo de 2020¹⁸, aunque ya se habían adoptado una serie de medidas que reflejaban el conocimiento de una urgencia sanitaria por parte del país. La regulación del Estado de Emergencia fue recogida en un Decreto del Gobierno publicado el 20 de marzo de 2020¹⁹, para prevenir la transmisión del virus, destacando la suspensión parcial del derecho a la libre circulación²⁰.

¹⁶ Arts. 19.8, 134.d) y 138 de la Constitución Portuguesa.

¹⁷ Base 34 Lei 95/2079, de 4 Setembro, aprova a Ley de Bases da Saúde.

¹⁸ Mediante el Decreto do Presidente da República 14-A/2020, de 18 de Março, Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

¹⁹ Decreto n.o 2-A/2020, de 20 de Março, Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República.

²⁰ Alvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). Coronavirus y Derecho (XXXIX): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Portugal). Foro de Investigación CSYJ.

Mientras el Estado de Emergencia continuará, era la Asamblea de la República quien controlaba su aplicación, añadiendo, modificando o revocando las medidas.

El art. 19 de la Constitución Portuguesa establece que el Presidente y la Asamblea de la República tienen la obligación de remitir al Parlamento, tras el fin del estado excepcional, un informe en el que se detallan las acciones implementadas en respuesta a la pandemia. La Asamblea de la República también podrá solicitar la responsabilidad civil o incluso penal del Gobierno por las actuaciones durante la vigencia del Estado de Sitio o Emergencia²¹.

3.4 Alemania

La Ley Fundamental Alemana divide entre estados de emergencia internos y estados de emergencia externos, atendiendo al origen de la situación de crisis. Los que se analizarán más en detalle los estados de emergencia internos por su relación con este estudio.

Dentro de éstos se distinguen dos vertientes según su procedencia. En primer lugar, pueden ser originados por catástrofes naturales, en las cuáles hay que distinguir si afectan solamente a un único estado federado, en el cual se podrá solicitar la asistencia a otras instituciones, o que afecten a más de un estado federado, en el que el Gobierno Federal podrá emitir órdenes a los estados federados²². En segundo lugar, la amenaza puede proceder de una crisis política interior, en cuyo caso el Gobierno Federal podrá asumir competencias adicionales para hacer frente a la situación, incluso llegando a la suspensión temporal de los poderes del estado federal conflictivo²³.

En vez de emplear los preceptos constitucionales explicados anteriormente para combatir el COVID-19, se tomó la decisión de emplear la Ley de Protección contra las Infecciones, regulando así el reparto competencial entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados Federados. En línea con lo establecido en esta ley, son los Estados Federados los

²¹ Art. 28.2 Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, Regime do estado de sítio e do estado de emergência

²² Apartados 2 y 3 del art. 35 de la Ley Fundamental de Alemania

²³ Arts. 91 y 87.a) de la Ley Fundamental de Alemania

que deberán decretar las actividades necesarias para establecer medidas limitativas de derechos.²⁴.

Sin embargo, durante esta crisis, esta ley ha sido modificada para aumentar las competencias del Gobierno Federal permitiéndole declarar “la situación de epidemia” en todo el territorio alemán y otorgando nuevas competencias al Ministerio Federal de Salud²⁵.

El Parlamento alemán declaró que la propagación del COVID 19 era una amenaza nacional, permitiendo al Gobierno Federal implementar las medidas que estimen oportunas de acuerdo con la legalidad. Hasta que la excepcionalidad de la situación no se considere concluida y así se decrete por el Parlamento, no se podrá exigir responsabilidad al Gobierno.

4. Puntos polémicos relativos a los distintos Estados de Alarma

En esta parte del trabajo se realizará un estudio de algunos de los puntos más polémicos en relación con la declaración del estado de alarma en España y se analizarán distintos puntos de vista de la doctrina. Empezaremos con el análisis de si el estado de alarma era la mejor figura jurídica para hacer frente a la situación y que otras posibles alternativas existen en nuestra legislación. Después, se expondrán distintos argumentos en relación con la libertad de circulación determinando si ésta fue, como indican algunos juristas, suspendida o si fue, como defiende otro sector simplemente limitada y, por tanto, constitucional. Por último, se estudiará el tema de las prórrogas y, en concreto, la polémica prórroga de seis meses.

4.1 ¿Era el estado de alarma la mejor figura a la que recurrir?

²⁴ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

²⁵ Alvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). Coronavirus y Derecho (XXXVIII): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Alemania). Foro de Investigación CSYJ

Como es bien sabido la emergencia sanitaria en marzo de 2020 llevó al Gobierno a declarar el estado de alarma para tomar una serie de medidas urgentes para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, la declaración del estado de alarma ha sido muy criticada por numerosos juristas, quienes afirmaban que nos encontrábamos ante un estado de excepción encubierto y ponían en duda la necesidad del estado de alarma para combatir el COVID-19.

Antes de proceder a analizar los argumentos de unos y de otros resulta necesario volver a considerar el art. 4 LOEAES, donde se recoge que el Gobierno podrá declarar el estado de alarma en el caso de “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”. La situación vivida en los últimos meses y, en especial, en el mes de marzo de 2020 encaja a la perfección con lo establecido en este artículo, lo que parece indicar que la declaración del estado de alarma fue conforme a derecho.

