



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD
COMO LÍMITE A LAS RESTRICCIONES DE
DERECHOS FUNDAMENTALES DURANTE
LA PANDEMIA**

Autora: Cristina González Barthe

5º E3-Analytics

Derecho

Constitucional

Tutor: Prof. Dr. Francisco Valiente Martínez

Madrid
Abril 2022

Resumen: El presente trabajo estudia el papel del principio de proporcionalidad como límite constitucional a las medidas restrictivas de derechos y libertades fundamentales adoptadas durante la pandemia por el Gobierno español. Habida cuenta de las grandes dificultades que generó la crisis sanitaria provocada por la rápida e impredecible expansión de la COVID-19 a escala mundial, se pretende dilucidar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las restricciones que generaron la colisión del derecho a la salud pública con las libertades individuales del conjunto de la ciudadanía. Para ello, se realiza un examen de la configuración del principio de proporcionalidad en nuestro ordenamiento jurídico, así como del Derecho de excepción y las determinadas respuestas que éste permitió que se adoptaran durante el primer estado de alarma. Posteriormente, se procede a analizar el enjuiciamiento de dichas medidas y de las diferentes decisiones que se aprobaron conforme la evolución de la pandemia en el territorio nacional, tanto por parte del orden contencioso-administrativo, como por el Tribunal Constitucional y la función del juicio de proporcionalidad en sus respectivas resoluciones judiciales. De esta manera, se estudia si el Alto Tribunal ratifica o rechaza los fallos alcanzados por la jurisdicción ordinaria y el discurso generado en cada caso para argumentar el juicio de esta insólita situación.

Palabras clave: principio de proporcionalidad, COVID-19, estado de alarma, derechos fundamentales, restricciones, ponderación.

Abstract: This paper studies the role of the proportionality principle as a constitutional limit to the restrictive measures of basic rights and freedoms adopted by the Spanish government during the pandemic. In view of the great difficulties generated by the health crisis caused by the rapid and unpredictable expansion of COVID-19 on a global scale, the aim is to elucidate the adequacy, necessity and proportionality of the restrictions that led to the collision of the right to public health with individual freedoms of the citizenry as a whole. To this end, an analysis is conducted of the configuration of the proportionality principle in our legal system, as well as the law of exception and the specific responses that were adopted during the first state of alarm. Subsequently, we will proceed to discuss the prosecution of these measures and the different decisions that were adopted in accordance with the evolution of the pandemic in national territory, both by the contentious-administrative order, as well as by the Constitutional Court and the role of the judgment of proportionality in their respective judicial decisions. In this regard, it is studied whether the Supreme Court ratifies or rejects the rulings reached by the ordinary jurisdiction and the reasoning generated in each case to justify the judgment of this extraordinary situation.

Key words: principle of proportionality, COVID-19, state of alarm, fundamental rights, restrictions, balancing.

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	6
2.	METODOLOGÍA	7
3.	EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	8
3.1.	INTRODUCCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	8
3.2.	CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	10
3.3.	LOS COMPONENTES DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD.....	12
3.3.1.	Idoneidad o adecuación	13
3.3.2.	Necesidad	13
3.3.3.	Proporcionalidad en sentido estricto	14
3.4.	PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ESTADO DE ALARMA.....	15
4.	LA COVID-19 Y EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA.....	16
4.1.	CONTEXTO EN EL QUE ORIGINA LA PANDEMIA.....	16
4.2.	EL ESTADO DE ALARMA: REGULACIÓN, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO	18
4.2.1.	Derecho de excepción	18
4.2.2.	Estado de alarma	20
4.3.	LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA POR EL RD 463/2020.....	22
4.3.1.	Medidas de contención: limitación de la circulación de las personas y de determinadas actividades.....	23
4.3.2.	Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades y recreativos, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales.....	24
4.3.3.	Medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud	24
4.3.4.	Medidas de suministro.....	25
4.3.5.	Otras medidas orientadas a la protección	25
4.3.6.	Suspensión de plazos procesales y administrativos.....	25
5.	APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	26
5.1.	LA INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA.....	27
5.2.	LA STC 148/2021, DEL 14 DE JULIO: EL PRONUNCIAMIENTO DEL TC SOBRE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA.....	32
6.	LA JURISPRUDENCIA FORMADA TRAS EL PRIMER ESTADO DE ALARMA	36
6.1.	LA STC 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE: EL PRONUNCIAMIENTO DEL TC SOBRE EL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA.....	37
7.	CONCLUSIONES	39
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	42

8.1.	OBRAS DOCTRINALES Y RECURSOS DE INTERNET.....	42
8.2.	JURISPRUDENCIA	45
9.	ANEXO.....	47
9.1.	Legislación consultada	47
9.2.	Gráficos	48

LISTADO DE ABREVIATURAS

COVID-19	SARS-CoV-2
FJ	Fundamento jurídico
LJCA	Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LOAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
LOMESP	Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública
MERS	Síndrome respiratorio de Oriente Medio
OMS	Organización Mundial de la Salud
RD	Real Decreto
SARS	Síndrome respiratorio agudo grave
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2019 enfermó el primer paciente por COVID-19 en la ciudad de Wuhan, China, propagándose este virus rápida e impredeciblemente por el resto del mundo y cobrándose miles de vidas por el camino, llegando el número de fallecidos en la actualidad más de seis millones (Bhatia, G., Dutta, P. K., & McClure, J. 2022). Ante las dimensiones que el SARS-CoV-2 alcanzó en el occidente europeo, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia mundial en marzo de 2020, acudiendo los distintos Estados miembros de la Unión Europea al Derecho de excepción como medio para dar respuesta a esta inédita situación e intentar contener así la expansión del virus. En este mismo mes, el Gobierno español decretó el estado de alarma ante la crisis sanitaria a la que se enfrentaba el país, con el fin de frenar el crecimiento exponencial de contagios y aliviar la alarmante presión hospitalaria.

Durante este periodo de incertidumbre, se decretaron multitud de medidas con el objeto de proteger al conjunto de la población, si bien las mismas también supusieron la afección generalizada de los derechos fundamentales de los ciudadanos españoles. Estas medidas en nuestro país se han encontrado en el foco del debate sociopolítico durante los últimos años, planteándose si todas ellas eran realmente necesarias, así como si las restricciones que han sufrido algunos derechos eran o no legítimas. En este sentido, se debe de destacar que el primer estado de alarma decretado en España para hacer frente a la crisis sanitaria tuvo una duración total de tres meses y siete días¹. En este periodo de tiempo se decretó el confinamiento domiciliario del conjunto de la población con el fin de limitar el número de contagios que crecía exponencialmente, si bien ello supuso la incisión en la esfera del derecho a la libre circulación, así como de otros derechos fundamentales, tales como los derechos de reunión y de manifestación, el derecho a la libertad religiosa y de culto, el derecho a la educación y la libertad de empresa, entre otros. Ante la multitud de demandas presentadas, se ha generado importante jurisprudencia analizando esta cuestión sin precedentes.

El presente trabajo tiene por objeto estudiar la aplicación del principio de proporcionalidad, siendo la herramienta jurídica de la que se debe valer un Estado democrático y de Derecho para llevar a cabo la limitación de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía, por los tribunales españoles a la hora de enjuiciar las medidas decretadas por el Gobierno durante la pandemia. Este trabajo se centra especialmente en el periodo comprendido por el primer estado de alarma, pese a que también se han tenido en cuenta los principales autos y sentencias generados durante el periodo de la llamada “vuelta a la normalidad” y el segundo estado de alarma. Se pretende examinar el papel que dicho principio ha tenido en las resoluciones judiciales y las respuestas que el mismo ha propiciado como “límite de los

¹Ver Anexo, Figura 1.

límites” a los derechos fundamentales.

2. METODOLOGÍA

Para poder llevar a cabo esta investigación, se procede primeramente a precisar cómo se configura el principio de proporcionalidad, instrumento jurídico protagonista del presente trabajo. Para ello, se realiza un análisis histórico de sus orígenes y su progresiva consolidación en el plano internacional. Asimismo, se estudia como el Alto Tribunal ha acudido a este juicio desde sus inicios y cómo éste se ha ido modelando en la jurisprudencia constitucional para conformar un control casuístico de medidas restrictivas de derechos fundamentales. La delimitación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto que conforman el juicio de proporcionalidad se ha llevado a cabo siguiendo la literatura de Robert Alexy y Bernal Pulido, fundamentándose por ello en la teoría de los principios. A continuación, se estudia la proyección que tiene este principio constitucional en el estado de alarma.

Con el objeto de poder comprender el contexto en que se produce la declaración del estado de alarma en España a causa de la pandemia, se realiza una revisión de la evolución de la transmisión de la COVID-19, desde el primer caso detectado en la ciudad china de Wuhan hasta su rápida propagación por todo el territorio español. Se explica el contenido del Derecho de excepción como respuesta ante situaciones extraordinarias que el Derecho ordinario no puede solventar, así como la figura del estado de alarma más concretamente, atendiendo a lo dispuesto tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio.

A continuación, se procede a estudiar el Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en todo el territorio español y las medidas restrictivas de derechos y libertades fundamentales que el mismo contenía con el objeto de frenar la propagación del virus.

Para estudiar el papel del principio de proporcionalidad como límite a las restricciones que han sufrido los derechos fundamentales en este estado de alarma, se realiza un análisis de las principales sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la Sentencia 148/2021 que recoge el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el primer estado de alarma decretado a causa de la COVID-19. Asimismo, se examina la jurisprudencia que surge tras este primer estado de alarma, especialmente a raíz de la discrepancia sobre la posible habilitación legal que ofrece la normativa ordinaria sanitaria para adoptar medidas de carácter general restrictivas de derechos por las Comunidades Autónomas, y el consiguiente pronunciamiento del Alto Tribunal sobre el segundo estado de alarma.

3. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

3.1. INTRODUCCIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El principio de proporcionalidad se configura como el eje central del “nuevo constitucionalismo”², siendo el marco doctrinal que las cortes de muchas jurisdicciones utilizan para concretar si una determinada restricción de un derecho fundamental adoptada por el poder público está justificada constitucionalmente (Ferrerres Comella, 2020). El juicio de la proporcionalidad está por ello orientado a la resolución de conflictos entre derechos, intereses o valores concurrentes.

Este juicio consiste en el examen de la controversia a través de un test constituido por tres elementos o pruebas. Para poder concluir que la medida, norma o actuación limitativa del derecho está justificada, la respuesta a cada una de estas pruebas debe ser afirmativa (Roca Trías, Ahumada Ruiz, 2013). Consecuentemente, partiendo de la legitimidad de los fines atendidos por la medida o actuación restrictiva del derecho, se analiza la utilidad de la misma (idoneidad para alcanzar el objetivo constitucionalmente legítimo), su necesidad (la ausencia de otras medidas alternativas menos lesivas o invasivas del derecho que permitan alcanzar el mismo objetivo) y su proporcionalidad en sentido estricto (la carga impuesta al ejercicio del derecho debe de ser proporcional al beneficio que se deriva de ella en cuanto a la consecución del objetivo constitucional).

Dicha configuración del principio tiene sus orígenes en Alemania, en Derecho Administrativo, donde las cortes alemanas frecuentemente recurrieron a la proporcionalidad como límite de los poderes de policía del Estado³. Posteriormente, fue adoptado por países de todo el mundo como práctica de decisión constitucional, estructurándose a través de distintas formas dentro de sus respectivos ordenamientos jurídicos, pero generando el surgimiento de un marco común. Con la evolución del Estado liberal y de Derecho, será en Derecho Penal donde adquiera la proporcionalidad mayor protagonismo, siendo necesario el sometimiento de las medidas restrictivas de la libertad y de los derechos fundamentales a criterios racionales que aseguren que las sanciones, penas y medidas de seguridad sean proporcionales a la gravedad del delito cometido.

Este principio es fruto de la jurisprudencia de las cortes y de la doctrina de académicos expertos. Ello se debe a que, a pesar de la importancia práctica que ha ido adquiriendo a lo largo de los años su

²Cfr. A. Stone Sweet y J. Mathews (2008). *Proportionality Balancing and Global Constitutionalism*. Yale School Faculty Scholarship Series. Paper 14.

³Vid. Cohen-Eliya M. y Porat I. (2010). *American Balancing and German Proportionality: The Historical Origins*, 8, *International Journal of Constitutional Law* 263, p. 271-276.

aplicación, son pocas las constituciones que regulan la proporcionalidad explícitamente⁴. De esta manera, si bien en el ordenamiento jurídico francés no se reconoce de manera expresa la existencia del principio, la jurisprudencia utiliza para enjuiciar el eventual exceso de las medidas de policía la proporcionalidad. Del mismo modo, el sistema administrativo inglés tampoco presenta un reconocimiento explícito del principio de proporcionalidad a pesar de que se recurre con frecuencia a la teoría de la racionalidad y a los límites del poder discrecional.

