



FACULTAD DE DERECHO

**LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA EN
LA CRISIS DE LA COVID-19: UN ANÁLISIS
CONSTITUCIONAL**

Autor: María Teresa Iglesias de Guindos

4º E-1 JGP

Área de Derecho Constitucional

Tutor: Profesor Dr. Miguel Ayuso Torres

Madrid

Abril de 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	10
1. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN.....	10
1.1. CONCEPTO DE DERECHO DE EXCEPCIÓN.....	10
1.2 LOS ESTADOS EXCEPCIONALES	11
1.2.1 El estado de alarma.....	12
CAPÍTULO II. EL ESTADO DE ALARMA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	13
1. PRECEDENTES DEL ESTADO DE ALARMA.	13
2. EL ESTADO DE ALARMA PARA HACER FRENTE A LA COVID-19.....	14
CAPÍTULO III. LA STC 148/2021, DE 14 DE JULIO DE 2021	15
1. LIMITACIÓN O SUSPENSIÓN.....	16
2. CONTENIDO ESENCIAL DE LOS DERECHOS.....	17
2. 1. Teorías sobre el contenido esencial	18
2.2 Qué dice la jurisprudencia sobre el contenido esencial.....	20
3. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	21
3.1 Libertad de circulación.....	21
3.2 Medidas de contención en el ámbito educativo	23
3.3 Libertad de empresa.....	25
3.4 Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas	26
4. ¿ESTADO DE ALARMA O ESTADO DE EXCEPCIÓN?.....	27
CAPÍTULO IV. LA STC 183/2021, DE 27 DE OCTUBRE DE 2021	31
1. LA DURACIÓN DE LA PRÓRROGA POR MEDIO DEL RD 956/2020	32
2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL CD Y LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES COMPETENTES DELEGADAS	34
3. PROPUESTAS DE UNA REFORMA DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN.....	37
CAPÍTULO V. LA STC 168/2021, DE 5 DE OCTUBRE DE 2021	40
1. VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	40
CONCLUSIÓN.....	43

BIBLIOGRAFÍA.....46

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo

CE: Constitución Española de 1978

FJ: Fundamento Jurídico

FFJJ: Fundamentos Jurídicos

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

N.: Número

P.: Página

Pp: Páginas

RD: Real Decreto

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Vol.: Volumen

RESUMEN

El presente trabajo aborda el tema del derecho de excepción en el ordenamiento jurídico español, centrándose en el estado de alarma como instrumento legal para situaciones de emergencia, con especial atención a su aplicación durante la pandemia de la COVID-19. Se lleva a cabo un análisis crítico y riguroso de las principales cuestiones jurídicas planteadas en las sentencias del Tribunal Constitucional, centrándonos en la STC 148/2021, de 14 de julio y la STC 183/2021, de 27 de octubre. Finalmente, se hará una breve referencia a la STC 168/2021, de 5 de octubre.

La principal cuestión gira en torno a la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma y la repercusión que tuvo en los derechos y libertades fundamentales. El análisis abarca temas como la limitación o suspensión de derechos, el contenido esencial de los mismos y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las medidas adoptadas. Además, se debate sobre si la situación exigía la declaración de un estado de excepción en lugar de un estado de alarma, en atención a la intensidad de las medidas adoptadas.

El trabajo también considera aspectos como la duración de la prórroga, y cómo esta ha afectado concretamente a la rendición de cuentas y a la función de control del Gobierno por parte del Congreso de los Diputados en esta situación extraordinaria.

En relación con la función de control, veremos como esta se ha visto afectada con la suspensión del derecho de participación política de los representantes parlamentarios cuando el Congreso decidió suspender el cómputo de plazos en relación con las iniciativas parlamentarias.

PALABRAS CLAVE: Derecho de excepción, estado de alarma, pandemia, contenido esencial, limitación de derechos y rendición de cuentas.

ABSTRACT

This study delves into the topic of the right of exception in the Spanish legal system, focusing on the state of alarm as a legal instrument for emergency situations, with special attention to its application during the COVID-19 pandemic.

A critical and rigorous analysis is carried out of the main legal issues raised in the rulings of the Constitutional Court, focusing on STC 148/2021 of 14 July and STC 183/2021 of 27 October. Finally, a brief reference will be made to STC 168/2021, of 5 October.

The main question revolves around the constitutionality of the declaration of the state of alarm and the repercussions it had on fundamental rights and freedoms. The analysis covers issues such as the limitation or suspension of rights, the essential content of these rights and the Constitutional Court's pronouncement on the measures adopted. In addition, it discusses whether the situation required the declaration of a state of emergency rather than a state of alarm, in view of the intensity of the measures adopted. The paper also considers aspects such as the duration of the extension, and how this has specifically affected the accountability and oversight function of the government by the Congress of Deputies in this extraordinary situation.

In relation to the control function, we will see how this has been affected by the suspension of the right to political participation of parliamentary representatives when the Congress decided to suspend the calculation of deadlines in relation to parliamentary initiatives.

KEY WORDS: Right of Exception, State of Alarm, pandemic, essential content, limitation of rights and accountability.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo de investigación se busca, mediante el estudio del derecho de excepción, analizar desde un punto de vista constitucional la declaración del estado de alarma para hacer frente a la pandemia. Se abordan cuestiones que suscitan un gran debate doctrinal, tales como la aplicación y el uso que se hace de este estado de emergencia, y el equilibrio entre la eficacia de las medidas adoptadas y el correspondiente respeto a los derechos y libertades en fundamentales.