Sin embargo, como se expondrá más adelante, un sector importante de la doctrina ha defendido que a través de la legislación sanitaria vigente se podría haber combatido la pandemia, sin necesidad de haber declarado un estado de alarma que han defendido la posición de que no era necesario declarar el estado de alarma y que recurriendo a la legislación sanitaria se podrían haber tomado las medidas necesarias para combatir la pandemia. Estos basan su argumentación en los preceptos legales recogidos en tres leyes distintas que permitirían tomar dichas medidas. Dichas leyes son (i) la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, (ii) la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y (iii) la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

De este modo, para combatir situaciones como la actual, el art. 2 Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública permite tomar medidas de carácter individual mientras que, art. 3 de la misma ley permite tomar medidas de carácter general. Es precisamente dentro de estas medidas generales donde se podrían incluir las medidas recogidas en el art. 7 del RD 463/2020 limitativas de la libertad de circulación, puesto que dichas medidas encajan en lo establecido en la LO 3/1986 cuando

hace referencia a “las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”²⁶.

A lo mismo hace referencia también Cotino Hueso al indicar que dicho precepto posibilita la adopción de medidas como la suspensión de actividades o cierre de empresas, medidas llevadas a cabo durante la crisis del coronavirus.²⁷

Además, se podría recurrir también al art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que “tipifican una multiplicidad de medidas para hacer frente a las crisis sanitarias”, las cuales podrían haber evitado la declaración del estado de alarma. No obstante, el Derecho de necesidad tiene sus límites, pero “estos límites se determinan caso por caso, atendiendo a la urgencia temporal y a la severidad del peligro, mediante el recurso al principio de proporcionalidad”²⁸.

En la misma línea, en referencia al art. 45 de la Ley 33/2011, hay quien defiende que “en nuestro ordenamiento jurídico existen instrumentos legislativos que permiten al Gobierno de la Nación, por propia iniciativa o a solicitud de cualquier autoridad pública de carácter territorial, adoptar las medidas necesarias para limitar los derechos y libertades en términos similares a los del Estado de Alarma, sin necesidad, por tanto, de la permanencia de éste”²⁹. Sin embargo, según el autor, no se podría haber restringido mediante este precepto la libertad de circulación, para cuya restricción habría que haber aplicado para ello habría que haber aplicado la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

²⁶ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

²⁷ Cotino Hueso, L. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. El Cronista, núm. 86-87 Marzo-Abril 2020

²⁸ Álvarez García, V (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. El Cronista, Num. 86-87 Marzo-Abril 2020

²⁹ Díaz, P (2020). Sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas por la Covid 19. Diario Jurídico?????

Se ha defendido que “para la garantía de los derechos fundamentales por las importantes restricciones impuestas colectivamente a los ciudadanos, hubiera sido necesario declarar el Estado de Excepción”, puesto que se cumplía el supuesto de hecho establecido en el art. 13.1 LOEAES. A mayor abundamiento, a diferencia del estado de alarma, la Constitución sí permite la suspensión general de derechos fundamentales mediante el art. 55.1 CE³⁰, “generando una pérdida temporal de vigencia de la norma constitucional relativa al derecho fundamental”³¹. Este argumento parte de la premisa de que lo que ocurrió entre los meses de marzo y mayo fue una suspensión de la libertad de circulación y no una simple limitación, debate en el que entraremos más adelante. Por tanto, si partimos del planteamiento de que fue una suspensión del derecho, necesariamente habría sido necesaria la declaración del Estado de Excepción y no del Estado de Alarma.

Sin embargo, parece haber un gran acuerdo entre los autores de que las medidas recogidas en el art. 116 CE no poseen una estructura gradual, es decir, que se pase de uno a otro según la gravedad de la situación, lo que imposibilitaría la aplicación de excepción ya mencionada. Al contrario, se optó por diferenciar uno de otro según distintos supuestos de hecho, a través de una delimitación de las causas por las que se pueden declarar. De este modo, podemos afirmar por un lado que la excepcionalidad del estado de alarma proviene de circunstancias naturales y, por el otro, que los estados de excepción y sitio son de naturaleza política principalmente.³²

En la misma línea se pronunció Presno Linera, indicando que “no son tres fases de una misma operación de defensa de la seguridad interior del Estado”. Para argumentarlo, indica que la LO 4/1981 no habla de “orden público” hasta llegar al estado de Excepción, por lo que no hay relación alguna entre los estados de alarma y excepción. Además, hace referencia a unas palabras del antiguo senador Fernando Morán, quien distinguió los tres estados excepcionales de la siguiente forma: “el estado de alarma para unas situaciones

³⁰ “Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.

³¹ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

³² Aba catoira, A. “El estado de alarma en España”,. Teoría y Realidad constitucional, núm. 28, 2011, pp.305-334

que vienen de hechos naturales o sociales que ocurren en la historia; el estado de excepción para situaciones que afectan al orden público y que es previsible que no puedan atajarse por los medios ordinarios; y el estado de sitio ante procesos que afecten al orden constitucional”³³.

Concluye el autor negando la posibilidad de que se hubiese declarado el Estado de Excepción, ya que no considera que nos encontremos frente al supuesto de hecho establecido en el art. 13 LOEAES³⁴.

De este modo, indica Leiva, no habría sido posible acudir al Estado de Excepción para hacer frente a la crisis sanitaria y tomar las medidas restrictivas que éste permite, ya que chocaría con la finalidad de la LOEAES de diferenciar distintos supuestos de hecho para la declaración de cada uno de los estados excepcionales³⁵. De este modo, al no suponer el Estado de Excepción un grado superior al estado de alarma, sino un estado completamente distinto al mismo y con la necesidad de una grave alteración del orden público, no habría sido posible recurrir a él para hacer frente a la pandemia³⁶.