Contrariamente, el principio de proporcionalidad se vio consagrado explícitamente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Las injerencias a las libertades reconocidas en este texto únicamente son admisibles en tanto en cuanto se tratan de medidas necesarias en una sociedad democrática para los objetivos que se precisan en el apartado segundo de los artículos 8, 9, 10 y 11 del Convenio⁵. En atención a la protección a nivel europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, TEDH) ha venido examinando si la intervención restrictiva de los Estados miembros persigue algún fin legitimado en el Convenio y si la medida adoptada es necesaria, útil y proporcionada⁶. Se advierte, por ello, que en la jurisprudencia del TEDH el principio de proporcionalidad es instrumento clave para la protección de los derechos y libertades fundamentales que reconoce el Convenio, influenciando a los tribunales nacionales que tienen encomendada la salvaguarda de los derechos y libertades públicas en sus respectivos países. Igualmente, la todavía más reciente Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea contiene una referencia explícita a este principio⁷, reforzándose su importancia como control constitucional en la protección de derechos en la Unión Europea.

En suma, se puede decir que se trata de un principio no escrito, pero reconocido a todos los niveles y vinculante para todos los poderes públicos. Es el parámetro al que debe atenderse en el marco de un Estado social y democrático de Derecho para llevar a cabo la restricción o limitación de derechos y libertades de la ciudadanía. Se configura por ello como el “límite de los límites” de los derechos fundamentales (Álvarez Buján, 2021).

⁴A modo ejemplificativo, los ordenamientos europeos alemán y suizo sí reconocen explícitamente el principio de proporcionalidad.

⁵ Cfr. Perello Domenech, I. (1997). *El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional*, p. 69-74.

⁶ Caso 7525/76 (Dudgeon Vs Reino Unido) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: “Una restricción de un derecho convencional no puede considerarse “necesaria en una sociedad democrática”, dos de cuyas características son la tolerancia y la amplitud de miras, a menos que, entre otras cosas, sea proporcionada al objetivo legítimo que se persigue”.

⁷ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 52, párrafo 1: “Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás”.

3.2. CONFIGURACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional española ha incorporado – a pesar de no haberse reconocido nunca expresamente – el llamado “test alemán” con sus correspondientes tres juicios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La referencia a exigencias de proporcionalidad en la actuación de los poderes públicos está presente desde los inicios del Tribunal Constitucional⁸ (en adelante, TC), apelándose la necesidad de justificación suficiente de toda norma, medida o acto.

No obstante, el fundamento constitucional del criterio de proporcionalidad no es explícito, puesto que la Constitución española (en adelante, CE) carece de cláusula a modo de la dispuesta en el artículo 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De esta manera, si bien nuestra Constitución no consagra expresamente la proporcionalidad como principio general, sí prevé para determinados derechos limitaciones descritas en términos de la misma. A modo ejemplificativo, se debe destacar el derecho de libertad personal previsto en el artículo 17 CE, que en relación a la detención preventiva dispone que “*no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos*” o en virtud del ejercicio del derecho de huelga, el artículo 28.2 CE, que señala “*la ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad*”, entre otros. La Constitución entiende que las intervenciones a los derechos protegidos por la misma serán legítimas en tanto que resulten proporcionadas.

Se debe destacar que el texto constitucional dispone la necesidad de reserva de ley para la regulación del ejercicio de los derechos y la garantía del contenido esencial de estos. A estos efectos, el artículo 53.1 de la CE reza: “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá de respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161,1 a)*”.

A partir de este precepto, el Tribunal ha advertido que los derechos fundamentales no son absolutos, si no que pueden ser objeto de otros límites más allá de los específicamente reconocidos en la Constitución⁹. Esta premisa es indispensable para la configuración del principio de proporcionalidad

⁸El TC comenzó a funcionar en 1980 y la alusión a la “proporcionalidad razonable” aparece ya en las SSTC 178/85, SSTC 161/1987 o SSTC 161/1987.

⁹STC 11/1981, FJ 7. “*La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuando que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también*

como canon de control sobre las normas que afectan al ejercicio del derecho en cuestión. La Sentencia del TC 11/1981 se focaliza por ello en la definición del concepto de “contenido esencial” del derecho, concluyéndose que el “exceso” en la intervención sobre el derecho puede provenir ya sea de una regulación que “desnaturaliza” el derecho, esto es, que lo priva de sus elementos característicos, o de una regulación que hace al derecho ineficaz en la práctica, puesto que lo hace “impracticable”.

A lo largo de los años ochenta y principio de los noventa, el TC aplicó conjuntamente los controles de razonabilidad y la proporcionalidad para enjuiciar la garantía de derechos. El control llevado a cabo por el Tribunal implicaba la consideración de todas aquellas circunstancias relativas a la fundamentación, razonabilidad y proporcionalidad de la norma impugnada antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Con carácter general, el fundamento constitucional que la jurisprudencia invocó para justificar la sujeción de normas y medidas a los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad fue la cláusula del Estado de Derecho (artículo 1.1 CE), la justicia como valor superior (artículo 1.1 CE) o el principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE). Asimismo, el Tribunal vino a recordar que la incorporación a la jurisprudencia constitucional del análisis de limitaciones a los derechos atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad se encuentra respaldada por el artículo 10.2 CE, tal y como había asentado la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (Roca Trías, Ahumada Ruiz, 2013).

A partir de la segunda mitad de los años noventa, el TC lleva a cabo un intento consciente de articular el control de proporcionalidad. De esta manera, sentencias como son las SSTC 66/1995, 55/1996, 207/1995, 161/1997 y 136/1999 procedieron a delimitar los elementos del juicio de proporcionalidad entendido como el análisis ordenado de la adecuación, necesidad y ponderación de la norma o medida cuestionada (Roca Trías, Ahumada Ruiz, 2013).

En la actualidad, es doctrina consolidada que el principio de proporcionalidad conlleva un control de idoneidad de la medida objeto de examen, de necesidad de la misma y de proporcionalidad en sentido estricto, atendiendo a sus consecuencias. El TC ha aplicado este control en todo tipo de procesos, tales como de control de normativa, conflictos de competencia o de amparo, o respecto de diversas normas, medidas y actuaciones, cualquiera sea su procedencia (ya provengan del legislador, de la Administración, de jueces o incluso de particulares). El control de proporcionalidad ha permitido que la jurisprudencia pueda ponderar y construir decisiones ajustadas al caso concreto, sin necesidad de previa delimitación en abstracto o a priori del contenido constitucional del derecho.

otros bienes constitucionalmente protegidos”.

En la práctica, el principio de proporcionalidad conlleva la producción de un número considerable de sentencias interpretativas¹⁰, así como la generación de una multiplicidad de reglas a propósito de las condiciones del ejercicio de los derechos (Roca Trías, Ahumada Ruiz, 2013).

3.3. LOS COMPONENTES DEL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD

Como se ha indicado previamente, los posibles supuestos de aplicación del principio de proporcionalidad son tan dispares que es difícil poder determinar con claridad indicaciones concretas y válidas para todos los casos de los elementos determinados que conllevan el control de la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. No obstante, a partir de la jurisprudencia del TC se ha podido perfilar conceptualmente los tres elementos que conforman el juicio de proporcionalidad.

Previamente a llevar a cabo el análisis de los subprincipios de los que se sirve dicho juicio, se debe recordar que los ordenamientos jurídicos no se componen exclusivamente por reglas, sino también por principios que inspiran la actuación de los poderes públicos, siendo ésta la idea que subyace la aplicación del principio de proporcionalidad por los tribunales. Los principios son “mandatos de optimización” que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades jurídicas y reales que juegan en sentido contrario¹¹. De esta manera, la principal distinción que existe entre las reglas y los principios que conforman un ordenamiento jurídico se halla en el hecho de que las reglas únicamente podrán o no ser cumplidas atendiendo a su validez, mientras que los principios ordenan que algo sea cumplido en la mayor medida posible. En este sentido, las reglas conllevan su necesaria aplicación por los órganos jurisdiccionales, independientemente del propio juicio de estos acerca de las razones de las mismas. Por otra parte, los principios son entendidos como razones que llevan a los órganos a resolver en un sentido concreto, debiendo de ser la fuerza que lleva a su aplicación respecto a otros principios objeto de ponderación por el propio órgano judicial. Ello supone que, para resolver la colisión entre principios, uno de ellos deberá de ceder ante el otro, lo cual no significa que se declare la invalidez del desplazado (Ruiz Ruiz, 2012).

El reconocimiento de la existencia de principios conlleva a su vez el reconocimiento de la ponderación como forma de aplicar el Derecho en un ordenamiento. A estos efectos, los derechos fundamentales constituyen la más clara ejemplificación de principios jurídicos, siendo por ello inherente el juicio de proporcionalidad al modelo de principios que representan éstos en un Estado democrático.

Se procede a continuación a explicar el contenido y alcance de los subprincipios del juicio de

¹⁰SSTC 37/1989, 120/1990, 7/1994 y 207/1996.

¹¹Cfr. Alexy, R. *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*.

proporcionalidad.

3.3.1. Idoneidad o adecuación

El control de la idoneidad exige que toda medida que restrinja un derecho fundamental persiga un fin constitucionalmente lícito y legítimo (esto es, idoneidad teleológica) y que la medida sea adecuada para favorecer la consecución de dicho principio (idoneidad técnica). En efecto, el primer escalón del juicio de proporcionalidad conlleva la comprobación de la relación medio-fin de la medida enjuiciada para determinar si la misma resulta adecuada. Para responder afirmativamente a este control, es preciso que la restricción que sufre el derecho resulte verdaderamente útil para justificar el fin perseguido. El subprincipio de idoneidad se encuentra por ello íntimamente ligado al principio de finalidad, en tanto que se busca hacer realidad la adecuación del medio al fin. Siguiendo así a Alexy¹², el principio de adecuación no es más que la expresión de la idea recogida por el Óptimo de Pareto, en el sentido de que busca la medida que mejor satisfaga una concreta posición (en este caso, la protección de un derecho), sin perjudicar otra simultáneamente, siendo ésta el “punto óptimo”.

La aplicación práctica del principio exige realizar cuatro operaciones diferentes. En primer lugar, se debe de concretar que prohíbe o que permite la medida restrictiva, esto es, en qué consiste exactamente el mandato, permisión o prohibición objeto de estudio. Seguidamente se debe determinar cuál es la finalidad que persigue la medida restrictiva, debiendo de tenerse en cuenta que la misma puede haber sido declarada expresamente, así como implícitamente o, incluso, puede hallarse oculta. El tercer elemento consiste en un análisis de la idoneidad teleológica, pues se trata de establecer si la finalidad perseguida por la medida restrictiva efectivamente promueve un derecho fundamental, un bien constitucionalmente protegido o un interés constitucionalmente autorizado. Por último, la cuarta operación conlleva la evaluación de la idoneidad técnica, puesto que se trata de analizar si el fin realmente se puede alcanzar a través de la medida restrictiva (Díaz García, 2011).

3.3.2. Necesidad

Una vez constatada la idoneidad, adecuación o utilidad de la medida, el análisis recae sobre la necesidad de la misma. En este segundo juicio, se busca precisar en qué grado la medida es idónea y resulta indispensable valerse de los criterios de eficacia, velocidad, probabilidad para alcanzar el fin y grado de realización del fin¹³.

¹²Cfr. Alexy R. (2011). *Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad*.

¹³Siguiendo así a Bernal Pulido, la verificación de idoneidad tiene un segundo momento en el juicio de necesidad, en el que se controla tanto la adecuación de la medida legislativa como la de los medios alternativos, desde las mismas perspectivas y

Este principio se proyecta en el hecho de que no puede existir ninguna otra medida o alternativa menos lesiva para los derechos que permita la consecución de los fines. Esto supone que, de la multiplicidad de medios posibles, se debe de adoptar aquel que conlleve una menor restricción en la esfera jurídica de los afectados, esto es, se debe garantizar que no se impone un sacrificio claramente innecesario por no existir otra alternativa menos gravosa que pueda satisfacer por igual el fin. Consecuentemente, resulta imprescindible por parte de las autoridades competentes la comprobación de la ausencia de ninguna otra medida, herramienta o alternativa menos restrictiva, invasiva y agresiva para los derechos y libertades de la ciudadanía, pero igualmente eficaz para el fin perseguido.