Se busca analizar si las medidas aplicadas, restrictivas cuanto menos, contaban con la suficiente cobertura jurídica o si hubiera sido necesario declarar un estado de excepción. A su vez, también se trata de analizar la constitucionalidad o no respecto de la autorización de la prórroga por parte del Congreso por una duración de seis meses, y las consecuencias que ello acarrea.

El motivo por el que he elegido este tema se basa principalmente en la relevancia que ha tenido en la actualidad la crisis provocada por la pandemia COVID-19. La declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 ha supuesto un hito histórico, sobre todo en relación con la magnitud de las medidas adoptadas, siendo la más reseñable el confinamiento domiciliario, que acabó marcando un antes y un días en la vida de millones de personas.

Esta situación excepcional dio lugar a una profunda reflexión sobre los límites del poder estatal, el equilibrio entre la salud pública y el respeto a los derechos individuales, así como el papel de las instituciones democráticas. Por ello, como estudiante de derecho, me resultó especialmente interesante centrarme en un análisis al respecto, para poder comprender mejor la situación vivida desde un punto de vista constitucional y aportar de esta forma, una nueva perspectiva sobre un tema de relevancia pública indiscutible como ha sido la crisis sanitaria vivida.

En cuanto a la estructura, se comienza introduciendo el concepto de derecho de excepción para poder adentrarnos posteriormente en el estado de alarma. Posteriormente nos centraremos en analizar tres sentencias, poniendo un mayor enfoque en las dos primeras por ser las más extensas en cuanto al contenido del estado de alarma.

En este sentido, no se ha seguido un orden cronológico en cuanto a los pronunciamiento del final, de manera que las dos primeras son las que han sido analizadas con una mayor profundidad.

En primer lugar, analizaremos la STC 148/2021, de 14 de julio, donde el debate gira principalmente en torno a las medidas aplicadas, analizando si realmente lo que tuvo lugar fue una limitación o suspensión de derechos. En base a ello, responderemos a la siguiente pregunta, es decir, si realmente las restricciones impuestas contaron con suficiente cobertura jurídica o si hubiera sido necesario declarar un estado de excepción.

Seguiremos con el análisis de la STC 183/2021, de 27 de octubre, en la que haremos una breve referencia al pronunciamiento que hace el Tribunal Constitucional respecto de las medidas adoptadas en el tercer estado de alarma. No obstante, nos centraremos más detenidamente en la autorización de la prórroga por parte del Congreso por una duración de seis meses, así como la dejación de funciones que hace el Congreso al no pronunciarse sobre la propuesta del Gobierno para la autorización, asumiéndola automáticamente, y todas las consecuencias que ello implica.

Seguidamente, haremos referencia a una posible propuesta de reforma legislativa que podrían abordar las deficiencias presentes en relación con el manejo de situaciones de emergencia, como la vivida con la COVID-19.

Por último, mencionaremos la STC 168/2021, de 5 de octubre, en la que nos centraremos principalmente en la vulneración que tuvo lugar del derecho a la participación política de los representantes parlamentarios, evidenciando así la importancia de proteger este derecho fundamental en una democracia representativa como la nuestra.

Así, tras el análisis llevado a cabo en el trabajo en relación con la constitucionalidad del estado de alarma, se hará referencia las a conclusiones extraídas fruto de esta investigación.

Finalmente, en el último apartado del trabajo se recogerá la bibliografía que ha sido empleada para poder llevarlo a cabo, tales como obras doctrinales, análisis realizados en base a jurisprudencia y artículos consultados, todo ello ordenado alfabéticamente.

CAPÍTULO I. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

1. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN

A lo largo de la historia, y debido a los diversos acontecimientos que han puesto en peligro la convivencia pacífica y la normalidad jurídico-constitucional (tales como crisis económicas, pandemias, movimientos sociales y amenazas a la seguridad), ha dado lugar en el propio ordenamiento a una serie de mecanismos y garantías para afrontar estas posibles situaciones excepcionales y ante las cuales los poderes públicos ordinarios no podrían hacer frente con normalidad, siempre en defensa del interés general.

Esto es lo que se denomina como “derecho de excepción”.

1.1. Concepto de Derecho de Excepción

En España, al tratarse de un Estado constitucional, la norma fundamental establece un orden público y una estructura social y política con el objetivo de mantenerse a lo largo del tiempo.

Conforme a la CE, el constituyente o bien el legislador, por expresa delegación, debe definir y describir las situaciones de emergencia que representan una amenaza para la comunidad, incluso aquellas que resulten anómalas o de crisis y ante las cuales los mecanismos de protección ordinarios no sean suficientes. Es por ello, en especial en este último caso, por lo que existe el Derecho de Excepción, que se puede definir como “*una garantía frente a situaciones de crisis imprevistas en las que se suspende la vigencia del orden constitucional de ciertos derechos y libertades*”¹.