En relación a este tema se pronuncia Fernando Pablo, haciendo referencia a la antigüedad de nuestra legislación sanitaria, catalogándola de “inadecuada”, puesto que proviene del siglo pasado y su sistema fuertemente descentralizado “imposibilitó una gestión unitaria ordinaria de la crisis”. Critica además que se podrían haber introducido preceptos introduciendo una serie de medidas estatales, ya que así lo favorecía la doctrina constitucional a favor. Una modificación legislativa era necesaria y en ningún momento se optó en establecer un régimen para una “emergencia sanitaria de interés nacional”³⁷.

³³ Presno Lineara, M. (2020). ¿Por qué se decreta un estado de alarma y no de excepción por el coronavirus?. The Conversation

³⁴ Presno Lineara, M. (2020). ¿Por qué se decreta un estado de alarma y no de excepción por el coronavirus?. The Conversation

³⁵ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

³⁶ Fernández Rodríguez, J. Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del Covid-19. IEEE 43/2020

³⁷ Fernando Pablo, M. Sobre la creación, categorización y aplicación de la nueva legalidad: alarma en el Estado de Derecho, Revista de administración pública, núm. 214,02021, págs.. 253-280

4.2 Libertad de circulación: ¿Limitación o suspensión?

Durante la vigencia de los distintos estados de alarma se han ido tomando multitud de medidas para combatir la crisis sanitaria y, sin duda alguna, las restricciones a la libertad de circulación han sido, de todas las medidas, las que más debate y polémica han generado, por lo que nos vamos a centrar principalmente en ellas en este apartado del trabajo.

De forma introductoria a este debate, tenemos que hacer la siguiente precisión. De acuerdo con el art. 11.a) LOEAES estudiado previamente en este trabajo, queda claro que durante la vigencia del estado de alarma está permitido “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”. Por tanto, según lo establecido en este artículo de la ley queda claro que la limitación de dicho derecho está permitida pero que, en ningún caso, se podrá proceder a su suspensión. Para que pueda ser suspendida, habrá que acudir al estado de excepción, en cuyo caso, el art. 55.1 CE sí que permite la suspensión temporal de derechos fundamentales.

Éste es un tema muy polémico, sobre el que numerosos juristas como Manuel Aragón o Manuel Fernández se han pronunciado tanto defendiendo que en realidad nos encontrábamos frente a una suspensión del derecho, como autores que indicaban que efectivamente nos encontrábamos frente a una mera limitación del mismo, destacando a Leiva.

Manuel Aragón, indica que nos encontrábamos frente a una “suspensión generalizada del derecho de libertad de circulación y residencia de los españoles”, la cual no puede ser adoptada en un estado de alarma, pues el art. 11.a) LOEAES solamente permite limitar la circulación en “horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”. El autor defiende que la situación en la que nos encontrábamos no se adecuaba a lo establecido en dicho precepto, ya que confinar a la población en sus domicilios supone una suspensión de dicho derecho³⁸.

³⁸ Aragón Reyes, M. (2020). Hay que tomarse la Constitución en serio. El país

El estado de alarma justifica y permite imponer restricciones al ejercicio de la libertad de circulación. Sin embargo, el RD 463/2020 impone una limitación general al derecho con una serie de excepciones. Por ello, habla de una suspensión general del derecho e indica que dichas medidas podrían ser inconstitucionales por afectar al contenido esencial del derecho. Mediante el confinamiento, lo que define como “la más intensa restricción de la libertad personal”, el contenido de la libertad de circulación ha quedado vacío, ya que los ciudadanos han estado obligados a permanecer en el domicilio sin poder salir de él, imponiéndose sanciones administrativas, e incluso penales si lo hacían³⁹.

En relación con el tema de la proporcionalidad de los límites a la libre circulación Fernández Rodríguez realiza una reflexión bastante interesante. El autor defiende la constitucionalidad y validez de la declaración del estado de alarma, pero lo que le suscita serias dudas es la concreción de sus medidas y su aplicación, llegando a afirmar que una potencial desproporción haría que dichas medidas debieran ser ubicadas en otro de los estados de excepción.⁴⁰

Por el contrario, Manuel Fernández, se pronuncia también defendiendo que esta medida supone una mera limitación a la libre circulación y que “una limitación deja los poderes fundamentales del derecho a salvo, no lo suprime”, por lo que lo establecido en el RD 463/2020 no debería ser considerado inconstitucional, sino que es conforme a la legalidad y constitucionalidad vigente en España⁴¹.

Por otro lado, Aláez Corral nos introduce dos conceptos relacionados a la suspensión de derechos fundamentales de vital importancia: la desfundamentación y la desconstitucionalización. En relación con ellos, se pregunta si la suspensión de un derecho proviene de una limitación muy intensa o, si, por el contrario, proviene de su directa supresión (pudiendo ser temporal) de una norma constitucional. Si nos encontramos ante el primer caso, la norma que limite el ejercicio del derecho deberá respetar los principios de proporcionalidad y necesidad. Por tanto, en vista a lo

³⁹ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

⁴⁰ Fernández Rodríguez, J. Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del Covid-19. IEE 43/2020

⁴¹ Fernández-Fontecha, M. (2020). La excepción y el Derecho. El Derecho

establecido por Aláez Corral, el RD 463/2020 sí podría afectar el contenido esencial del derecho fundamental en cuestión, siempre y cuando dichas medidas estén justificadas⁴².