3.3.3. Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, superados los juicios de idoneidad y de necesidad, debe comprobarse el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, de tal manera que se ponderen los intereses de los titulares del derecho en cuestión frente a los intereses sociales o generales perseguidos con la restricción, debiendo de poder concluirse razonada y justificadamente la preponderancia de los últimos. Se trata de comprobar la existencia de un equilibrio entre las ventajas y los perjuicios que se generan por la limitación de un derecho para la protección de otro bien o derecho constitucionalmente protegido.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto es por ello idéntico a la regla de ponderación¹⁴, por la cual cuanto mayor sea la afectación a uno de los principios, tanto mayor debe de ser la importancia de la satisfacción del otro. En este sentido, para Alexy la ley de la ponderación puede a su vez dividirse en tres etapas¹⁵: en la primera, se formulan los grados de insatisfacción que sufre el primer principio por la restricción, seguidamente, se establece la importancia de satisfacer el otro principio y, por último, se analiza si la importancia de satisfacer el último principio justifica el detrimento del opuesto. Se trata de realizar juicios racionales acerca de la intensidad de la interferencia, los grados de importancia y la relación de los mismos, respectivamente. El grado de importancia o peso abstracto de los principios juega un papel fundamental en esta argumentación dado que, a pesar de que los derechos en conflicto tengan la misma jerarquía, en ocasiones uno de ellos puede tener más importancia en abstracto atendiendo a los valores predominantes en la sociedad¹⁶ (Bernal Pulido, 2011).

De esta manera, es necesario que, para que la respuesta a este control sea afirmativa, se obtengan más

con idénticos criterios.

¹⁴*Id.*

¹⁵*Cfr.* Alexy, R. (2005). *Los derechos constitucionales y el sistema jurídico*. Teoría del discurso y derechos constitucionales, p. 78.

¹⁶A modo ejemplificativo, Bernal Pulido señala que el derecho a la vida tiene un peso abstracto mayor que la libertad, por cuanto para poder ejercer la libertad es necesario estar vivo.

beneficios para el interés general que perjuicios para los derechos y libertades de los afectados a nivel individual. Consecuentemente, si tras ponderarse los intereses estatales en juego, se concluye que el sacrificio de los intereses individuales resulta desproporcionado y no exigible al individuo, la medida restrictiva no podrá considerarse constitucional, ni siquiera cuando haya reunido los requisitos de idoneidad y necesidad.

3.4. PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ESTADO DE ALARMA

Toda actividad del Estado debe estar justificada y motivada. Es por ello necesario que se racionalice el porqué de una determinada acción adoptada por el Gobierno y los datos lógicos y racionales de su actuar. Esta exigencia se aplica igualmente a la adopción de los estados de necesidad ante situaciones de anormalidad democrática, como es el caso de la declaración del estado de alarma.

El principio de proporcionalidad es el instrumento por excelencia del que se deben de servir las autoridades para realizar el juicio de ponderación entre dos principios consagrados en el ordenamiento jurídico, como son, en el caso del estado de alarma, la salud pública y los derechos y libertades de los ciudadanos del país. Para poder concluir que las medidas adoptadas en el estado de alarma restrictivas de derechos y libertades fundamentales resultan proporcionadas y, por lo tanto, lícitas, las mismas deben de ser idóneas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto. En este sentido, y siguiendo lo dispuesto por Sandoval (2012), *“el estado de alarma es una institución del Derecho de excepción que puede ser utilizado legítimamente con el fin de hacer frente, siempre que concurran determinados requisitos (necesidad, proporcionalidad y adecuación), a situaciones de crisis o de emergencias causadas bien por desastres naturales (terremotos, inundaciones, epidemias, etc.), o bien por conflictos sociales”*.

Respecto a las medidas adoptadas en el estado de alarma a través de su declaración por el Real Decreto (en adelante RD) 463/2020, estas afectaron, de manera directa o indirecta, a derechos, intereses y libertades individuales de la ciudadanía de manera general o masiva, tales como la libertad de circulación, el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo, la libertad de empresa, la libertad de culto, la libertad de expresión, el derecho a la educación y el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, hubo otros derechos que se vieron limitados *de facto* durante la vigencia del estado de alarma como fueron el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho a la reunión y manifestación. Estas limitaciones de los derechos tenían por fin la protección de otros tres derechos fundamentales: el derecho a la vida, la integridad física y la protección de la salud.

Para poder justificarse esta intensa interferencia del Estado en el ámbito de la libertad de las personas,

la proporcionalidad de las medidas es exigencia necesaria. En este sentido, Francisco Velasco Caballero (2021) ha calificado al principio de proporcionalidad como “*el verdadero eje jurídico de las situaciones de emergencia*”.

4. LA COVID-19 Y EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA

4.1. CONTEXTO EN EL QUE ORIGINA LA PANDEMIA

El 31 de diciembre de 2019 se informó a la oficina de la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) de la presencia de casos de neumonía de etiología desconocida en la ciudad de Wuhan, en la provincia de Hubei de la República Popular China¹⁷. Este fue el origen de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, actualmente todavía persistente.

Los coronavirus son un amplio grupo de virus envueltos de material genético tipo ARN (Mojica-Crespo, 2020), cuyo nombre se debe a la apariencia de una corona observada en su superficie. Los distintos coronavirus pueden causar múltiples enfermedades respiratorias, gastrointestinales y, en determinados casos, la muerte. No obstante, en su mayor parte los síntomas suelen ser menores y de fácil mitigación, si bien con el tiempo se han documentado cepas que son capaces de causar afecciones severas. Ejemplos de las mismas son el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), identificado en 2012, y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), que apareció en 2002 (Trilla, Maria Peri, Violan, Vieta Pascual & Rubinat, 2020).

Los primeros pacientes hospitalizados por la cepa SARS-CoV-2 presentaban síntomas propios de un síndrome respiratorio – fiebre, dolor de garganta, tos y estornudos, entre otros – que, en función de la edad y de la clínica de los contagiados, podía devenir en una enfermedad aguda, generando importantes secuelas a su salud y, en determinados supuestos, pudiendo incluso ocasionar la muerte al paciente (Álvarez Buján, 2021). El 11 de febrero de 2020, la OMS nombró a dicho agente etiológico como COVID-19¹⁸. El virus rápidamente se propagó por gran parte de países de Asia, así como posteriormente por Medio Oriente y Europa, llegando a adquirir escala global al extenderse por los cinco continentes. De esta manera, a finales de enero se reportaron los primeros casos en Europa, concretamente en Italia, Reino Unido, Rusia, Suecia y España¹⁹. El 11 de marzo de 2020 el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declaró la COVID-19 como pandemia, generándose la correspondiente alerta

¹⁷Vid. Organización Mundial de la Salud (2020, 5 enero). Pneumonia of unknown cause – China. *WHO*.

¹⁸Vid. Ferrer, R. (2020, 11 abril). *Pandemia por COVID-19: el mayor reto de la historia del intensivismo*. NCBI.

¹⁹Cfr. Masoliver, A. (2020, 28 octubre). *Cronología de una pandemia: así se expandió el COVID-19 por el mundo*. La Razón.

a nivel mundial²⁰.

Las medidas que inicialmente se adoptaron para prevenir y tratar de controlar la expansión del virus consistieron, con carácter general, en recomendaciones consistentes en mantener una distancia de seguridad de dos metros, lavarse y desinfectarse con frecuencia las manos y utilizar mascarillas, así como guantes. No obstante, dichas medidas no fueron suficientes para impedir el colapso de los servicios sanitarios ante la presión asistencial provocada por el avance de la COVID-19, por lo que gran parte de países decidieron implementar otras de carácter obligatorio para el conjunto de la ciudadanía. Las mismas fueron restrictivas de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, tales como la prohibición de aglomeraciones, la suspensión de la actividad lectiva y académica presencial, el cierre de los comercios o la suspensión de plazos administrativos, procesales, tributarios, de prescripción y de caducidad (Gómez Camora, 2020). Más aún, algunos Estados llegaron a declarar el estado de alarma, siendo el primero de ellos Italia y, seguidamente, España.

En España, el primer caso de COVID-19 se diagnosticó el 31 de enero de 2020 en la Isla de la Gomera, en Canarias, llegando a la península el 24 de febrero, con los primeros positivos en la Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña. A partir del 8 de marzo, la situación realmente comenzó a descontrolarse a nivel nacional, creciendo exponencialmente el número de contagiados, fundamentalmente en la Comunidad de Madrid. Ello llevó a que el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de España el 9 de marzo aprobara el cambio del sistema de “contención”, que se imponía en el país desde finales de febrero, al de “contención reforzada”, adoptándose así medidas adicionales de prevención. Consecuentemente, se decidió la suspensión de actividades docentes en todos los niveles educativos en las zonas declaradas de “transmisión alta” (siendo éstas la Comunidad de Madrid y las ciudades de Vitoria y de Labastida, en la Comunidad del País Vasco).

Asimismo, en el conjunto del territorio español se decretaron recomendaciones dirigidas a evitar espacios altamente concurridos en los que no fuera posible mantener la distancia de seguridad entre persona y persona, la suspensión de los vuelos de Italia a España, así como, para personas de anciana edad con historial de enfermedades crónicas, se pidió que redujesen las salidas de su residencia (Zaar, García Ávila, 2020).

El 13 de marzo de 2020, dos días tras la declaración de la OMS de la COVID-19 como pandemia, el Consejo de Ministros decretó para todo el territorio nacional el estado de alarma. En ese momento, ya se habían registrado en el país un total de 4.209 casos positivos, con 118 fallecimientos. Más aún, se

²⁰Ferrer, R. *Op. Cit.*, S.P.

debe tener en cuenta que la situación en ese momento, si bien desconocida y complicada en sí misma, se había visto agravada por la imprevisión y por determinadas circunstancias que no ayudaron a garantizar la contención de la COVID-19 a nivel nacional (se permitió la celebración de grandes manifestaciones, tales como el 8M, mítines políticos o partidos de fútbol, a pesar de las advertencias en contra de la OMS y del Ministerio de Sanidad) (Fernández de Gatta, 2020). Una vez se decreta dicho estado de emergencia, las competencias del Estado en su conjunto son trasladadas al Gobierno central con el objeto de dar una respuesta centralizada a la crisis sanitaria que se estaba viviendo.

4.2. EL ESTADO DE ALARMA: REGULACIÓN, REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO

4.2.1. Derecho de excepción

La Constitución es la norma superior a la que se subordinan todas aquellas leyes, disposiciones y reglamentos que conforman el ordenamiento jurídico. Recoge los principios ordenadores del Estado y los derechos, libertades y garantías de las personas. Asimismo, se erige como fundamento del orden político de la nación y establece el marco de convivencia de la sociedad (Aba Catoira, 2011). Dicha naturaleza política, obliga a que se prevean los mecanismos necesarios para poder responder a situaciones de anormalidad democrática y restaurar así el orden público del Estado. Son estas normas previstas en la Constitución para ejercer su defensa política las que integran el llamado Derecho de excepción y tienen por fin dar respuesta a situaciones que el Derecho común no puede solventar.

El modelo de Derecho de excepción que recoge la CE está construido sobre la previsión del surgimiento de determinadas crisis que demanden la limitación o suspensión de contenidos constitucionales durante un periodo determinado, con el objeto de poner fin a la situación concreta de emergencia. El paraguas bajo el cual se posibilita esta reacción política excepcional se recoge en el artículo 116 de la Constitución²¹, ubicado al final del Título V del texto. De esta manera, los estados excepcionales o de

²¹Artículo 116 CE:

“1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

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

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su

necesidad que se pueden decretar en nuestro ordenamiento jurídico son tres: el estado de alarma, el de excepción y el de sitio.

El desarrollo normativo del artículo 116 se recoge en la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES) y en los artículos 162 al 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. La forma normativa que debe regular dichos estados de excepción es la ley orgánica²².

Previamente a estudiar el estado de alarma que atañe a este trabajo, procedemos a recordar efectos comunes a todos los estados de excepción, que pueden deducirse tanto de la CE como de la LOAES. En primer lugar, reiterar que la declaración de los mismos únicamente procede cuando circunstancias extraordinarias hagan totalmente imposible mantener la normalidad y el orden público del Estado, debiendo de adoptarse tan solo aquellas medidas que sean indispensables para su restablecimiento y aplicándose de manera proporcionada a las circunstancias²³. Ello supone que los actos y disposiciones que la Administración adopte durante la vigencia de uno de los estados de excepción no pueden ser, en ningún caso, arbitrarios ni vulnerar derechos y libertades (Álvarez Buján, 2021). Consecuentemente, dichas medidas estarán igualmente sometidas al control jurisdiccional, por lo que el Estado responderá en el caso de que se produzcan daños²⁴ o perjuicios a particulares que no les sean imputables, ya en su persona, derechos o bienes, como resultado de actos o disposiciones adoptados en las situaciones de anormalidad.