Aparece recogido en el artículo 116 CE, precepto que contempla los distintos estados excepcionales de España: el estado de alarma (en el que nos centraremos), de excepción y de sitio, que se deberán regular mediante la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, “LOEAES”)². Esta LO tiene como principal función complementar y desarrollar la CE, pero en ningún caso podrá interrumpir el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Por otro lado, respecto al estado de alarma, la LOEAES hace referencia a una limitación de los derechos y libertades (“*limitar o racionar el uso de servicios...*”, “*intervenir y*

¹ Lafuente Balle, JM., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n. 30, 1989, p.25.

² Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE 6 de junio de 1981).

ocupar transitoriamente...”, entre otras), pero en ningún caso a la suspensión recogida en el art. 55.1 CE.

Las medidas que se adopten deben tener como principal objetivo recuperar la normalidad constitucional que se había perdido como consecuencia de la situación de crisis o de excepción y no deberán extenderse en el tiempo más allá de lo necesario. Se adoptarán conforme a la gravedad de la situación, lo que supone un límite a las facultades, más allá de las ordinarias, otorgadas al Ejecutivo y que además no podrá exceder. De igual manera, las medidas extraordinarias dejarán de imponerse en el momento en que cualquiera de los tres estados finalice su vigencia.

Por tanto, la suspensión de derechos y las medidas excepcionales han de ser temporales, proporcionales y justificadas, como se verá más adelante.

1.2 Los estados excepcionales

Cada estado de emergencia recoge una situación en concreto, no intercambiable ni conectable entre sí, aunque en la práctica es posible que el problema evolucione y que por tanto requiera la declaración de otro estado. No obstante, no se debe entender como una evolución de un estado a otro, es decir, no responde a un criterio gradual sino que se trata de tres situaciones cualitativamente diferentes.

Aunque nos centraremos más detalladamente en el estado de alarma, conviene hacer una breve mención al estado de excepción y el de sitio.

El primero, recogido en el art. 13 LOEAES, será declarado para hacer frente a la existencia de una grave alteración del orden público de manera que los poderes ordinarios del Estado resulten insuficientes para hacerle frente. Por su parte, el estado de sitio (art. 32 LOEAES) es lo que se conoce como “*estado de guerra*”, en el que existe una amenaza grave para la supervivencia de la nación o de sus ciudadanos.

En ambos casos, la duración no podrá ser superior a 30 días, siendo posible una prórroga la cual tampoco podrá exceder de 30 días y para la que se requiere la correspondiente autorización por parte del Congreso. También se permite la suspensión temporal de derechos, a diferencia del estado de alarma.

1.2.1 El estado de alarma

Se diferencia del estado de excepción y de sitio en tanto en cuanto se ha llevado a cabo una despolitización de este (tal y como indica Cruz Villalón), de manera que se deja al margen el desorden público o conflictividad social y se acerca a cuestiones como catástrofes naturales, sanitarias o tecnológicas, además de que también permite que se declare en zonas concretas del territorio (como una Comunidad Autónoma o parte de esta)³.

El art. 4 LOEAES recoge los presupuestos para poder declarar el estado de alarma, tales como catástrofes, calamidades o desgracias públicas (como terremotos, inundaciones); crisis sanitarias (como pandemias); paralización de los servicios públicos esenciales; y, desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Respecto al procedimiento para su declaración, le corresponde al Gobierno mediante decreto acordado por el Consejo de Ministros, dando cuenta al Congreso de los Diputados. Su duración no podrá exceder de 15 días, y en el caso de que se necesite una prórroga será necesaria una autorización expresa por parte del Congreso de los Diputados, que establecerá el alcance y las condiciones.

De acuerdo con el art. 11 LOEAES, durante el estado de alarma se permite la adopción de medidas que afecten a la libertad de circulación, practicar requisas temporales de bienes, imponer prestaciones personales obligatorias, ocupar transitoriamente todo tipo de industrias y explotaciones, racionar el uso o consumo de artículos de primera necesidad e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los productos de primera necesidad así como el funcionamiento de los servicios de los centros de producción. No obstante, esto son medidas que limitan y no que suspenden, ya que sino, no entraría en este marco normativo.

³ Cfr. Presno Linera M.A, “El estado de alarma en crisis”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 111, 2021, p. 144 (disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1611>; última consulta 20/10/2023).

CAPÍTULO II. EL ESTADO DE ALARMA COMO INSTRUMENTO JURÍDICO PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA

1. PRECEDENTES DEL ESTADO DE ALARMA.

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española en 1978 hasta marzo de 2020, sólo se ha declarado un estado de alarma en 2010 debido a un conflicto entre AENA (encargada de la navegación civil aérea y de los aeropuertos civiles en España) y los controladores civiles de tránsito aéreo, que les llevó a abandonar su puesto de trabajo dando lugar al cierre del espacio aéreo español.

Ante esta situación, el Gobierno decide emitir el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre ⁴, por el que tiene lugar la militarización del tránsito aéreo, generando una controversia ya que los controladores eran personal civil. Como consecuencia, se procede a declarar el estado de alarma mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre ⁵, pasando los controladores aéreos a tener la consideración de personal militar.