En la misma línea, el hecho de que el contenido esencial derecho quede afectado no implica que nos encontremos ante una suspensión del derecho ni la necesidad de acudir al Estado de Excepción para llevar a cabo su suspensión. Resulta completamente diferente el hecho de que las restricciones afecten a su contenido esencial y que dicho derecho quede suspendido. Para que se pueda decir que un derecho está suspendido, es necesario que éste haya perdido su vigencia, es decir, “que de forma temporal el ordenamiento jurídico haya dejado de reconocer la existencia misma del derecho en cuestión”⁴³. Esta no fue la situación durante la vigencia del primer estado de alarma, pues el derecho seguía existiendo, por lo que no podemos hablar de suspensión del derecho a la libertad de circulación.

Además, desde un punto de vista procedimental, la restricción de un derecho fundamental no equivale a su suspensión. Para limitar un derecho, hay que justificar la proporcionalidad y su necesidad en cada caso concreto. Sin embargo, en el caso de la suspensión de un derecho, no sería necesaria dicha justificación. En el caso del DL 463/2020, se ve claramente como se justifica la limitación del derecho a la libre circulación con base en los riesgos sanitarios⁴⁴.

También se defiende que el RD 463/2020 establece una “suspensión individualizada de los derechos”, lo que no entra dentro del ámbito de aplicación del art. 55.1 CE y, por tanto, no requiere la declaración de un Estado de Excepción o Sitio, únicos casos en los que esta permitida la suspensión general de derechos⁴⁵. Tal y como indica Fernández-Fontecha, el estado de alarma permite “restricciones temporales localizadas en el espacio

⁴² Aláez Corral, B. (2002). El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales. La defensa del Estado pp. 133-245

⁴³ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

⁴⁴ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

⁴⁵ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

y en el tiempo”, supuesto en el que nos encontrábamos entre los meses de marzo y mayo, ya que se declararon dichos límites⁴⁶.

En el contexto de un recinto universitario en el que se instalan cámaras de vigilancia sin avisar a los trabajadores y éstas captan a un trabajador cometiendo una infracción, se dicta la STC 292/2000, zanjando el debate de si esta situación supone una vulneración del derecho a la protección de datos. De acuerdo con el FJ 11 de la STC 292/2000, hay que distinguir entre “restricciones directas del derecho fundamental” y “restricciones al modo, tiempo o lugar del derecho fundamental”. Si nos encontramos frente al primer caso, deberíamos recurrir al art. 81 CE y/o 53.1 CE para desarrollar dichas restricciones. Sin embargo, la adecuación a derecho de las medidas del art. 7 del RD 463/2020 establece que dichas restricciones responden al segundo de los tipos distinguidos en tal sentencia, que vienen justificadas mediante los principios de proporcionalidad y necesidad a raíz de la crisis sanitaria⁴⁷.

Una línea de argumentación diferente nos propone Leiva al indicar que, pese a la prohibición de desplazarse por el territorio nacional salvo en los casos previstos, lo establecido en el art. 20.3 LOEAES supondría un régimen mucho más restrictivo al hacer necesaria la notificación previa a cada desplazamiento a las autoridades. Defiende que “si el motivo del desplazamiento no se ajusta a las causas del art. 7 del Decreto 463/2020 dicho desplazamiento será ilícito y podrá generar consecuencias sancionadoras, pero no hay un control administrativo previo ni una prohibición expresa de la autoridad *ex ante*”. Además, argumenta que las medidas del art. 7 RD 463/2020 no suponen prohibiciones, sino que simplemente son condiciones a la libertad de circulación por los espacios públicos, las cuales entiende que conforman un régimen abierto, puesto que incluye como condiciones las situaciones de necesidad y actividades de análoga naturaleza⁴⁸.

Para concluir este apartado resulta interesante incluir algún apunte sobre la STC 83/2016, en relación al ya mencionado estado de alarma declarado en 2010 fruto de la huelga de

⁴⁶ Fernández-Fontecha, M. (2020). La excepción y el Derecho. El Derecho

⁴⁷ Sieira Mucientes, S. (2020). Estado de alarma. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275-305

⁴⁸ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

los controladores aéreos. Si bien es cierto que esta sentencia no va relacionada con el contenido del estado de alarma actual, pues versa sobre el recurso de amparo presentado por los controladores aéreos, sí hace un inciso determinando el rango que los Reales Decretos que declaran o prorrogan un estado de alarma.

Según indica el Tribunal constitucional, los actos en virtud del art. 116 CE deberán ser siempre considerados con rango de ley, independientemente de que provengan del Gobierno o de las Cortes; ya que “producen como efecto, directo o indirecto, la excepción, suspensión o modificación del régimen de aplicación de normas con rango de ley”.⁴⁹ La declaración y prórrogas del estado de alarma son normas con rango de ley, pero parten de la diferencia de que la primera proviene solamente del Gobierno y, la segunda, requiere la aprobación del Congreso.

4.3 ¿Es constitucional prorrogarlo 6 meses?

Otro de los puntos más polémicos en relación con el estado de alarma viene fruto de la prórroga declarada mediante el RD 926/2020 y su duración de seis meses. Hasta el momento, todas las prórrogas que se habían dado del estado de alarma declarado en el RD 463/2020 habían tenido una duración de tan sólo dos semanas. Sin embargo, tras haber pasado la peor parte de la crisis sanitaria, el Gobierno decidió prorrogar este nuevo estado de alarma durante un periodo muy superior, un total de seis meses. Se ha generado un gran debate jurídico alrededor de esta polémica medida, el cual procederemos a analizar a continuación.