La excepcionalidad de los supuestos descritos lleva a deducir la capacidad de inferir en la esfera de libertades (Pascua Mateo, 2003), incluyéndose la suspensión individual de derechos²⁵, tal y como ha establecido la STC 199/1987, de 16 de diciembre²⁶. Asimismo, se debe tener en cuenta que la adopción de los estados de alarma, excepción y sitio no supone la interrupción del normal funcionamiento de los

funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

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

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.”

²² Coherentemente con la exigencia establecida en el artículo 81.1 CE de este rango para las leyes que desarrollen derechos fundamentales y libertades públicas.

²³ Esta idea es sostenida por la el Tribunal Constitucional en la STC 33/1981, de 5 de noviembre respecto a la declaración del estado de alarma y los derechos de huelga y conflicto colectivo.

²⁴ Artículo 3 LOAES.

²⁵ Suspensión individual de derechos recogida en el artículo 55.2 CE.

²⁶ STC 199/1987, de 16 de diciembre: “*Esta suspensión individual es un instituto de eficacia potencialmente permanente, aunque materialmente la misma se proyecte sobre el núcleo del Derecho de excepción (arts. 55.1 y 116 de la Constitución), es decir la suspensión de derechos fundamentales. Por ello, como instrumento de protección extraordinaria de la seguridad del Estado, es una medida totalmente acotada, de interpretación restrictiva y sólo utilizable para la investigación de las actuaciones de las bandas armadas y elementos terroristas”.*

poderes constitucionales del Estado y, consecuentemente, no puede disolverse el Congreso durante la vigencia de cualquiera de los mismos. Por último, el requisito de máxima publicidad a la declaración de cualquiera de los estados de excepción, por lo que se debe proceder a su inmediata publicación en el BOE y difusión en los medios, tanto públicos como privados.

4.2.2. Estado de alarma

El artículo 4 de la LOAES, remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 116.2 CE, determina que el estado de alarma se podrá declarar en todo o en parte del territorio español bajo una serie de situaciones tasadas y entendidas como alteraciones graves de la normalidad²⁷, siendo las mismas el presupuesto de hecho habilitante para la utilización del instrumento jurídico.

La declaración del estado de alarma por el Gobierno se realizará mediante decreto, debiendo de haberse acordado por el Consejo de Ministros para un plazo máximo de quince días. Se debe notificar al Congreso de los Diputados, que debe reunirse inmediatamente al efecto, y sin cuya autorización no podrá prorrogarse dicho plazo²⁸. El decreto gubernamental deberá, en todo caso, determinar el ámbito territorial, los efectos y la duración del estado de alarma.

El Gobierno y el Congreso de Diputados deben de mantener una relación cercana de contacto en el supuesto de declararse el estado de alarma, en tanto que, el primero deberá de suministrar información al segundo cuando le sea requerida. Asimismo, el Gobierno deberá comunicar al Congreso todos aquellos decretos que dicte durante la vigencia de dicho estado de excepción²⁹.

Las Autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por el estado de alarma y los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, así como demás funcionarios al servicio del Estado, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente, sea ésta el Gobierno, o, por delegación del mismo, el Presidente de una Comunidad Autónoma cuando la declaración únicamente afecte a todo o parte de su territorio. Consecuentemente, se produce una concentración de los poderes del Estado para poder responder de manera centralizada ante la situación

²⁷Estas situaciones son las siguientes, ex artículo 4 LOAES:

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

²⁸Seguendo a Espín López, si bien se ha planteado la posibilidad de prorrogar el estado de alarma indefinidamente, dado que para la prórroga no se determina plazo máximo, al ser una de las características esenciales del Derecho de excepción su temporalidad, es opinión mayoritariamente aceptada que el plazo será determinado.

²⁹Artículo 8 LOAES.

de anormalidad democrática que se plantea. Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 10 LOAES, el incumplimiento o resistencia a las órdenes de la Autoridad durante la vigencia del estado de alarma podrá ser sancionado, administrativa o penalmente, en virtud de lo previsto en la ley.

A pesar de que el estado de alarma, en un principio, no supone efecto alguno sobre la vigencia de los derechos fundamentales, es posible, *ex* artículo 11 LOAES³⁰, acordar medidas que supongan una afectación importante en determinadas libertades, si bien siempre siendo las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Se requiere por ello para la constitucionalidad del estado de alarma no solo la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante, sino que el alcance de las medidas adoptadas bajo el mismo respete los criterios de legalidad y proporcionalidad.

Más aún, el artículo 12 de la citada ley orgánica establece que la Autoridad competente, en los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo 4, podrá adoptar por sí, adicionalmente a las medidas previstas anteriormente, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales. Por su parte, en el caso de que se trate los supuestos previstos en los apartados c) y d) del artículo 4, el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento.

Se debe tener en cuenta que el estado de alarma es el único de los estados de emergencia previstos en el artículo 116 CE que ha sido aplicado hasta la fecha, habiéndose decretado en tres ocasiones. El primero de ellos, fue aprobado el 4 de diciembre de 2010 por el Gobierno a través del RD 1673/2010³¹, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del

³⁰Artículo 11 LOAES:

- 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.”*

³¹En virtud del mismo *“todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar a los efectos de lo previsto en el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981”*. Se justificaba la declaración del estado de alarma en los siguientes términos: *“Las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español, como consecuencia de la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo, impiden el ejercicio del derecho fundamental mencionado y determinan la paralización de un servicio público esencial para la sociedad como lo es el servicio de transporte aéreo. Todo ello constituye, sin duda, una calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados”*.

transporte aéreo³². Más recientemente, ha sido declarado el estado de alarma el 13 de marzo del 2020, como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 – siendo el mismo el objeto de estudio del presente trabajo – siendo prorrogado hasta el 21 de junio de 2020. Asimismo, un segundo estado de alarma con motivo de la misma crisis sanitaria fue aprobado el 25 de octubre de 2020 y prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021³³.

4.3. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA POR EL RD 463/2020

El RD 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 fue publicado en el BOE número 27 el sábado 14 de marzo de 2020, entrando en vigor en el momento de su publicación ante la urgencia de la adopción del acuerdo.

La declaración del estado de alarma se realiza afectando al conjunto del territorio nacional al amparo de lo previsto en el artículo 4, apartados b) y d) de la LOAES, siendo el hecho que fundamenta su declaración la consideración de la crisis sanitaria como pandemia internacional (Álvarez Vélez, 2021). El RD se dicta así al amparo de la existencia no ya de una epidemia, sino de una pandemia y del previsible desabastecimiento que la misma puede llegar a generar en productos de primera necesidad.

La Autoridad competente indicada es el Gobierno, habiéndose designado como autoridades competentes delegadas bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, en sus respectivas áreas de responsabilidad y para el ejercicio de las funciones correspondientes durante el estado de alarma, a los Ministros de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad (Gómez Zamora, 2020). Los citados ministros fueron habilitados para dictar aquellas órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que fueran necesarias para garantizar la prestación de los servicios, tanto ordinarios o extraordinarios.

Asimismo, se publicó una nota sobre la competencia judicial para conocer de recursos contra las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas dictadas en aplicación del RD 463/2020. De esta manera, el órgano judicial competente para conocer de la impugnación de los actos y medidas adoptados por el Gobierno era la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, *ex* artículo 12.1 a) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA).

³²Vid. Espín López, I. (2018). *Estado de alarma en el sistema constitucional español: espacio aéreo*. Revista Acta Judicial, núm. 2.

³³Vid. Gobierno de España. (2021, 9 mayo). *La Moncloa. Estado de Alarma*. La Moncloa.

La exposición de motivos del RD declara que las medidas recogidas en su texto son las imprescindibles para hacer frente a la situación de pandemia, resultando proporcionadas ante la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental (Álvarez Vélez, 2021). Dichas medidas proceden a analizarse a continuación³⁴.

4.3.1. Medidas de contención: limitación de la circulación de las personas y de determinadas actividades

El RD 463/2020 preveía que, durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podían circular por vías de uso público, incluyéndose el uso de vehículos particulares por las mismas, para realizar determinadas actividades restrictivamente delimitadas³⁵, siendo las siguientes: Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad; Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios; Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial; Retorno al lugar de residencia habitual; Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables; Desplazamiento a entidades financieras y de seguros; Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad; Cualquier otra actividad de análoga naturaleza³⁶. Dichas actividades debían de realizarse de forma individual, salvo que se estuviera acompañando a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada.

Asimismo, el RD recogía la posibilidad de que, con el objeto de garantizar el cumplimiento de los fines establecidos en la norma, las autoridades competentes requisaran temporalmente bienes y se impusiera a las personas la realización de prestaciones personales obligatorias³⁷.

Más aún, para evitar aglomeraciones de alumnos en todas las etapas educativas, se tomaron decisiones encaminadas a propiciar la educación a distancia. De esta manera, el artículo 9 del RD acordaba la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza (tanto públicos como privados) contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Durante el periodo de suspensión de dicha actividad docente presencial, la misma se debía de mantener a través de la modalidad a distancia o “*online*” siempre que fuera posible.

³⁴Vid. RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

³⁵Artículo 7 RD 463/2020.

³⁶Barrios Álvarez, J. (2020, 3 abril). *Consideraciones sobre las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma*.

³⁷Artículo 8 RD 463/2020.

El RD 463/2020 prohibía la asistencia a los lugares de culto, a las ceremonias civiles, religiosas y a los funerales cuando no fuera posible garantizar la distancia mínima de al menos un metro entre los asistentes³⁸.

Todas estas medidas restrictivas se fueron endureciendo para reducir al máximo la movilidad de los ciudadanos, especialmente con el RD -ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

4.3.2. Medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades y recreativos, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales

Para contener la propagación de la COVID-19, el RD recogía medidas relacionadas con el cierre de establecimientos y la suspensión de actividades³⁹.

En este sentido, se decretó el cierre de los locales y establecimientos minoristas, con la excepción de aquellos de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías y lavanderías. Inicialmente se incluyeron en este listado a las peluquerías, si bien el 15 de marzo el Ministerio de Sanidad rectificó y aclaró que los servicios de peluquería únicamente se podrían prestar de forma domiciliaria para garantizar la atención e higiene de los más vulnerables.

Igualmente, se acordó el cierre al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, actividades deportivas y de ocio. Asimismo, se suspendieron las actividades de hostelería y restauración, únicamente pudiendo prestarse servicios de entrega a domicilio, así como la celebración de verbenas, desfiles y fiestas populares.

4.3.3. Medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud

El RD preveía que el Ministerio de Sanidad tuviera a su disposición al conjunto del personal sanitario de las Administraciones Públicas del territorio español. Se le otorgó la competencia para realizar cuantas actuaciones fueran necesarias para que el personal, los centros y establecimientos sanitarios de carácter

³⁸ Artículo 11 RD 463/2020.

³⁹ Artículo 10 RD 463/2020.

militar, así como de titularidad privada, contribuyeran al refuerzo del Sistema Nacional de Salud.

4.3.4. Medidas de suministro

Se recogieron medidas para asegurar los bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública⁴⁰ (como por ejemplo, el Ministerio de Sanidad podía intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza), para garantizar el abastecimiento alimentario⁴¹ (como por ejemplo, el Gobierno podía acordar la intervención de empresas o servicios) y para garantizar el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural⁴².

Del mismo modo, también el RD recogía la posibilidad de que el Gobierno adoptara medidas que garantizaran el tránsito aduanero en los puntos de entrada o puntos de inspección fronteriza ubicados en puertos o aeropuertos, atendándose de manera prioritaria a los productos de primera necesidad.

4.3.5. Otras medidas orientadas a la protección

Se previeron medidas en relación al transporte interior, la protección de infraestructuras críticas y los medios de comunicación de titularidad pública y privada.

4.3.6. Suspensión de plazos procesales y administrativos

Se acordó la suspensión de los términos y la suspensión e interrupción de los plazos procesales en todos los órdenes jurisdiccionales⁴³. Dichos plazos se verían reanudados con el alzamiento del estado de alarma o de cualquiera de sus prórrogas. No obstante, dicha suspensión no afectó a los supuestos relacionados con los siguientes: A aquellas actuaciones judiciales que, de no practicarse, pudieran causar un perjuicio irreparable; Aquellos internamientos que tenían carácter urgente de conformidad con el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que concordaban con aquellos por razón de trastornos psíquicos; La adopción de medidas cautelares u otras actuaciones que no pudieran aplazarse, como podían ser aquellas relacionadas con la protección de menores; Los servicios de guardia en los Juzgados de Violencia sobre la mujer; en especial aquellas órdenes de protección y medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer y menores; El Registro Civil debía prestar atención permanente durante las horas de audiencia; Las actuaciones en relación a detenidos que resultaban inaplazables y cualquier actuación en causa con presos o detenidos; Aquellas actuaciones urgentes en materia de

⁴⁰Artículo 13 RD 463/2020.