Sin embargo, se argumentó que tanto esta declaración como la prórroga que se llevó a cabo podrían ser inconstitucionales. Se cuestionó que el Gobierno basara su decisión en el art. 4 c) LOEAES, ya que este artículo requiere de unas condiciones adicionales que no se cumplían. A su vez, también se criticó la militarización y el sometimiento de civiles al Código Penal Militar, ya que de acuerdo con el art. 117.5 CE, la jurisdicción militar queda estrictamente limitada al ámbito castrense, y en su caso, al estado de sitio.

En cuanto a la prórroga, se consideró improcedente dado que se estaba retomando la normalidad y los trabajadores habían regresado a su puesto de trabajo.

Finalmente, el Tribunal Constitucional falló que la decisión de declarar el estado de alarma tenía carácter normativo y legal, por lo que no tenía lugar la vulneración de ningún derecho.

⁴ Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control del tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA (BOE 4 de diciembre de 2010).

⁵ Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE 4 de diciembre DE 2010).

2. EL ESTADO DE ALARMA PARA HACER FRENTE A LA COVID-19

La pandemia COVID-19 tiene su origen en una enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (también conocido como “coronavirus”). El 11 de marzo de 2020 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) como una emergencia de salud pública a nivel internacional.

Ante la rápida evolución y propagación del virus era necesaria la adopción de una serie de medidas rápidas y eficaces, y dado que los poderes ordinarios del Estado no eran suficientes para hacer frente a esta situación extraordinaria, el Gobierno procedió, en base a lo establecido en el art. 116.2 CE, a declarar el estado de alarma por medio del RD 463/2020, de 14 de marzo⁶, para la gestión de la crisis sanitaria, que posteriormente fue modificado por el RD 465/2020, de 17 de marzo⁷.

Se amparó en el art. 4 b) y d) LO 4/1981: “*Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves*” y “*situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad*”. Afecta a todo el territorio nacional y tiene una duración inicial de 15 días naturales (sin embargo, y como se verá más adelante, tuvieron lugar 6 prórrogas con la correspondiente autorización por parte del Congreso de los Diputados).

Ahora bien, se plantea un debate doctrinal, no sobre la declaración del estado de alarma ya que se considera que atendiendo a las circunstancias parece la decisión acertada, sino sobre las medidas adoptadas durante el mismo al verse afectados determinados derechos fundamentales y libertades públicas.

Nos centraremos principalmente en dos sentencias, la STC 148/2021, de 14 de julio y la STC 183/2021, de 27 de octubre, debido a su relevancia en el contexto que se está abordando, esto es, la constitucionalidad del estado de alarma. Por un lado y en relación con la primera, llevaremos a cabo un análisis de las medidas adoptadas, centrándonos en si fueron constitucionales o no bajo el estado de alarma, o si bien hubiera sido necesario dictar un estado de excepción.

⁶ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 de marzo de 2020).

⁷ Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 18 de marzo de 2020).

Por otro lado, respecto a la segunda sentencia, haremos un mayor hincapié en la constitucionalidad o no de la autorización de la prórroga del estado de alarma por un plazo de seis meses, así como de la distribución de competencias que tuvo lugar y la consiguiente falta de control por parte del CD sobre el Gobierno.

Por último, haremos una breve referencia a la STC 168/2021, donde trataremos la afectación que tuvo el derecho a la participación política con la suspensión del cómputo de plazos llevada a cabo por el CD.

CAPÍTULO III. LA STC 148/2021, DE 14 DE JULIO ⁸ DE 2021

Se plantea un primer recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario VOX del Congreso de los Diputados en relación con el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la crisis de la COVID-19; el RD 465/2020, de 17 de marzo por el que se modificó el anterior, los RD 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril y 492/2020, de 24 de abril por los que se prorrogó el estado de alarma inicialmente decretado, y 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 del virus.

El punto de partida se encuentra en el propio preámbulo del RD 463/2020, de 14 de marzo, ya que en los motivos por los que establece la necesidad de declarar el estado de alarma deja clara la incapacidad que tiene de suspender derechos, tal y como recoge el art. 55.1 CE y que afirma a su vez la STC 83/2016, en la que deja claro que se permite únicamente “*la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones*” (FJ 8) ⁹.

No obstante, en este aspecto es donde se pone el punto de mira: las medidas adoptadas, en especial se recurren los artículos 7, 9, 10 y 11 RD 463/2020. Por tanto, para proceder

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio [versión electrónica – BOE núm. 182 de 31 de julio de 2021], última consulta: 10/01/2024.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/2016, de 28 de abril [versión electrónica – BOE núm. 131 de 31 de mayo de 2016], última consulta: 10/01/2024

a un análisis sobre la constitucionalidad de estas medidas, vamos a hacer referencia a tres puntos sobre los que se estructura la sentencia.

1. LIMITACIÓN O SUSPENSIÓN

Lo primero que debemos dejar claro es que los derechos no son ilimitados, y así lo afirma el TC “ningún derecho, ni aún los de naturaleza o carácter constitucional, pueden considerarse como ilimitados”¹⁰, además de que es la propia Constitución la que otorga la potestad de regular el ejercicio de los derechos fundamentales, siempre respetando su contenido esencial en su artículo 53.

A su vez, por muy “extraordinarias” que sean las limitaciones impuestas a estos derechos, no pueden ser ilimitadas ya que al encontrarnos en un estado de alarma, el límite es la suspensión. En caso contrario, se vaciaría de contenido el art. 55.1 CE.