El tenor literal del art. 116.2 CE no menciona en ningún momento un plazo máximo por el que se pueda prorrogar el estado de alarma mientras, por el contrario, el punto tercero del mismo artículo sí recoge un plazo máximo de treinta días de prórroga para el Estado de Excepción. Por tanto, de esto deberíamos deducir que, si para uno de ellos sí se impuso un límite temporal, a sensu contrario, la voluntad del constituyente fue la de no imponer límites en la prorrogación del estado de alarma.⁵⁰ En esta línea se pronuncia Cerdeira

⁴⁹ Álvarez Vélez, M. (2016). Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 34

⁵⁰ Orellana Gómez, P. (2020). Sobre la constitucionalidad de prorrogar el estado de alarma por más de 15 días, Hay Derecho

Bravo, defendiendo que el art. 116.3 CE habla de un plazo de treinta días prorrogables por un plazo igual para el estado de excepción pero, sin embargo, no se hace mención específica al Estado de alarma sin hacer especificación alguna en relación con el Estado de alarma⁵¹.

A mayor abundamiento, el art. 6.2 LOEAES indica que el Congreso “podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”. Si entendemos el concepto de “alcance” de forma espacio-temporal, esto habilitaría al Congreso a prorrogar el estado de alarma el tiempo que vea necesario⁵².

Por el contrario, aquellos que defienden la inconstitucionalidad de la prórroga, entre los que se encuentra López Ulla el plazo máximo por el que se puede prorrogar el estado de alarma es de 15 días y que lo que sí está permitido es prorrogarlo tantas veces como sea necesario.

El estado de alarma supone una situación excepcional y meramente transitoria, por lo que el estado de alarma solamente debería estar vigente mientras dure la anormalidad que justifique su aplicación, por lo que una prórroga durante un periodo tan largo de tiempo carece de sentido. A la misma conclusión llegaremos mediante la lectura del art. 116.3 CE, el cual establece un plazo máximo de prórroga para el Estado de Excepción de treinta días, los mismos que su duración inicial. Por tanto, esto confirmaría la interpretación que el plazo máximo de prórroga del estado de alarma es de quince días⁵³.

El art. 116.2 CE establece que sin la autorización del Congreso “no podrá ser prorrogado dicho plazo”. Por tanto, si el propio artículo hace mención de “dicho plazo”, es porque se refiere al plazo por el cual se puede prorrogar. Si fuese lo contrario, no tendría sentido incluir esas palabras en el artículo, ya que se pueden omitir y, sin ellas, se seguiría transmitiendo el mensaje de que existe la posibilidad de prorrogar el estado de alarma cuanto se estime oportuno.

⁵¹ Cerdeira Bravo, G. (2020). Prórroga del nuevo Estado de Alarma ante el Covid-19.: ¿más allá de los 15 días y hasta los seis meses? Diario la Ley, Wolters Kluwer

⁵² Orellana Gómez, P. (2020). Sobre la constitucionalidad de prorrogar el estado de alarma por más de 15 días, Hay Derecho

⁵³ López Ulla, J. (2020). Una prórroga inconstitucional

Manuel Aragón llega a la misma conclusión argumentando que la expresión “dicho plazo” solamente puede referirse al plazo que fija para la declaración del estado de alarma y su prórroga se realiza mediante su repetición. La finalidad de esta expresión es asegurar la existencia de un control periódico por parte del Congreso al estado de alarma y sus medidas para asegurar que sigue siendo necesario. Por tanto, si se prorroga durante un periodo de seis meses no se podría dar dicho control⁵⁴.

El art. 6.2 LO 4/1981 no establece pautas en relación con el plazo de la prórroga, solamente expresa que el Congreso podrá establecer “el alcance y las condiciones”. Manuel Aragón entiende que por “alcance” hay que entender solamente extensión territorial (y no también temporal como defendía Orellana Gómez), y por “condiciones” a las medidas concretas, lo que no otorgaría libertad de elección en relación a la duración de la prórroga⁵⁵.

Además, el estado de alarma, como todo derecho limitativo de derechos, tiene que interpretarse de forma restrictiva, lo que es completamente contrario a la posibilidad de prorrogar un estado de alarma por un periodo tan largo⁵⁶. Llevando esta misma línea de argumentación más allá, la duración de las medidas tomadas durante los estados excepcionales deberá ser solamente la estrictamente necesaria con el objetivo de que se reestablezca la normalidad, lo que hace que una prórroga tan larga no pueda ser constitucional⁵⁷.

También en relación con las prórroga del estado de alarma encontramos otra cuestión que ha resultado conflictiva: las sucesivas prórrogas del estado de alarma declarado mediante el RD 463/2020. Las medidas restrictivas que se han tomado en los sucesivos estados de alarma se podrían haber tomado siguiendo la legalidad ordinaria. Entiende que, en un comienzo, fuese necesario declarar el primer estado de alarma el día 14 de marzo de 2020 e incluso la primera prórroga debido a la sorpresa de la situación y la urgencia de la situación. Sin embargo, las siguientes prórrogas no serían necesarias ya que, según considera, el “factor sorpresa” había desaparecido y la situación empezaba a mejorar, por

⁵⁴ Aragón Reyes, M. (2020). La prórroga del Estado de Alarma, El País

⁵⁵ Aragón Reyes, M. (2020). La prórroga del Estado de Alarma, El País

⁵⁶ López Ulla, J. (2020). Una prórroga inconstitucional

⁵⁷ Rodríguez, R. (2020). ¿Es constitucional el Decreto del nuevo estado de alarma?. Conflegal

lo que dichas prórrogas podrían haber vulnerado el marco constitucional. El autor argumenta la inconstitucionalidad de dicha prórroga alegando que ésta “convertía una situación de excepcionalidad en una situación de normalidad excepcional que se habría extendido por todo el tiempo de desescalada”⁵⁸.