⁴¹Artículo 15 RD 463/2020.

⁴²Artículo 17 RD 463/2020.

⁴³Disposición Adicional Segunda del RD 463/2020.

vigilancia penitenciaria; En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, aquellas autorizaciones de entrada sanitarias, que fueran urgentes e inaplazables; En el orden jurisdiccional social, aquellos juicios que tuvieran consideración de urgentes; Aquellos procesos en los que se alegaran vulneración de derechos fundamentales y que fueran urgentes y preferentes, en el sentido en que su aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial; Los responsables de cada autoridad judicial podían adoptar aquellas medidas relativas al cese de actividad en las dependencias judiciales en que se encontraran sus respectivas sedes.

Por otra parte, en cuanto a la prescripción y la caducidad, los plazos de estas instituciones quedaron suspendidos hasta el alzamiento del estado de alarma o de cualquiera de sus prórrogas.

Adicionalmente, se acordó la suspensión de los plazos administrativos⁴⁴ relativos a la tramitación de procedimientos de las entidades pertenecientes al sector público. Excepcionalmente, se previó que el órgano competente pudiera acordar medidas de ordenación e instrucción necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado del procedimiento. Asimismo, dicha suspensión de los términos e interrupción de los plazos no podía afectar a los derechos y procedimientos que trajeran causa de la propia situación derivada del estado de alarma, ni al régimen sancionador previsto en el RD.

5. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Las medidas adoptadas en el primer estado de alarma – prorrogado en seis ocasiones – que se declara como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 supusieron, como se ha venido indicando, la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos, incidiéndose, entre otros, en la libertad de circulación, la libertad de culto o los derechos de reunión y manifestación. Ello implicó la interposición de un importante número de recursos, demandas y querellas resueltas, predominantemente, por los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo, en tanto que esta jurisdicción es la encargada de resolver los conflictos generados entre la Administración Pública y los particulares⁴⁵.

⁴⁴Disposición adicional tercera del RD 463/2020.

⁴⁵Artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: “*Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación*”.

Artículo 2. a) de la citada Ley: “*La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los*

Se debe tener en cuenta que, atendiendo a lo dispuesto en la doctrina constitucional⁴⁶, el RD por el cual se declara el estado de alarma (o las normas por las que se acuerdan las sucesivas prórrogas de este) tiene rango o valor de ley material y, por ello, corresponde al Tribunal Constitucional su control y enjuiciamiento. De esta manera, no cabe que la jurisdicción ordinaria entre a analizar la legalidad del RD 463/2020, a pesar de ser una norma que, en puridad, tiene cuerpo de reglamento.

No obstante, el Plan de desescalada⁴⁷ aprobado por el Gobierno el 28 de abril de 2020 permitió que, en función de la evolución en cada territorio autonómico de la situación sanitaria, se pudieran adoptar normas por las Comunidades Autónomas para la “*modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos*”⁴⁸. Consecuentemente, dichas decisiones adoptadas durante el proceso de desescalada sí fueron objeto de enjuiciamiento por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, la jurisprudencia utilizó como instrumento principal para determinar si las medidas limitativas de derechos fundamentales eran lícitas el principio de proporcionalidad, analizando la necesidad, adecuación y razonabilidad de las mismas.

Se procede a continuación a estudiar la tendencia existente en la jurisprudencia del orden contencioso-administrativo durante este periodo en cuanto a la aplicación del principio de proporcionalidad.

5.1. LA INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

Previamente a la declaración del estado de alarma, el país se enfrentó a los primeros casos de COVID-19 importados del extranjero. Los tribunales de lo contencioso-administrativo ya en esos primeros momentos de la pandemia comenzaron a autorizar medidas singulares. En este sentido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Santa Cruz de Tenerife en el Auto 84/2020 ratificó la Orden 109/2020 dictada por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias tras verificarse el contagio de COVID-19 de un ciudadano lombardo, huésped de un hotel de la localidad, ordenándose su aislamiento. Asimismo, a medida que aumentaba el número de contagios, multitud de Comunidades Autónomas se sumaron a adoptar decisiones como la canaria. Así, el Auto 26/2020 del Juzgado de lo Contencioso-

Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”.

⁴⁶Cfr. STC 83/2016, de 28 abril.

⁴⁷Vid. Gobierno de España. (2020, 28 abril). *La Moncloa*. 28/04/2020. *Plan de desescalada [Consejo de Ministros]*. *La Moncloa*.

⁴⁸Ex artículo 4 del 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.

Administrativo N° 3 de Valladolid ratificó igualmente las medidas sanitarias aplicables en todo el territorio de Castilla y León, que suponían la restricción de acceso a acompañantes y visitantes a centros sanitarios, la suspensión de determinadas actividades de atención hospitalaria o la suspensión de excursiones y viajes de estudio para el alumnado y profesorado, entre otros. La tendencia existente en esos momentos suponía la autorización o ratificación por parte de los Juzgados de las medidas propuestas por las distintas consejerías de sanidad en base a la situación de urgencia y a la superación del triple test de proporcionalidad por parte de las mismas.

Se debe destacar que, durante el primer estado de alarma, los tribunales ordinarios se han pronunciado especialmente respecto de la limitación que ha sufrido el derecho fundamental de reunión consagrado en el artículo 21 de la CE. A estos efectos, la jurisprudencia ha venido recordando que este derecho no es absoluto por lo que puede verse sometido a determinados límites, tales como los previstos explícitamente por el propio artículo 21.2 CE (en caso de alteración del orden público con peligro para personas y bienes), así como aquellos otros que se imponen por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho de reunión suponga la colisión con otros valores constitucionales⁴⁹. No obstante, los límites deben de ser necesarios *“para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone... y, en todo caso, respetar su contenido esencial”*⁵⁰.

En este contexto jurisprudencial, la Sentencia 136/2020 del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ) de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 de abril de 2020 deniega el recurso interpuesto contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra, que aprueba la prohibición de la celebración de la manifestación del 1 de mayo. El Tribunal entiende proporcionada la limitación del derecho de manifestación atendiendo a las circunstancias concretas del caso, siendo éste un momento en el que la pandemia, lejos de estar contenida, seguía provocando una gran cantidad de fallecidos, hospitalizados y afectados, y en el cual el Tribunal contempla como idónea, necesaria y proporcionada la resolución de la Subdelegación que tiene por objeto de evitar una salida masiva de ciudadanos a lugares de tránsito público.

Esta decisión fue avalada por el TC en su Auto 40/2020, de 30 abril. En este sentido, el TC reconoce que *“no se prevén por los organizadores medidas de control de la transmisión del virus específicas, ni destinadas a compensar la previsible concentración de automóviles que podría producirse si existiera una masiva respuesta a la convocatoria”* y que *“no puede perderse de vista que el itinerario elegido*

⁴⁹STC 193/2011, de 12 de diciembre.

⁵⁰STC 42/2000, de 14 de febrero.

por los convocantes supone ocupar durante varias horas la vía principal de circulación automovilística en Vigo, dividiendo la ciudad en dos y, eventualmente, limitando el acceso a los hospitales que se encuentran en la zona alta de la ciudad de las personas que viven en la zona más cercana a la costa". El TC entiende que en el análisis de la proporcionalidad no puede obviarse el hecho de que la modalidad de manifestación pretendida genera problemas que pueden impactar en la preservación de la seguridad de los ciudadanos, en tanto que la libre circulación de los servicios de ambulancia y el libre acceso a los hospitales son esenciales en una situación de alerta sanitaria. Por todo ello, se valora la decisión de prohibir la manifestación como medida proporcionada.

En este mismo sentido, el TSJ de Madrid (Sala Contencioso-Administrativo) en la Sentencia 195/2020, de 30 de abril inadmite el recurso frente a la resolución de la Delegación de Gobierno de Madrid que acuerda la prohibición de la manifestación a celebrarse el 2 de mayo. La citada Sentencia destaca la necesidad de que el juicio de proporcionalidad se lleve a cabo atendiendo a la forma y condiciones en las que se pretende ejercitar el derecho de reunión y teniéndose en cuenta las circunstancias, en este caso, de grave crisis sanitaria. El Tribunal afirma que las medidas de seguridad que se pretenden adoptar para la celebración de la manifestación son imprecisas e insuficientes, puesto que no resultaría posible mantener la distancia de seguridad mínima por los asistentes, así como no se conoce el número exacto de personas que formarían parte de la misma. La Sala concluye que la prohibición de la concentración y posterior manifestación es proporcionada por ser *"(i) susceptible de conseguir el objetivo propuesto - en este caso la protección de la salud pública y de los ciudadanos, en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas-; (ii) necesaria, por no existir otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, atendidas las condiciones tan genéricas y amplias en que se proyectó el desarrollo de la concentración y posterior manifestación; y (iii) proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que protege que perjuicios sobre el derecho de reunión de los manifestantes"*. Esta línea argumentativa se ve reforzada por las Sentencias del TSJ de Madrid 199/2020, 197/2020 y 198/2020, de 30 de abril, al igual que por la Sentencia 70/2020 del TSJ de Navarra, de 30 de abril.

Se puede apreciar como al inicio del plan de desescalada existe una clara tendencia jurisprudencial por la que los Tribunales, con carácter general⁵¹, entienden como proporcionadas las medidas restrictivas

⁵¹Existen algunas excepciones, como la Sentencia 112/2020 del Tribunal de Justicia de Aragón, de 30 de abril que estima el recurso interpuesto frente a la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Aragón por la que se prohibía la celebración de la manifestación del 1 de mayo de 2020. Se anula la resolución por entender que la Administración no argumenta razonadamente por qué la reunión *"limitada la participación a sesenta personas y todos ellos en vehículos individuales, puede suponer un riesgo objetivo y cierto de contagio y propagación de la enfermedad"*.

del derecho de reunión, especialmente en atención a la precariedad de la situación sanitaria en dicho momento, así como por la imprecisión de medidas de seguridad concretas para garantizar durante la participación en la manifestación la protección de la salud pública que abran la posibilidad a alternativas menos lesivas al derecho.

No obstante, dicha tendencia cambia en función de la evolución de la crisis sanitaria y el avance de las fases del plan de desescalada. Así lo evidencia la Sentencia 214/2020 del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 21 mayo, que estima el recurso interpuesto frente a la resolución del Gobierno de Madrid que prohíbe la concentración convocada para el 23 de mayo. En atención a la desescalada gradual de las medidas extraordinarias de restricción de movilidad y contacto social, el Tribunal entiende que la evolución de la pandemia ha permitido la flexibilización de las medidas que inicialmente fueron acordadas y que, además, el promotor de la reunión se ha autolimitada, proponiendo una manifestación delimitada y acotada en todos sus términos. Si bien al realizar el juicio de proporcionalidad, el TSJ de Madrid entiende que la medida restrictiva del derecho de reunión resulta idónea para conseguir el fin de protección de la salud pública y de los ciudadanos, argumenta que paralelamente no se acredita su necesidad ni su proporcionalidad, en sentido estricto. Asimismo, se insiste en que no es aceptable que la Administración se oponga al ejercicio del derecho de manifestación alegando de manera general la situación de crisis sanitaria, siendo necesario que ante la comunicación de concentración *“tan autolimitada, ponderada y detallada”* como la expuesta y en las circunstancias de desescalada en las que se encontraba el territorio, *“que se expliciten de modo suficiente las razones concretas y verificables sobre las que sustentar la conclusión de que aquella reunión no resulta compatible con la salud pública y que, por ende, para su debida protección solo cabe la medida de prohibición”*.

Asimismo, el TSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en la Sentencia 463/2020, de 21 de mayo estima el recurso contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Palencia por la que se prohibía convocar una manifestación el 23 de mayo en dicha localidad. El Tribunal vuelve a recordar que *“no basta con la referencia genérica que se hace en el informe del Servicio Territorial de Sanidad obrante en el expediente, y al que también se refiere la resolución administrativa impugnada, de que la manifestación “puede suponer” un riesgo para la integridad física tanto de los participantes en la misma como de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado al existir una acumulación de personas”*. Más aún, las circunstancias de la situación epidemiológica en las que se encuentra la ciudad, la evolución del plan de desescalada y la modalidad pretendida de la manifestación (por tiempo muy limitado, en vehículos cerrados y guardando la distancia oportuna) llevan a determinar la ausencia de proporcionalidad de la medida restrictiva del derecho de reunión, por existir otras menos

lesivas para el ejercicio de este derecho.