De esta forma, las medidas adoptadas deben pasar el correspondiente **juicio de constitucionalidad** al que hace mención el Tribunal Constitucional, y que se conforma de un juicio de proporcionalidad y un juicio de legalidad. Respecto al primero, la medida adoptada por el Gobierno debe cumplir con tres criterios: en primer lugar, la idoneidad para conseguir el fin perseguido. En este punto, es difícil pensar que puede existir otra medida que resulte adecuada ya que por muy restrictiva que sea, lo que se busca es proteger la salud de los ciudadanos.

Por otro lado, la medida tiene que ser proporcional a la situación excepcional que se presenta y a su gravedad; es decir, que el esfuerzo y sacrificio que requiere (como es no poder hacer uso de la vía pública salvo causas tasadas) esté justificado. Las ventajas que se obtienen con las medidas empleadas han de ser mayores que las desventajas que estas generan.

Por último, la medida ha de ser necesaria para poder combatirlo, y que no exista otra alternativa menos gravosa.

Además de cumplir con estos tres requisitos, es necesario que respete el **principio de legalidad** de manera que a pesar de ser medidas extra limitativas, estas no pueden

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril [versión electrónica – BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981]; FJ 7; última consulta: 10/01/2024.

suspender ningún derecho, únicamente limitarlo o condicionarlo ya que lo que se ha declarado es un estado de alarma.

Es en este punto donde debemos plantearnos qué es lo que se entiende por limitación y por suspensión; y para ello se hace referencia primeramente a la idea que el Tribunal Constitucional ofrece de manera aproximada sobre estos dos conceptos: *“Toda suspensión es una limitación, pero no toda limitación implica una suspensión. La suspensión es, pues, una limitación (o restricción) especialmente cualificada”*¹¹. Por tanto, el concepto de limitación es más amplio que el de suspensión.

A su vez, también deja claro que la suspensión (general o individual) consiste en dejar sin efectos temporalmente al derecho afectado, mientras que la limitación puede adoptar diversas formas pero sin cesar el ejercicio del derecho, sino estando más limitado.

No obstante, dentro de la doctrina existen opiniones muy dispares sobre qué es lo que realmente diferencia la limitación de la suspensión; sin embargo, parece que la mayoría se inclina y encuentra el factor determinante en una afectación al contenido esencial del derecho, de manera que en función de la intensidad de las medidas adoptadas se podrá establecer si ha habido una extralimitación o no. Para ello, debemos comprender qué es lo que se entiende por contenido esencial.

2. CONTENIDO ESENCIAL DE LOS DERECHOS.

Nuestra Constitución, como se ha mencionado anteriormente, hace referencia en su artículo 53 a la necesidad de respetar el contenido esencial de los derechos y libertades; no obstante, no ofrece una definición de este.

Debido a las aportaciones doctrinales que se han hecho sobre este tema, se han podido distinguir tres teorías diferentes sobre lo que se entiende por contenido esencial.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio [versión electrónica – BOE núm. 182 de 31 de julio de 2021]; FJ 3; última consulta: 10/01/2024.

2. 1. Teorías sobre el contenido esencial

2.1.1. Teoría absoluta del contenido esencial de los derechos

En base a esta teoría, cada derecho fundamental está compuesto por dos partes: el núcleo, que es lo que correspondería con el contenido esencial, y otra parte accesoria o no esencial.

Respecto al núcleo, que es la parte indisponible, constituye “*el reducto último que compone la sustancia del derecho, disuelto el cual el derecho deja de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere*”¹². Se interpreta que funciona como una barrera sobre la que no se puede legislar ya que siempre va a ser el mismo, de manera que puede ser establecido en cada derecho fundamental en abstracto.

Por otro lado, la parte accesoria o “zona periférica” puede ser objeto de regulación por el legislador, siempre y cuando se respeten los límites constitucionales.

La finalidad que se busca con esta distinción es la de encontrar un punto de equilibrio entre la protección del núcleo esencial del derecho y de poder ajustar las leyes a las circunstancias cambiantes. Sin embargo, el problema que se plantea es la dificultad de determinar cuál es el contenido esencial debido a la vaguedad y generalidad de las disposiciones constitucionales, que dejan un amplio margen de interpretación.

Esto mismo podría dar lugar a su vez a una desconstitucionalización de la zona periférica del derecho, ya que se estaría permitiendo que el legislador modifique con amplia libertad la parte accesoria sin estar sujeto a ningún tipo de control por parte de los tribunales. De esta forma, modificarlo sin tener en cuenta la Constitución podría generar abusos o decisiones injustas.¹³

2.1.2. Teoría relativa del contenido esencial de los derechos

En esta teoría lo que se defiende es la posibilidad de que el contenido esencial se pueda ver alterado siempre que la causa responda a un examen de proporcionalidad (que incluye un juicio de necesidad, de idoneidad y de proporcionalidad al respecto) entre la limitación que se va a llevar a cabo y el bien que se quiere proteger. Siguiendo esta línea, se

¹² Parejo Alfonso, L., “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, 1981, p. 180.