5. Conclusión

Comenzaré esta conclusión sobre la base de que nos encontramos ante un tema complejo y delicado, del que solamente existe un precedente, el surgido a raíz de la crisis de los controladores aéreos. El propio Tudela Aranda indica que “un análisis correcto de lo sucedido exigirá tiempo y disponer de todos los datos” y no le falta razón, son multitud de factores los que hay que tener en cuenta y la complejidad de la situación hace que no sea fácil llegar a una conclusión clara. Así lo demuestra el hecho de que el TC aún no haya podido resolver sobre el primer estado de alarma, el cual se declaró hace más de un año⁵⁹. En el momento de escribir esta tesis, su pronunciación sigue pendiente, con el aviso de que llegará pronto próximamente.

La comparación entre los instrumentos empleados por los distintos Estados estudiados para hacer frente a la crisis sanitaria, resulta interesante ya que solamente Portugal ha recurrido al Derecho de excepción para combatir la situación y el resto de Estados han recurrido a la legislación ordinaria. Mientras Alemania e Italia recurren a la Ley de Protección contra las infecciones y el Código de Protección Civil respectivamente, Francia publicaba una nueva ley para la implementación de medidas, mostrando una gran eficacia y rapidez en la lucha contra la pandemia, llegando a crear un nuevo Estado de Emergencia.

Los ejemplos escogidos casan muy bien con el estudio de las alternativas al estado de alarma que se podrían haber tomado en España ya que, al igual que en estos países, se

⁵⁸ Díaz,P (2020). Sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas por la Covid 19. Diario Jurídico

⁵⁹ Tudela Aranda, J. (2020). Crisis política (y social) y Derecho Constitucional. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 46, pp. 173-210

podrían haber tomado medidas similares mediante la legislación sanitaria y, en especial, mediante la Ley Orgánica 3/1986.

Es cierto que, en un principio, debido a la incertidumbre de la situación y su gran complejidad, la declaración del estado de alarma cobraba sentido, y como consecuencia, responder de manera más eficaz contra la crisis. En palabras de Leiva, “el estado de alarma produce ciertos efectos jurídicos muy relevantes, sin que sea equivalente optar por una u otra vía. El estado de alarma permite la centralización bajo una única autoridad estatal de todas las medidas necesarias para la gestión de la crisis sanitaria”. Pero tras las primeras semanas de la pandemia, se debió realizar la transición del Derecho de excepción a la aplicación de la legislación sanitaria, y así poder afrontar la situación con algo más de “normalidad”, ya que el Ordenamiento Jurídico español “dispone de instrumentos más simples y que, en definitiva, le otorgan prácticamente las mismas facultades”⁶⁰.

Al fin y al cabo, la situación casaba a la perfección con el supuesto de hecho establecido en el art. 116.2 CE, puesto que se trataba de una clara crisis sanitaria, lo que hace muy lógico haber recurrido al mismo. Además, según mi interpretación de la dicción del art. 116.2 CE, éste hace imposible recurrir al estado de excepción, el cuál sí permitiría el establecimiento de medidas tan severas como las que se llevaron a cabo.

La legislación sanitaria en esta materia plantea una serie de obstáculos, principalmente procedimentales, ya que no establece cuáles serían los instrumentos a través de los cuáles se podrían adoptar las medidas que en ella se recoge, por lo que lo correcto habría sido establecer un procedimiento claro y, continuación, aplicarla⁶¹.

Por tanto, me parece criticable la actuación del Gobierno y el abuso en el uso de la figura del estado de alarma durante tanto tiempo. En mi opinión, sí es cierto que era necesario declararlo en un principio, pero mientras éste estaba vigente lo correcto habría sido ir

⁶⁰ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

⁶¹ Leiva Escudero, G (2020). Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley, Nº 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer

trabajando paralelamente en aplicar la legislación ordinaria existente, o modificarla, para poder salir de la situación de derecho de excepción lo antes posible.

En relación con el debate relativo a si las restricciones al derecho de libre circulación supusieron una simple limitación o una suspensión del mismo, mi postura se acerca más a la segunda hipótesis. Coincido con lo defendido por Sieira Mucientes cuando explica que lo sucedido supone una prohibición general, acompañada por una serie de excepciones y no lo contrario. Lo que tiene lugar es una limitación general y prácticamente total del derecho. Prácticamente se permitía a los ciudadanos salir a la calle para comprar alimentos, ir a farmacias o cuidar a personas con necesidades, es decir, actuaciones vitales para la supervivencia. Por tanto, las medidas tomadas suponen una restricción prácticamente total de los derechos fundamentales, salvo lo mínimo vital, por lo que la libertad de circulación quedó suspendida.

En mi opinión, si algunos autores consideran que confinar a los ciudadanos en su vivienda es solamente una limitación a la libre circulación, no entiendo hasta qué punto habría que llegar para que se pudiese considerar esto una suspensión del derecho. Para mí la respuesta es la siguiente: tendría el mismo contenido, puesto que la restricción fue total no se puede prohibir a los ciudadanos ir a comprar medicamentos o alimentos.