Se debe destacar especialmente la Sentencia 1391/2020 del TSJ de Cataluña (Sala Contencioso-Administrativa), del 22 de mayo, puesto que la misma trae a colación gran parte de la jurisprudencia anteriormente citada. En la misma, se estima el recurso interpuesto contra la resolución expedida por el Ministro de Interior que prohibía la manifestación a ser celebrada el 23 de mayo de 2020. El Tribunal entiende que la medida restrictiva del derecho de reunión es idónea para la consecución del fin legítimo de protección de la salud de las personas, pero no cumple con los requisitos de necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto.

Para llegar a esta conclusión, el TSJ tiene en cuenta la situación sensiblemente mejor en la que se encuentra la crisis sanitaria, así como el contexto concreto de la ciudad de Barcelona, ya que, en aquel momento, se podía pasear por la ciudad durante franjas horarias generosas, sin un límite numérico y bajo las únicas condiciones de guardar las distancias de seguridad y utilizando mascarilla. En este sentido, no se puede indicar que la manifestación en vehículos pretendida *“pueda traducirse en perjuicios significativos para la vida o la salud de las personas; y admitir una prohibición basada en meras conjeturas supondría una quiebra clara del derecho fundamental de reunión y manifestación pacífica, amén de un peligroso precedente”*.

Sin embargo, frente a esta línea argumentativa expuesta ante el avance del plan de desescalada, el TSJ de Extremadura (Sala Contencioso-Administrativa) deniega en la Sentencia 118/2020, del 12 de mayo el recurso frente a la Resolución de la Delegación del Gobierno de Extremadura por la que se deniega celebrar una concentración el 14 de mayo en Mérida. El Tribunal entiende que durante el Plan de Transición *“el que determinadas actividades estén permitidas en la fase I no significa que la declaración de estado de alarma no se mantenga”*. En este sentido, se estima que la medida restrictiva del derecho de reunión es proporcional en tanto que el espacio de la plaza del Rastro de Mérida no es excesivo para que el número de participantes pueda desplegarse con la suficiente distancia física, así como se trata de un lugar muy frecuentado por los habitantes de la ciudad y que supondría el cierre de otros espacios próximos. Asimismo, la Sala argumenta que no se ofrecen medidas de seguridad concretas e idóneas previstas para garantizar la salud pública durante la concentración. Por todo ello, teniendo en cuenta las concretas condiciones en las que se ha programado el ejercicio del derecho de reunión, la Sala concluye que *“la concentración resulta razonable con el fin perseguido que es la protección de la salud pública y de los ciudadanos, en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas, y resulta proporcionada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que protege que perjuicios sobre el derecho de reunión*

de los manifestantes”.

5.2. LA STC 148/2021, DEL 14 DE JULIO: EL PRONUNCIAMIENTO DEL TC SOBRE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

Como se ha venido indicando, el TC es el único capaz de enjuiciar el RD 463/2020 que declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria causada por la COVID-19. El 14 de julio de 2021 el TC declaró la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones del mismo. Esta resolución se pronuncia sobre el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox que alegaban la inconstitucionalidad de los artículos 7, 9, 10 y 11 de dicho RD, del RD 465/2020, de 17 de marzo, que modificaba al anterior, de los reales decretos con los que se prorroga el estado de alarma (siendo estos el RD 476/2020, de 27 de marzo, el RD 487/2020, de 10 de abril, y el RD 492/2020, de 24 de abril), así como de 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 el COVID-19.

A partir de la STC 148/2021, se enmarcan los límites que debe respetar en todo caso cualquier declaración de estado de alarma, siendo estos los siguientes: (i) primeramente que, con carácter general, las condiciones y requisitos de ejercicio del derecho no supongan la suspensión del derecho fundamental, puesto que la misma es incompatible con la figura jurídica del estado de alarma; (ii) más específicamente, se debe respetar el principio de legalidad y (iii) cumplir con el principio de proporcionalidad.

El TC falló declarando inconstitucionales los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 y los términos “modificar, ampliar o” del apartado 6 del artículo 10 en la redacción resultante del artículo único, 2, del RD 465/2020, de 17 de marzo. De esta manera, el Tribunal desestimó el resto del recurso, incluida la pretensión contraria a la Orden SND/298/2020, por considerar que no debía de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.

El Alto Tribunal concluye declarando la constitucionalidad de las medidas restrictivas de los derechos fundamentales de manifestación, a la educación, de libertad de empresa y de libertad de culto. De esta manera, si bien la parte recurrente alegaba la suspensión del derecho fundamental a la educación (artículo 27 CE) sobre la idea de que la paralización de la actividad docente presencial imposibilitaba temporalmente el acceso a la educación de, al menos, el 10% de la población escolar, al no tener la misma acceso a los medios digitales necesarios para la modalidad “*online*”, el TC entendió que no se daba dicha suspensión en tanto que el artículo 27 CE no establece la obligación, ni tan siquiera la

preferencia, de que la enseñanza sea presencial. La Ley Orgánica 2/2006 sí lo hace, ya que *“parte inequívocamente del presupuesto de que la enseñanza debe, en principio, impartirse con la presencia del alumnado en el centro docente”*. No obstante, contempla la posibilidad de recurrir a *“entornos virtuales de aprendizaje”*. Asimismo, el TC resuelve que las dificultades de acceso al derecho a la educación carecen *“de la condición de medidas de alcance general y con destinatarios indeterminados”* y entiende que la restricción al ejercicio de este derecho es proporcional por ser la menos lesiva para superar la situación de emergencia sanitaria en el ámbito educativo.

En cuanto a la restricción del derecho de libertad empresarial (artículo 38 CE), el Tribunal entiende que tanto la decisión de suspender determinadas actividades empresariales con afluencia de clientes, como la de hacer otro tanto respecto de la apertura al público de establecimientos, servicios o instalaciones, si bien conllevan limitaciones muy intensas de la actividad empresarial, son *“idóneas y necesarias para frenar la expansión de la epidemia y revertir sus daños”*. Asimismo, viene a recordar el Tribunal las medidas de carácter análogo que fueron adoptadas en los distintos países europeos con los mismos fines en tales fechas. Por otra parte, el Tribunal no admite la suspensión de la libertad de culto (artículo 16 CE) y recalca el límite al orden público, reconocido expresamente en nuestra Constitución, siendo por ello asumible que se impusieran ciertas restricciones al culto como consecuencia de la pandemia.

Respecto al derecho de reunión y de manifestación (artículo 21.2 CE), el TC argumenta que el mismo no se ha visto suspendido en tanto que su régimen no se ha visto modificado y *“son sus presupuestos (es decir, la pandemia) los que podrían determinar su limitación según su configuración, no por imposición del Real Decreto; y será la aplicación en cada caso concreto de los postulados constitucionales, lo que determinará si se prohíbe el ejercicio de la manifestación o reunión, con arreglo a los criterios de proporcionalidad y motivación”*. En este sentido, se permite la posibilidad de una prohibición, atendiendo al caso concreto, cuando la manifestación ponga en peligro a las personas o a los bienes protegidos. Se ratifica así la tendencia jurisprudencial mantenida por el orden contencioso-administrativo, estimándose o no proporcional la medida restrictiva del derecho de reunión en función de la evolución de la crisis sanitaria y de emergencia, así como de la modalidad de manifestación pretendida y las medidas de seguridad a adoptar.

Ahora bien, el elemento nuclear de la sentencia se encuentra en la declaración de inconstitucionalidad del confinamiento generalizado de la población por suponer la suspensión del derecho a la libertad de circulación (artículo 19 CE). Respecto a la argumentación y conclusión del Alto Tribunal en este sentido, se trata de una sentencia que ha causado polémica y discrepancias tanto en la opinión pública como en la comunidad jurídica (como se puede ver reflejado en los cinco votos particulares de los

magistrados). Ello se debe a que el Tribunal rechaza abiertamente el control de la utilidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto, de las restricciones a la libertad ambulatoria, optando por un control alternativo: el del instrumento jurídico que establecía dichas restricciones. Consecuentemente, el Tribunal no llega a realizar una ponderación de los bienes jurídicos en juego.

Por ello, la resolución se centra en analizar si las limitaciones a la libertad de circulación supusieron una restricción o una suspensión del derecho fundamental atendiendo para ello a la intensidad de las medidas adoptadas, llegando incluso el Alto Tribunal ha transformarse en un verdadero legislador positivo al señalar que el Gobierno debería de haber decretado el estado de excepción y no el de alarma (Álvarez Vélez, 2021), focalizando el debate argumentativo en el presupuesto de hecho de la figura jurídica y no en el alcance de las medidas.

No obstante, los votos discrepantes a la sentencia entienden que el juicio de constitucionalidad debería de haber girado sobre la exigencia de proporcionalidad, abogando por la necesidad de llevar a cabo un razonamiento a posteriori apoyado en la realidad. El Presidente del TC, González Rivas, mantiene así que *“el Tribunal debería de haber analizado si las restricciones a la libertad deambulatoria obedecían a finalidades legítimas y si se orientaban a ellas de una manera necesaria y proporcionada”*, de la misma manera que el magistrado Ollero reconoce que para establecer la frontera entre el estado de excepción y el estado de alarma resulta indispensable *“una dimensión interpretativa, que implica en este caso la entrada en juego de un inevitable juicio de proporcionalidad”*. Asimismo, este último voto disidente rechaza el análisis *“apriorístico”* de la suspensión de derechos fundamentales y la correspondiente vulneración de su contenido esencial, debiendo de ser el juicio de proporcionalidad el que a posteriori *“permita determinar si la desproporción ha sido tal como para desnaturalizar el derecho, dadas las circunstancias”*.

Se muestra claramente una falta de acuerdo en la argumentación ante una situación tan excepcional como la dispuesta. No obstante, la magistrada Balaguer afirma que, si sobre el juicio de constitucionalidad realizado respecto la limitación a la libertad de circulación se hubiera aplicado un juicio clásico de proporcionalidad, *“la solución hubiera sido mucho más comprensible y objetiva”*. Procede la magistrada en su voto particular a aplicar el triple test alemán, entendiendo la medida como idónea por ser apta para la consecución del fin constitucionalmente legítimo de perseverar la salud pública, necesaria, habiendo sido ratificada su prórroga por el Congreso de Diputados ante la escasa información disponible en ese momento, y proporcional, en sentido estricto, puesto que *“el sacrificio innegable infligido en el derecho fundamental a la libertad deambulatoria, no puede entenderse superior al beneficio obtenido, en ese momento, en relación con la limitación del contagio exponencial”*.

del virus, que habría impactado de forma irrecuperable en el derecho a la vida de muchas personas, y de forma intensa en el derecho a la salud de un número aún mayor". Más aún, en opinión del Presidente del Tribunal, dichas medidas fueron "*proporcionales en la consecución del objetivo público*", "*máxime al tener en cuenta que la OMS, desde el primer momento (enero 2020) en una valoración científica y no política, consideró como factores decisivos de la difusión del virus la movilidad y los desplazamientos, así como las reuniones privadas en grupos acumulados*".

De esta manera, se puede concluir que, a diferencia de la argumentación de la jurisdicción ordinaria durante este periodo de tiempo que se apoya en el principio de proporcionalidad como pilar fundamental para enjuiciar las medidas restrictivas de derechos fundamentales en el primer estado de alarma, el TC no entra en el fondo del asunto, esto es, no analiza si las medidas estaban o no justificadas (especialmente respecto la libertad de circulación como se ha estudiado).

En este sentido, la construcción jurídica de la STC 148/2021 se fundamenta en la delimitación material de los conceptos de limitación y suspensión de derechos, utilizando para ello el criterio de intensidad. Se debe advertir que el TC no parece haber sido consistente en esta línea argumentativa puesto que, como se deja entrever ya en este pronunciamiento, si bien el Alto Tribunal entiende que se produce la suspensión del derecho a la libertad de circulación debido a la gran intensidad que supone la medida del confinamiento domiciliario para el conjunto de la población ciudadana, no afirma lo mismo del cierre de establecimientos comerciales. El TC reconoce que, si bien esta última se trata de una medida de gran intensidad, no conlleva la suspensión de la libertad de empresa atendiendo al listado de excepciones previstas en el RD 463/2020, argumentación un tanto incongruente⁵² si se tiene en cuenta que la medida restrictiva al derecho de libre circulación igualmente recogía excepciones para su ejercicio ante determinadas situaciones excepcionales.

Frente a la construcción jurídica basada en el principio de intensidad de la medida del TC, se debe destacar que tanto el TEDH⁵³ como el Tribunal Constitucional Federal alemán⁵⁴ han utilizado como línea argumentativa en sus decisiones judiciales de las medidas restrictivas de derechos adoptadas durante la pandemia el principio de reserva de ley y el contenido esencial de los derechos, utilizando el principio de proporcionalidad como instrumento jurídico para determinar la constitucionalidad de las

⁵²Tanto es así que se debe tener en cuenta que el TS se apartó posteriormente de esta línea argumentativa basada en la delimitación material de suspensión o limitación de las restricciones sobre los derechos, para atender en su lugar a la cobertura normativa suficiente, sin necesidad de acudir al estado de alarma, que proporciona la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, tal y como hace en la STS 788/2021, del 3 de junio de 2021.