¹³ Cfr. Martín Huertas, A., “El contenido esencial de los derechos fundamentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 75, 2008, Cfr: pp. 133-135.

entendería que el contenido esencial del derecho es respetado cuando la limitación o intromisión en el mismo se encuentre justificada en base a la Constitución. En palabras de Robert Alexy, se entiende que “*el contenido esencial es aquello que queda después de una ponderación*”.¹⁴

Sin embargo, esta teoría plantea el problema de que se estarían relativizando en exceso los derechos fundamentales, ya que se correría el riesgo de que al permitir que los derechos sean limitados en función a otras consideraciones constitucionales, estos puedan perder su carácter absoluto e intocable.

La principal consecuencia que lleva consigo es la debilitación que supondría de las garantías individuales frente al poder del Estado, ya que se estaría permitiendo un mayor margen de maniobra en la limitación de los derechos. De esta forma, se tendría un control excesivo sobre estos y se podrían imponer restricciones exorbitantes o desproporcionadas basándose en que se buscan proteger otros aspectos como el interés público, la seguridad u otros valores.

2.1.3. Teoría mixta del contenido esencial de los derechos

Esta teoría combina aspectos tanto de la teoría absoluta como de la relativa. Parte de la base de aceptar que el derecho está compuesto por una parte esencial, que es intocable e inmutable, pero introduce una novedad, y es que también admite que puede haber restricciones sobre aspectos no esenciales. Estos aspectos serían susceptibles de intervención legislativa, siempre y cuando las intervenciones estén justificadas por medio del principio de proporcionalidad (que no debe ir más allá de lo necesario para lograr el objetivo) en atención a las circunstancias concretas del caso, que no desnaturalicen el derecho y que contribuyan a proteger otros. Este principio sirve para controlar, por tanto, que no se sacrifique injustificadamente un derecho en beneficio de otro.

De esta forma, a pesar de que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para regular ciertos aspectos de los derechos, no podrá sobrepasar los límites establecidos por el contenido esencial, junto con el control jurídico que tienen que llevar a cabo.

No obstante, ante esta idea surgen críticas, donde destaca Bernal Pulido. A su parecer, el contenido esencial de un derecho es incompatible metodológicamente con el principio de

¹⁴ V. Alexy, R., “*Teoría de los derechos fundamentales*”, trad. C. B. Pulido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 288.

proporcionalidad, ya que este principio sirve para evaluar si las restricciones que se están aplicando son proporcionadas en relación con el objetivo legítimo; sin embargo, defiende que si hay una parte intocable, no se podría justificar ninguna restricción. A pesar de ello, esta crítica se debe a que Pulido no acepta que el contenido esencial esté predeterminado antes de la interpretación ¹⁵.

Se concluye que, a pesar de algunas críticas, esta teoría parece que ofrece una postura que se acerca a la que defiende la doctrina española hoy en día.

2.2 Qué dice la jurisprudencia sobre el contenido esencial

Para poder adentrarnos en la idea del **contenido esencial**, conviene hacer referencia a la STC 11/1981, de 8 de abril, en la que se ofrecen dos aproximaciones sobre el concepto, que no se deben entender de manera alternativa sino complementaria una a la otra.

Por un lado, se centra en la posibilidad de definir el contenido esencial examinando la naturaleza jurídica del derecho, es decir, cómo se concibe o se configura. Habla de la reconocibilidad del derecho, y lo define como *“aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose.*

Por otro lado, se centra en los intereses jurídicamente protegidos que encarna el propio derecho, es decir, *“aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga”* ¹⁶.

¹⁵ Cf: Burgal Coronel, A.M., “La garantía del contenido esencial: Una “huella digital” que hace a un derecho único e irrepetible”, *Misión Jurídica*, n. 15, 2008, p.157.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril [versión electrónica – BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981]; FJ 8; última consulta: 24/01/2024

3. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1 Libertad de circulación

En primer lugar, con respecto al art. 7 RD 463/2020, los argumentos de los recurrentes giran en torno a la posible vulneración de los arts. 17, 19 y 21 CE. El art. 17 CE guarda una estrecha relación con el derecho a la libertad; el art. 19 CE, que es sobre el que ponen el punto de mira principalmente, incluye tres libertades esenciales: la de circulación, la de residencia y la de libre acceso y salida del territorio español, y por su parte, el art. 21 CE, garantiza y blinda el derecho fundamental a la libre reunión o manifestación.

Partimos, por tanto, de que se trata de una intensa restricción mediante la que se impone un confinamiento domiciliario generalizado y en el que se prevé una serie de excepciones a la misma, tales como la salida para adquisición de alimentos, desplazamiento a centros y establecimientos sanitarios, cuidado de mayores, etcétera. A pesar de no ser un *numerus clausus*, podemos observar que la circulación se restringe principalmente a cuestiones de primera necesidad y muy específicas.

Es ahora cuando se plantea si lo que realmente tuvo lugar fue una limitación del derecho de circulación, o bien una suspensión valiéndose del estado de alarma.

Como es lógico y debido a la propagación del virus que se estaba viviendo, lo que se necesita es una respuesta rápida y eficaz; no obstante, y hay que tener en cuenta que el art. 11 a) LOAES deja claro que en el estado de alarma únicamente se permite limitar la circulación o bien condicionarla al cumplimiento de determinados requisitos.

Sin embargo, en este aspecto el art. 7.1 del Real Decreto en su redacción señala que “podrán circular”, haciendo referencia a habilitaciones particulares por motivos tasados que justifiquen el uso de la vía pública, de manera que la regla que contiene es una prohibición general (lo que parece no entrar en la idea del precepto antes mencionado).