Pese a que el art. 7 del RD 463/2020 establezca una serie de excepciones a la prohibición, éstas son tan básicas que no sirven para defender el argumento de que el Derecho no queda suspendido ya que dichas excepciones son las mínimas y necesarias para preservar la salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, el procedimiento llevado a cabo para establecer las medidas no es el adecuado u óptimo, si bien las medidas tomadas, sí podrían haber sido las correctas, al encontrarnos en una situación de crisis sanitaria. Aunque la idea de recurrir al confinamiento para hacer frente al COVID-19 es completamente razonable, aparecen ciertas dudas en cuanto a la forma de establecer dicha medida. Lo que está claro es que mediante el estado de alarma no se pueden suspender derechos y, en mi opinión, se ha hecho. También considero que no se podría haber recurrido al Estado de Excepción, partiendo de los motivos y argumentos citados en este trabajo. Los tres Estados Excepcionales no responden a un sistema gradual en función de la gravedad de la

situación, sino que responden a supuestos de hecho diferentes. Esto hace que sean excluyentes unos de otros, dejando las situaciones de crisis sanitarias para el Estado de Alarma, encajando a la perfección la situación real que vivimos con el supuesto de hecho establecido para la declaración de dicho Estado y rechazando por completo la posibilidad de recurrir al estado de excepción.

Por tanto, si no se podía recurrir al estado de excepción y el estado de alarma no permite la suspensión de derechos, ¿qué se podría haber hecho para llevar a cabo el confinamiento? En mi opinión y como defienden numerosos autores, acudir a la legislación sanitaria, tal y como se ha hecho en Alemania o en Francia.

Una buena alternativa habría sido combinar la legislación sanitaria para el establecimiento de las medidas necesarias con el estado de alarma, el cual permitiría organizar una respuesta común a nivel nacional frente a la pandemia. De este modo, se produciría “una centralización de todo el poder en una autoridad nacional única para hacer frente, de la manera más coordinada posible, a un peligro sanitario que, en un primer término, pone en riesgo la vida del conjunto de la población y que, inmediatamente después, paraliza el país, afectando irremediablemente a su economía, con lo que esto conlleva para la sociedad a todos los niveles”⁶².

Como se ha dicho a lo largo de este trabajo el derecho de excepción debe ser interpretado de forma restrictiva, por lo que si existe la posibilidad de aplicar las mismas medidas sin tener que recurrir al mismo se debería evitar recurrir a este. El Derecho de Excepción debe dejarse solamente para situaciones extremas en las que éste fuese el único recurso posible para el mantenimiento de la normalidad.

En cuanto a la prórroga del estado de alarma, con periodo de seis meses de duración, considero a ésta inconstitucional. El estado de alarma es parte del derecho de excepción y, tal y como opina López Ulla, al ser éste limitativo de derechos, ha de ser interpretado de forma restrictiva. Claramente, esto es incompatible con la posibilidad de ser prorrogado por un periodo tan largo como lo son seis meses. El Derecho de excepción

⁶² Álvarez García, V (2020). El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria. El Cronista, Num. 86-87 Marzo-Abril 2020

debe estar vigente el tiempo estrictamente necesario, y es imposible saber si en un periodo de tiempo tan largo va a seguir siendo necesario. Una cosa muy distinta habría sido dejar clara la intención de mantenerlo vigente durante seis meses, pero prorrogando el plazo cada 2 semanas, estudiando así cada vez la necesidad de mantener las medidas⁶³.

Además, me parece poco coherente que durante los momentos más duros e intensos de la pandemia, entre los meses de marzo y mayo de 2020, se prorrogase por plazos de 2 semanas y tuviese una duración total de en torno a 3 meses y que, en un momento donde que la situación no era extrema, se decidiera prorrogarlo durante 6 meses sin contemplar otras opciones.

Convendría llevar a cabo una reforma de la regulación del estado de alarma, estableciendo en la LOEAES un precepto que establezca el periodo máximo por el cual se pueda declarar el estado de alarma.

También sería necesario modificar la legislación actual para permitir, de forma clara y sencilla, combatir situaciones como la que estamos viviendo, recurriendo a la legislación sanitaria en lugar de al derecho de excepción.. Coincido con lo defendido por Fernando Pablo cuando explica que nuestra legislación sanitaria está desactualizada y necesita una reforma, cosa que se ha demostrado a lo largo del último año con la ineficacia de la misma para hacer frente una situación así, lo que hace que dicha reforma tenga que llegar de forma urgente.

En este sentido, deberíamos seguir el ejemplo de Francia, quienes en el momento de máxima tensión por la crisis sanitaria fueron capaces de aprobar una ley para establecer las medidas necesarias, en el otro extremo se encuentra España, que aún habiendo pasado un año, no ha sido capaz de hacer lo mismo. . La incertidumbre que genera la permanencia del estado de alarma en el tiempo es superlativa para todos, tanto ciudadanos como empresas, y deberíamos recurrir al mismo cuando sea imprescindible y, ahora mismo, después de tanto tiempo bajo esta situación, su condición de extraordinaria, jurídicamente hablando, se entiende que esta ya ha pasado y debemos ser capaces de enfrentar la situación de forma ordinaria.

⁶³ López Ulla, J. (2020). Una prórroga inconstitucional

Tanto Gobierno como oposición deberían ponerse de acuerdo (y deberían haberlo hecho hace un tiempo) y aprobar lo antes posible una Ley que determine un proceso de actuación claro que permita combatir situaciones de crisis sanitaria sin la necesidad de recurrir al derecho excepcional.

6. Bibliografía

6.1 Legislación

- Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Constitución Francesa
- Constitución Italiana
- Constitución Portuguesa
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE 29 de abril de 1986).
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE 5 de octubre de 2011).
- Ley Fundamental Alemana
- Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE 29 de abril de 1986).
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE 5 de junio de 1981).
- 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 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE 9 de octubre de 2020).
- Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE 25 de noviembre de 2020).

6.2 Jurisprudencia

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 292/2000, de 30 de noviembre. Fecha de la última consulta: 10 de junio de 2021
- Sentencia del Tribunal constitucional 83/2016, de 28 de abril. Fecha de la última consulta: 25 de mayo de 2021.