⁵³*Vid.* Ojuelos Gómez FJ (2021). La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Vavříčka contra Chequia: el valor jurídico de las vacunas. *Revista Pediatría Atención Primaria*.

⁵⁴Europa Press. (2021, 30 noviembre). El Tribunal Constitucional alemán considera legales las restricciones durante la tercera ola en Alemania [Comunicado de prensa].

limitaciones adoptadas por las autoridades públicas correspondientes.

6. LA JURISPRUDENCIA FORMADA TRAS EL PRIMER ESTADO DE ALARMA

Si bien el grueso del presente trabajo se centra en el análisis de la aplicación del principio de proporcionalidad en las resoluciones judiciales más destacables durante el primer estado de alarma, no se puede obviar la importante jurisprudencia que se genera desde el término del mismo a partir del 21 de junio de 2020. En este sentido, es de notoria importancia la modificación que sufre LJCA en septiembre de 2020⁵⁵, otorgando competencia a los juzgados provinciales del orden contencioso-administrativo para fiscalizar las medidas restrictivas individuales o sobre colectivos determinados e identificables, mientras que cuando los destinatarios no estén individualizados dicha competencia está atribuida a los TSJ, y, a la Audiencia Nacional, en el caso que dichas limitaciones colectivas sean adoptadas por autoridades estatales (Alonso Timón, 2020). Se produce así una conexión, si bien no directa, entre las autorizaciones en materia sanitaria y la legislación de salud, como la Ley General de Salud Pública, la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (en adelante, LOMESP) y la Ley General de Sanidad⁵⁶.

La finalización del estado de alarma supone el retorno al derecho ordinario y, con ello, a la competencia atribuida a los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo para la autorización y ratificación de aquellas medidas que, siendo adecuadamente razonadas y proporcionadas a la realidad, sean asimismo necesarias para la salvaguarda de la salud pública. En este sentido, en esta vuelta a la “normalidad” multitud de juzgados llevaron a cabo el estudio de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas que sus correspondientes Comunidades Autónomas proponían. Independientemente de aquellas propuestas de medidas que no superaron el test de proporcionalidad⁵⁷, el resto de las mismas se autorizaron, si bien con diferentes decisiones.

La diversidad de órganos judiciales competentes para conocer del asunto y la disparidad de opiniones, impulsó, posiblemente, la decisión de otorgar competencia para conocer de las medidas sanitarias a los TSJ y a la Audiencia Nacional. No obstante, las discrepancias no se redujeron puesto que los TSJ no pudieron acordar un mismo criterio respecto a la habilitación que ofrece la LOMESP para que las

⁵⁵Se modifican por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre los artículos 8.6 párrafo segundo, 10.8 y 11.1.i) de la LJCA.

⁵⁶Artículo 8.6 párrafo 2 de LJCA: “Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada”.

⁵⁷Vid. Auto 52/2020, del 5 de agosto del Juzgado Contencioso-Administrativo Nº1 de Mérida.

Comunidades Autónomas adopten medidas limitativas de derechos fundamentales para la generalidad de la población. En este sentido, los TSJ de País Vasco, Madrid y Aragón entendieron que, si bien la LOMESP autoriza a realizar limitaciones, éstas deben ser en todo caso individualizadas. A estos efectos, el Auto 128/2020 del TSJ Madrid, de 8 octubre afirma que no existe cobertura legal invocada por la Comunidad de Madrid para poder imponer la limitación de derechos pretendida, recriminándose al legislador estatal su inactividad legislativa para adaptar la normativa sectorial sanitaria a la pandemia causada por la COVID-19 (Alonso Timón, 2020). Asimismo, el Auto 32/2020 del TSJ del País Vasco, de 22 de octubre no ratifica la reducción de las reuniones a 6 personas como máximo por carecer dicha medida de habilitación legal.

Por otra parte, los TSJ que consideraron que la LOMESP sí ofrecía cobertura suficiente, emitieron diferentes resoluciones en función de si las propuestas restrictivas de derechos superaban o no el test de proporcionalidad. A este respecto, el TSJ de Murcia en el Auto 222/2020, de 6 de octubre autoriza el cierre perimetral de una localidad, el Auto 164/2020 del TSJ de Navarra, de 10 de octubre avala medidas de suspensión de actividades y limitación de aforo para determinados municipios, así como en su Auto 170/2020, de 22 de octubre ratifica el cierre perimetral del territorio, el TSJ de Castilla y León en su Auto 273/2020, de 25 de octubre no avala el toque de queda de la Comunidad por entenderse desproporcionado, el Auto 402/2020 del TSJ de Castilla-La Mancha, de 26 de octubre ratifica las medidas sanitarias respecto a visitas a centros de salud y actividades religiosas y el Auto 142/2020 del TSJ de la Comunidad Valenciana, de 27 de octubre que avala el confinamiento nocturno, entre otros.

El desacuerdo en las decisiones de los TSJ impulsó la declaración de un nuevo estado de alarma por el Gobierno, el cual perduró desde el 25 de octubre 2020 hasta el 9 mayo de 2021.

6.1. LA STC 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE: EL PRONUCIAMIENTO DEL TC SOBRE EL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA

El TC se pronuncia nuevamente el 27 de octubre de 2021, decretando la inconstitucionalidad de parte del RD 926/2020 por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por la COVID-19 en relación a la competencia de las “autoridades competentes delegadas”, del Acuerdo del Pleno del Congreso por el que se autoriza la prórroga del estado de alarma y del RD 956/2020.

Respecto de las medidas del RD limitativas de derechos fundamentales, el TC desestima la pretensión de los recurrentes, entiendo que las mismas son ajustadas a la Constitución y respetan el principio de proporcionalidad (Álvarez Vélez, 2021). De esta manera, no vulneran los derechos fundamentales las

medidas de limitación de la circulación de personas en horario nocturno, limitación de entrada y de salida de personas en Comunidades y en Ciudades Autónomas o ámbitos territoriales de nivel inferior, limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y limitación de la permanencia de personas en lugares de culto.

La sentencia hace especial hincapié en la duración de la prórroga del estado de alarma (de seis meses), si bien se descarta que la misma supusiera una vulneración del derecho de participación política de los recurrentes (artículo 23 CE), puesto que éstos pudieron participar en el debate de aprobación de la misma. El TC establece que la censura constitucional no se haya en la duración de la prórroga por sí sola, sino en el carácter no razonable del acuerdo por el que se fijó dicho plazo. En este sentido, el Tribunal afirma que *“ni el límite constitucional de quince días –que pesa, por mandato constitucional, sobre el Gobierno– es trasladable a la determinación parlamentaria de la duración de esta prórroga, ni, tampoco, el principio de proporcionalidad resulta pauta adecuada para enjuiciar la validez del plazo establecido por el Congreso de los Diputados”*. Se rechaza por ello la aplicación del juicio de proporcionalidad al no considerarse que los bienes se encuentren en tensión jurídica, dado que el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo (artículo 23.2 CE) había quedado impedido por la decisión de la Mesa del Congreso de suspender las funciones parlamentarias y había decaído en su eficacia. Este planteamiento se ve criticado en los votos particulares de los magistrados Conde-Pumpido⁵⁸, Balaguer y Xiol, quienes sostienen la necesidad de ponderar los derechos fundamentales afectados por la prórroga del estado de alarma y, por otra parte, los derechos a la vida y la salud pública.

El TC fundamenta la inconstitucionalidad de la duración de este segundo estado de alarma en la inconsistencia del acto de autorización de la prórroga y en su incoherencia con las razones que el Gobierno hizo valer para instar la misma. Se añade que la prórroga fue autorizada cuando las medidas restrictivas de los derechos incluidos en la solicitud no iban a ser aplicadas directamente por el Gobierno, puesto que su puesta en práctica quedaba supeditada a la decisión de las Comunidades Autónomas. De esta manera, la autorización de la prórroga se produce sin conocer qué medidas específicas se iban aplicar para combatir la pandemia.

Más aún, la sentencia se pronuncia sobre la designación de las autoridades competentes delegadas, considerando que, entre otras razones, dicha decisión contradice lo dispuesto en la ley orgánica a la que se reserva el artículo 116.1 CE la regulación de los estados de crisis y las correspondientes competencias

⁵⁸En su voto particular el magistrado rechaza el planteamiento del Tribunal *“toda vez que uno de los principios, junto al de necesidad, por los que ha de regirse la determinación de la duración de la prórroga es el de la «proporcionalidad» (art. 1.2 LOAES); principio que juega aquí, además, como un método de control que garantiza la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE”*.

y limitaciones, siendo así inconstitucional. Asimismo, se añade que el Gobierno determinó la delegación con carácter permanente, sin reserva alguna de la supervisión efectiva o de las instrucciones generales respecto de lo que las Autoridades delegadas debieran observar para la aplicación de las medidas en sus respectivos ámbitos territoriales. Se concluye que *“el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad, ni suprimible ni renunciable, para fiscalizar y supervisar la actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada”* y que las Comunidades Autónomas apoderadas para poner en práctica medidas limitativas de derechos, no fueron sujetas al control político del Congreso.

A este respecto, se debe señalar que, en esta sentencia, del mismo modo que en la STC 148/2021, el Alto Tribunal vuelve a rechazar abiertamente la aplicación del principio de proporcionalidad, en este caso en cuanto a la prórroga del estado de alarma el cual perduró seis meses, puesto que la inconstitucionalidad de la misma no es fundada en la duración de la medida como tal, sino en la ausencia de un razonamiento expreso por parte del Congreso de los Diputados.

7. CONCLUSIONES

La crisis de la COVID-19 ha generado una cuestión sin precedentes en la cual se han planteado serias dudas acerca de la adecuación del instrumento jurídico del estado de alarma para adoptar medidas de gran intensidad, tal y como ha sido el confinamiento generalizado del conjunto de la población. En este trabajo se ha pretendido dilucidar el papel que ha jugado el principio proporcionalidad en el análisis de las medidas restrictivas adoptadas durante la pandemia. No se debe olvidar que desde la aprobación de la CE de 1978 no se habían adoptado por parte de los poderes públicos medidas tan restrictivas de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos como las vividas los últimos años, deviniendo necesario el juicio de ponderación ante la clarísima confrontación de valores del ordenamiento jurídico que se ha producido.

Tras la investigación realizada, podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. La técnica de ponderación de derechos no conlleva establecer una jerarquía entre los mismos, puesto que no cabe dar prevalencia a un derecho sobre otro a priori, sino que nos encontramos ante una relación de precedencia condicionada, atendiendo a la coyuntura particular vivida. Esta precedencia condicionada puede fundamentarse racionalmente utilizando el principio de proporcionalidad.
2. La validez de la declaración del estado de alarma requiere el cumplimiento de requisitos

procedimentales (estudiados en el presente trabajo) como es el presupuesto de hecho para su aplicación, así como la proporcionalidad y legitimidad del alcance de las medidas adoptadas bajo el mismo. Si bien bajo la rúbrica del artículo 4.b) LOAES las crisis sanitarias se tipifican como supuestos habilitantes para la utilización de este instrumento de Derecho de excepción, las medidas que se pueden adoptar bajo el paraguas del estado de alarma deben de ser las estrictamente indispensables para volver a la normalidad democrática, no siendo posible la suspensión de derechos en ningún caso.