Debemos recordar, como se ha venido comentando, que los derechos fundamentales gozan de un núcleo irrenunciable o contenido esencial, que en este caso el Tribunal entiende que se basa en la libertad de deambular libremente por la vía o espacio público sin necesidad de justificar su presencia en la misma, y que se ha visto gravemente alterado debido a la intensidad de las medidas impuestas.

Esto se debe a que, por un lado, el Gobierno no trató de delimitar la libertad de circulación a un ámbito más restringido, sino que más bien esta facultad individual se ha visto abolida y solo va a poder ser ejercitada bajo determinadas circunstancias.

De esta forma, el precepto más que una restricción supuso una verdadera privación o cesación del derecho recogido en el art. 19 CE, además de sobrepasar los límites establecidos por la LOEAES. Todo ello lleva a concluir que no se ha respetado el contenido esencial, ya que responde a las causas establecidas por el Tribunal Constitucional en su STC 11/1981, de 8 de abril, por las que este se ve afectado, que se da cuando “*el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*”¹⁷.

Se podría decir, por tanto, que se ha producido una desnaturalización del derecho al vaciarlo de contenido, dejándolo sin efecto total o parcialmente. No se ha respetado el contenido esencial dado que el derecho a la libertad de circulación ha quedado claramente irreconocible, al no ser posible circular libremente por el territorio, sino únicamente en las proximidades de nuestra residencia y para aquellas causas tasadas indicadas por el Real Decreto.

La conclusión hubiera sido distinta si esta suspensión se hubiera llevado a cabo por medio del estado de excepción, ya que en ese caso, contaría de cobertura legal suficiente.

Ahora bien, dado que el Tribunal ha considerado suspendido el derecho a la libre circulación de manera inconstitucional, esto conlleva una serie de consecuencias y es que, paralelamente, ha acabado perjudicando otra serie de derechos que llevaba de la mano.

Entre ellos, destaca el derecho fundamental de reunión y de manifestación, recogido en el art. 21 CE, el cual en su apartado 2 deja claro que únicamente se podrán prohibir dichas actividades cuando existan motivos sólidos que supongan un riesgo para el orden público y que, por tanto, pueda poner en peligro a personas o bienes.

Partiendo de la premisa de que el ejercicio de estos DDF se lleva a cabo en un espacio urbano, ya que no solo se entiende como un ámbito de circulación sino también de participación¹⁸, la controversia surge por la prohibición de acceder a la vía pública que

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril [versión electrónica – BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981]; FJ 8; última consulta: 18/02/2024

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 193/2011, de 12 de diciembre [versión electrónica – BOE núm. 9 de 11 de enero de 2012]; FJ 4, última consulta: 18/02/2024.

recogía el art. 7 RD 463/2020, lo que supondría la imposibilidad de celebrar reuniones o manifestaciones en ella.

Si atendemos en un primer lugar a lo dispuesto por el art. 11 LOEAES, habla de las posibles limitaciones o condiciones que se pueden establecer a diversas actividades, pero entre ellas no se incluye ni se dice nada respecto del derecho de manifestación. Por su parte, en el propio RD que declara el estado de alarma tampoco hace referencia al respecto.

Por tanto, el Tribunal considera que dicho derecho no se ha visto vulnerado, ya que por mucho que no haya una disposición expresa al respecto, ello no implica que se vea dañado directamente ¹⁹. De hecho, el derecho se puede seguir ejerciendo siempre y cuando se realice una comunicación previa a la autoridad competente para su celebración. Sin embargo, esto no quita que debido a las altas probabilidades de contagio y a la situación que se estaba viviendo, en aras a proteger la salud, la integridad física y el bienestar de los demás, no haya dificultado el ejercicio de este derecho.

3.2 Medidas de contención en el ámbito educativo

El siguiente artículo impugnado es el art. 9 RD 463/2020, que aborda las medidas adoptadas en el ámbito educativo y de formación. En concreto, se suspende la presencialidad en todos los ámbitos y niveles educativos, pasando la docencia a ser mediante vía telemática.

En este caso, el derecho que se vería afectado sería el derecho a la educación recogido en el art. 27 CE, donde hace referencia a que “todos” tienen este derecho.

El contenido mismo del derecho a la educación viene recogido en la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ²⁰, y de su art. 3.9 puede deducirse que como regla general partimos del presupuesto de que la enseñanza debe impartirse de manera presencial en el centro docente. Sin embargo, ello no quita que la Ley también contemple la posibilidad de una enseñanza “on line” cuando no sea viable asistir al centro físicamente.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 74/1987, de 25 de mayo [versión electrónica – BOE núm. 137 de 9 de junio de 1987]; FJ 4, última consulta: 18/02/2024.

²⁰ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 4 de mayo de 2006).

Por ello, el Tribunal afirma que la enseñanza no necesariamente debe impartirse de manera presencial, algo que los recurrentes sí alegaban como una exigencia constitucional, considerando la decisión del Gobierno como una suspensión del derecho que imposibilitaba temporalmente el acceso a la educación. Esto se debe a que, para ellos, el elemento esencial del derecho era la presencialidad.