6.3 Obras doctrinales

- Aba Catoira, A., “El estado de alarma en España”, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28, 2011, pp. 305-334.
- Aláez Corral, B. (2002). “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”. La defensa del Estado pp. 133-245
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). “Coronavirus y Derecho (XXXVI): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Italia)”. Foro de Investigación CSYJ
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). “Coronavirus y Derecho (XXXVII): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Francia)”. Foro de Investigación CSYJ
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). “Coronavirus y Derecho (XXXVIII): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Alemania)”. Foro de Investigación CSYJ
- Álvarez García, V., Arias Aparicio, F., Hernández-Diez, E. (2020). “Coronavirus y Derecho (XXXIX): el Derecho de necesidad en países de nuestro entorno (Portugal)”. Foro de Investigación CSYJ
- Álvarez García, V (2020). El coronavirus (COVID-19): “respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”. El Cronista, Núm. 86-87 Marzo-Abril 2020
- Álvarez Vélez, M. (2016). “Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril”, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 34

- Aragón Reyes, M. (2020). “Hay que tomarse la Constitución en serio”. El País (disponible en https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html; última consulta 28 de mayo de 2021).
- Aragón Reyes, M. (2020). “La prórroga del Estado de Alarma”, El País (disponible en <https://elpais.com/opinion/2020-10-28/la-prorroga-del-estado-de-alarma.html>; última consulta 1 de mayo de 2021).
- Cotino Hueso, L. (2020). “Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria”. El Cronista, Num. 86-87 Marzo-Abril 2020 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7308118>; última consulta 4 de mayo de 2021).
- Cruz Villalón, P. Estados excepcionales y suspensión de garantías, España, 1984.
- Doménech Pascual, G. (2020). Responsabilidad patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del COVID-19. El Cronista, Núm. 86-87 Marzo-Abril 2020
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. “Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19”. IEEE 43/2020 (disponible en http://www.ieee.es/publicaciones-new/COVID-19/DIEEE043_2020JOSFER_alarma_28abr.html; última consulta 20 de mayo de 2021).
- Fernández Segado, F. (1981). “La Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”. Revista de Derecho Político, núm. 11 (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8119>; última consulta 15 de mayo de 2021).
- Fernando Pablo, M. “Sobre la creación, categorización y aplicación de la nueva legalidad: alarma en el Estado de Derecho, Revista de administración pública”, núm. 214, 2021, pp. 253-280

- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2017), “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, Revista Española de Derecho Constitucional, N.º 110, pp. 43-73.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M., “La defensa política de la Constitución y estados excepcionales (I)”, Revista de Derecho UNED, núm. 4, 2009, pp. 263-296.
- GOIG MARTÍNEZ, J. M., “La defensa política de la Constitución y estados excepcionales (II). Un estudio de Derecho constitucional comparado”, Revista de Derecho UNED, núm. 5, 2009, pp. 211-251.
- Leiva Escudero, G (2020). “Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus Covid-19. Diario La Ley”, N° 9636, Sección Doctrina, 20 de Mayo de 2020, Wolters Kluwer
- Sieira Mucientes, S. (2020). “Estado de alarma. Eunomía”. Revista en Cultura de la Legalidad, 19, pp. 275- 305.
- Tudela Aranda, J. (2020). “Crisis política (y social) y Derecho Constitucional”. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 46, pp. 173-210

6.4 Recursos de internet

- Cerdeira Bravo, G. (2020). “Prórroga del nuevo Estado de Alarma ante el Covid-19.: ¿más allá de los 15 días y hasta los seis meses?” Diario la Ley, Wolters Kluwer (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/10/29/prorroga-del-nuevo-estado-de-alarma-ante-el-covid-19-mas-alla-de-los-15-dias-y-hasta-los-seis-meses>; última consulta 1 de mayo de 2021)
- Díaz,P (2020). “Sobre la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas por la Covid 19.” Diario Jurídico (disponible en <https://www.diariojuridico.com/sobre-la-constitucionalidad-de-la-declaracion->

- [del-estado-de-alarma-y-sus-prorrogas-por-la-covid-19/](#); última consulta 22 de mayo de 2021).
- Fernández-Fontecha, M. (2020). “La excepción y el Derecho”. El Derecho (disponible en <https://elderecho.com/la-excepcion-derecho>; última consulta 1 de junio de 2021).
 - López Ulla, J. (2020). “Una prórroga inconstitucional”, Europa Sur, (disponible en https://www.europasur.es/opinion/tribuna/prorroga-inconstitucional_0_1516048461.html; última consulta 1 de junio de 2021).
 - Orellana Gómez, P. (2020). “Sobre la constitucionalidad de prorrogar el estado de alarma por más de 15 días”, Expansión, (disponible en <https://hayderecho.expansion.com/2020/10/30/constitucionalidad-prorrogar-estado-alarma-15-dias/>; última consulta 3 de junio de 2021).
 - Presno Lineara, M. (2020). “¿Por qué se decreta un estado de alarma y no de excepción por el coronavirus?”. The Conversation, (disponible en <https://theconversation.com/por-que-se-decreta-un-estado-de-alarma-y-no-de-excepcion-por-el-coronavirus-134806>; última consulta 17 de mayo de 2021).
 - Rodríguez, R. (2020). ¿Es constitucional el Decreto del nuevo estado de alarma?. Confilegal, (disponible en <https://confilegal.com/20201103-opinion-es-constitucional-el-decreto-del-nuevo-estado-de-alarma/>; última consulta 21 de mayo de 2021).