3. El juicio de proporcionalidad es el principal instrumento jurídico del que se ha servido la jurisdicción ordinaria para determinar qué medidas limitativas de derechos fundamentales adoptadas como consecuencia de la crisis sanitaria se deben de ratificar o denegar. De esta manera, la jurisprudencia ha sido capaz de atender a las circunstancias del caso concreto, siendo algunos de los criterios que se han tenido en cuenta para adoptar la resolución final la evolución de la pandemia en el momento de la decisión, la existencia de opciones menos lesivas en función de las medidas de seguridad que se pudieran o decidieran adoptar, así como la argumentación suficiente aportada por el poder público para llevar a cabo la restricción temporal de las libertades de los ciudadanos, entre otros.
4. Contrariamente, resulta sorprendente que el TC haya decidido no resolver el debate generado tanto en el mundo jurídico como en el político sobre, no ya la adecuación de la utilización por parte del Gobierno del estado de alarma⁵⁹, sino de si las medidas adoptadas eran las proporcionadas. Se podría llegar a decir que esta polémica se ha visto agravada todavía más por las discrepancias que emiten los votos particulares de algunos de los magistrados constitucionales, reclamando en su mayoría la necesaria aplicación del juicio de proporcionalidad como control objetivo que ofrece una visión apoyada en la realidad.
5. En ambos pronunciamientos sobre la constitucionalidad de los estados de alarma decretados como consecuencia de la pandemia, el Alto Tribunal se centra principalmente en la aplicación de lo que se puede llamar un test de “no suspensión” de los derechos, lo que, en puridad, podría entenderse como un juicio simplificado y fragmentario de proporcionalidad (Velasco Caballero, 2021). Más aún, el TC no llega a aclarar por qué en relación con determinados derechos alegados únicamente aplica el citado test de intensidad, mientras que en otros aplica el test ordinario y

⁵⁹Sobre esta cuestión si se ha llegado a pronunciar el TC en la STC 148/2021, si bien en opinión de Álvarez Vélez esta forma de actuar del Alto Tribunal como un auténtico legislador positivo es un error, “*máxime, en este caso, cuando, una vez apreciado que existía una suspensión material del derecho de circulación, la cuestión sobre si podía o debía el Gobierno declarar el estado de excepción ante la situación creada por la COVID-19 era ya completamente irrelevante para el fallo*”.

plenario de proporcionalidad, objeto de estudio del presente trabajo⁶⁰. Este examen de suspensión se encuentra limitado a la determinación del grado de intensidad de un sacrificio, sin aportar ningún tipo de información relacional al no entrarse a analizar si dicha intensidad estaba o no justificada en el caso concreto.

6. Si bien es cierto que se trata de una cuestión sin precedentes en la cual la falta de completa doctrina jurisprudencial es comprensible, es, en mi opinión, un grave error el rechazo que lleva a cabo el TC respecto del principio de proporcionalidad siendo instrumento jurídico necesario para abordar las restricciones de derechos fundamentales. No se debe olvidar que si se dirige la mirada a otros países de nuestro entorno cercano, se puede comprobar como Alemania optó por la aplicación de la ley federal contra infecciones, la cual permitió realizar confinamientos en determinadas zonas territoriales en caso de resultar los mismos estrictamente necesarios, del mismo modo que en Francia, Austria, Bulgaria, Croacia, Noruega, Suecia, Holanda o Dinamarca no se acudió a la figura del estado de emergencia para dar respuesta a la crisis sanitaria (Álvarez Buján, 2021). Si bien es cierto que estos Estados presentan marcos constitucionales dispares, como miembros de la Unión Europea comparten principios y garantías comunes que no se pueden desatender.

Por todo ello, resulta chocante que a día de hoy no se conozca si el Tribunal habría juzgado medidas, tales como el confinamiento domiciliario del conjunto de la población, como proporcionadas respecto a la situación de pandemia vivida en ese momento, no habiendo aportado luz la jurisprudencia del TC en este sentido. El principio de proporcionalidad exige poner el foco de análisis en el sistema de derechos y libertades en el que se fundamenta nuestro Estado, permitiendo construir decisiones ajustadas a la realidad del momento. A tales efectos, se debe recordar que nuestra Constitución no busca únicamente constituir un Estado sometido al Derecho, sino que este Derecho integre un amplio régimen de derechos y libertades ciudadanas que formen una efectiva garantía de los individuos frente al ejercicio del poder, puesto que solo así se consigue asegurar plenamente la inviolabilidad de la esfera individual.

⁶⁰Como se ha estudiado, en la STC 148/2021 el Tribunal aplica para el derecho de libre circulación únicamente el canon de “no suspensión”, mientras que en el derecho de educación o la libertad de empresa se prescinde de éste, aplicándose el juicio ordinario de proporcionalidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

8.1. OBRAS DOCTRINALES Y RECURSOS DE INTERNET

- Aba Catoira, A. (2011). El estado de alarma en España. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 305-334.
- Alexy, R. (2005). Los derechos constitucionales y el sistema jurídico. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*, Distribuciones Fontamara, Ciudad de México, México, 2005.
- Alexy, R. (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91 (enero-abril), 11-29.
- Alexy, R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, Palestra Editores, Lima, Perú, 2019.
- Alonso Timón, A. J. (2020). La revisión judicial de las medidas limitativas de derechos en el marco de la COVID-19. *Icade. Revista de la Facultad de Derecho*, 110 (julio-diciembre), 1–11.
- Álvarez Buján, M.V. (2021). A propósito del estado de alarma decretado en España por causa del Covid-19: el olvido del principio de proporcionalidad. *R.V.A.P.*, 119 (enero-abril), 209-248.
- Álvarez Vélez, M.I. (2021). Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020. (BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021); a la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021); y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, de 9 de octubre. Recurso de amparo núm. 2109-2020 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021). *Revista de las Cortes Generales*, 111 (segundo semestre), 547-574.
- Barrios Álvarez, J. (2020). Consideraciones sobre las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma. Noticias Jurídicas. (Obtenida el 27 de diciembre de 2021, de <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15021-consideraciones-sobre-las-restricciones-a-la-libertad-de-circulacion-en-el-estado-de-alarma/>)

- Bernal Pulido, C. (2005). Tribunal Constitucional, legislador y principio de proporcionalidad. Una respuesta a Gloria Lopera. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74 (mayo-agosto), 417-444.
- Bhatia, G., Dutta, P. K., & McClure, J. (2022, 29 marzo). *Los datos, gráficos y mapas más recientes a nivel global sobre el coronavirus*. Reuters. (o 29 de marzo de 2022, de <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/es/>)
- Carmona Cuenca, E. (2021). Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales. ¿Limitación o suspensión? *UNED. Revista de Derecho Político*, 112 (septiembre-diciembre), 13–42.
- Díaz García, L. I. (2011). La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI* (Valparaíso, Chile, 2011, 1er Semestre), 167 – 206.
- Espín López, I. (2018). Estado de alarma en el sistema constitucional español: espacio aéreo. *Revista Acta Judicial*, núm. 2, 115-131.
- Europa Press. (2021, 30 noviembre). El Tribunal Constitucional alemán considera legales las restricciones durante la tercera ola en Alemania [Comunicado de prensa]. (Obtenida el 5 de abril 2022 de <https://www.europapress.es/internacional/noticia-tribunal-constitucional-aleman-considera-legales-restricciones-tercera-ola-alemania-20211130124439.html>)
- Fernandez de Gatta Sanchez, D. (2020). El Estado de Alarma y las medidas contra el coronavirus ante jueces y tribunales. *Diario la Ley*, ISSN 1989-6913. (Obtenida el 17 de noviembre de 2021 de <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/06/17/el-estado-de-alarma-y-las-medidas-contra-el-coronavirus-ante-jueces-y-tribunales>)
- Ferrer, R. (2020, 11 abril). Pandemia por COVID-19: el mayor reto de la historia del intensivismo. *Elsevier*, 44, 6 (agosto-septiembre), 323-324.
- Ferreres Comella, V. (2020). Más allá del principio de proporcionalidad. *Revista Derecho del Estado*, 46, 161-188.
- Gómez Zamora, L. J. (2020). Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Gabilex*, 21, 23-71.

- Masoliver, A. (2020, 28 octubre). Cronología de una pandemia: así se expandió el COVID-19 por el mundo. *La Razón*. (Obtenida el 6 de diciembre de 2021 de <https://www.larazon.es/viajes/20201028/hbj3ltoxtngc5fd6jig7ajx5fu.html>).
- McLoughlin, M. (1996). Crystal or Glass?: A Review of Dudgeon v. United Kingdom on the Fifteenth Anniversary of the Decision. *Murdoch University Electronic Journal of Law*, 3, 4. (Obtenida el 4 de enero de 2022, de <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/1996/36.html>)
- Mojica-Crespo, R. (2020). Pandemia COVID-19, la nueva emergencia sanitaria de preocupación internacional: una revisión. *Medicina de Familia. SEMERGEN. Elsevier*. 46, 1 (agosto), 65-77.
- Ojuelos Gómez FJ (2021). La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Vavříčka contra Chequia: el valor jurídico de las vacunas. *Revista Pediatría Atención Primaria*. (Obtenida el 5 de abril 2022 de <https://pap.es/articulo/13378/la-sentencia-del-tribunal-europeo-de-derechos-humanos-en-el-asunto-vavrika-contra-chequia-el-valor-juridico-de-las-vacunas>)
- Organización Mundial de la Salud (2020, 5 enero). Pneumonia of unknown cause – China. *WHO*. (Obtenida el 5 de diciembre de 2021 de <https://www.who.int/emergencies/disease-outbreak-news/item/2020-DON229>).
- Perelló Doménech, I. (1997). El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional. *Jueces para la democracia*, 28, 69-75.
- Roca Trías, E., y Ahumada Ruiz, A. (2013, 24 al 27 de octubre). *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española*. XV Conferencia Trilateral, Ponencia de España, Roma, Italia.
- Ruiz Ruiz, R. (2012). La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho. *Derecho y Realidad*, 20, 1-24.
- Sandoval, J. C. (2012). Presupuestos del estado de alarma y repercusiones penales. A propósito de la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 1–24.
- Stone Sweet, A. y Mathews, J. (2009). Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 47, 77-164. (Obtenida el 2 de enero de 2022, de https://works.bepress.com/jud_mathews/3/)

Trilla, A., Maria Peri, J., Violan, M., Vieta Pascual, E., & Rubinat, M. (2020, 12 marzo). ¿Qué es el coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad COVID-19? Portal del Hospital Clínic Barcelona. (Obtenida el 29 de noviembre de 2021 de <https://www.clinicbarcelona.org/asistencia/enfermedades/covid-19/definicion>)

Velasco Caballero, F. (2020). Confinamientos autonómicos, el caso de Lleida. Blog de Francisco Velasco. (Obtenida el 17 de enero de 2022, de <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/07/13/confinamientos-autonomicos-el-caso-de-lleida/>)

Velasco Caballero, F. (2021). Problemas argumentales en la STC sobre el estado de alarma (I). (Obtenida el 23 de febrero de 2022, de <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2021/07/28/problemas-argumentales-en-la-stc-sobre-el-estado-de-alarma-i/>)

Zaar, M. H., & García Ávila, M. B. (2020). El Covid-19 en España y sus primeras consecuencias. *Espacio e Economía*, 17. (Obtenida el 28 de noviembre de 2021, de <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/10142#ftn1>)

8.2. JURISPRUDENCIA

Auto núm. 128/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 8 octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330082020200002]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 142/2020 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 27 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 46250330042020200007]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 164/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 10 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 31201330012020200009]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 170/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 22 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 31201330012020200014]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 222/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 6 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 30030330012020200007]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 26/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo N° 3 de Valladolid, de 13 de marzo

[versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 47186450032020200001]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 273/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 25 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 47186330012020200042]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 32/2020 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 22 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 48020330012020200008]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 40/2020 del Tribunal Constitucional, de 30 de abril.

Auto núm. 402/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 26 de octubre [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 02003330012020200085]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 52/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo Nº1 de Mérida, de 5 de agosto [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 06083450012020200001]. Última consulta: 20/02/2022.

Auto núm. 84/2020 del Juzgado Contencioso-Administrativo Nº 1, sección 7 de Santa Cruz de Tenerife, de 2 de marzo [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 3803845320200000709]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Constitucional 193/2011, de 12 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 9 de abril.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/202, de 14 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 199/1987, de 16 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 33/1981, de 5 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/2016, de 28 abril.

Sentencia del Tribunal de Justicia de Aragón núm. 112/2020, de 30 de abril versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 50297330012020100022]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 463/2020, de 21 de mayo [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 47186330022020100032]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1391/2020, de 22 de mayo [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 08019330032020100180]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 118/2020, de 12 de mayo [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 10037330012020100143]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 136/2020, de 28 de abril de [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 15030330012020100085]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 195/2020, de 30 de abril [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330102020100099]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 197/2020, de 30 de abril [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330102020100169]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 198/2020, de 30 de abril [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330102020100171]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 199/2020, de 30 de abril [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330102020100170]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 214/2020, de 21 mayo [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 28079330102020100101]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 70/2020, de 30 de abril [versión electrónica – base de datos CENDOJ. Ref. 31201330052020100001]. Última consulta: 20/02/2022.

Sentencia del Tribunal Supremo 788/2021, de 3 de junio.

9. ANEXO

9.1. Legislación consultada

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (BOE 30 de marzo de 2010).

Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE 10 de octubre de 1979).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

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 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 octubre de 2020).

9.2. Gráficos

Gráfico 1: Cronología del primer estado de alarma

Cronología del Estado de Alarma



Extraído de: Gobierno de España. (2021). La Moncloa. Estado de Alarma. La Moncloa. (Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx>, última consulta 20/02/2022)