Lo que se plantea de nuevo es si las medidas empleadas contaron con el respaldo de la LOEAES, y que, por tanto, si el estado de alarma fue la herramienta adecuada para poder implementarlas.

Para ello, debemos remitirnos a lo establecido en el art. 12.1 LOEAES ya que permite la adopción de medidas, además de las previstas, para el control de enfermedades infecciosas. Entre ellas, destaca la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad ²¹ (en especial el art. 26.1) y la Ley 33/2001, de 4 de octubre, General de Salud Pública ²² (en concreto art. 54.1 y 2), en las que disponen de una serie de medidas cautelares y de control en aras a proteger la salud pública. Entre ellas, se incluye el cierre preventivo de instalaciones y la suspensión del ejercicio de actividades, lo que habilitaría al estado de alarma a suspender la docencia presencial de manera constitucional.

Por tanto, concluye el Alto Tribunal que a pesar de que se lleva a cabo una restricción del derecho a la educación por medio del art. 9 RD 463/2020, en el que se sustituye la docencia presencial por la modalidad virtual, ello no supone una suspensión de este ya que además se están ofreciendo una serie de modalidades alternativas, por lo que no se estaría vaciando de contenido al derecho.

A su vez, además de encontrarse amparadas por las leyes mencionadas, las medidas adoptadas también se consideran proporcionales, necesarias y adecuadas a la situación que se estaba viviendo, a la par de ser las menos lesivas teniendo en cuenta que el distanciamiento físico entre las personas era crucial para evitar la propagación y contagio del virus.

Todo ello lleva a concluir, por tanto, que la limitación que sufre el derecho recogido en el art. 27 CE tuvo respaldo legal suficiente y no resultó desproporcionada, por lo que no se puede calificar de inconstitucional.

²¹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE 29 de abril de 1986).

²² Ley 33/2001, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE 5 de octubre de 2011).

3.3 Libertad de empresa

Continuamos con el análisis que hace el TC con respecto al art. 10 RD 463/2020, en el que los recurrentes alegan la suspensión del derecho al trabajo, la libre elección de profesión (art. 35.1 CE) y el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE).

Esto se debe a que mediante este precepto se prohíbe la apertura de establecimientos, salvo aquellos que sean de primera necesidad tales como alimentación, centros sanitarios, gasolineras, etc. No obstante, respecto a los derechos recogidos en el art. 35.1 CE, el Tribunal a penas se pronuncia al respecto al considerar que no se han visto afectados, haciendo un mayor énfasis en el derecho a la libertad de empresa, por el que se garantiza el derecho a “*iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial*”²³.

Lo cierto es que se impusieron unas restricciones bastante amplias; sin embargo, no se puede calificar como inconstitucional ya que cuenta con el respaldo del art. 12.1 LOEAES y las respectivas remisiones a otras leyes que permiten el cierre de establecimientos y suspensión de actividades (art. 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad)²⁴, que además no se trata de una suspensión general, sino más bien limitada, en aras a proteger otros DDFF, como la salud pública.

A su vez, el Tribunal también entiende que se tratan de medidas que cumplen con el principio de proporcionalidad debido a la gravedad de la situación sanitaria, por lo que a pesar de ser unas restricciones muy intensas, no puede entenderse como una suspensión de derechos.

Sin embargo, donde sí se plantea la constitucionalidad es en la modificación introducida por el RD 465/2020, de 17 de marzo, por el que se incorpora un nuevo apartado, el art. 10.6, que permite al Ministro de Sanidad “*modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública*”.²⁵

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/1984, de 4 de julio [versión electrónica – BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984]; FJ 3, última consulta: 19/02/2024.

²⁴ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE 29 de abril de 1986).

²⁵ Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 18 de marzo de 2020).

Esto se debe a que no se estaría cumpliendo con el deber de dación de cuentas al Congreso de los Diputados, imperativo que viene recogido tanto en el art. 116.2 CE como en el art. 8.1 LOEAES. Esto implicaría que se estaría permitiendo limitar más allá de lo previsto la libertad de empresa sin la correspondiente intervención de la Cámara, por lo que el TC concluye que los términos “modificar” y “ampliar” son contrarios al art. 38 CE y 116.2 CE, y por ende, inconstitucionales.

3.4 Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas

En el art. 11 RD 463/2020 se van a establecer una serie de medidas con la finalidad de evitar la aglomeración de personas en los lugares de culto y en las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres. Como consecuencia, los recurrentes alegan la vulneración del art. 16 CE, en tanto en cuanto consideran que el derecho a la libertad religiosa se ha visto suspendido en su dimensión externa.

Su argumento encuentra el fundamento en el propio art. 7.1 del Real Decreto, en el que al prohibir generalizadamente la libre circulación (salvo excepciones), dan por hecho que incluye también como prohibición salir a la calle para acceder a los lugares de culto. Sin embargo, esto no es del todo cierto ya que en el propio Real Decreto se prevé expresamente la asistencia a lugares de culto y ceremonias ²⁶, lo que lleva a concluir lo que *“la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad”* ²⁷.

Por su parte, también hay que tener en cuenta que la celebración de actos de culto en lugares externos puede estar sometidos a otro tipo de normas, como se da en este caso. Primeramente, lo que se antepone en esta situación es protección de la salud e integridad física y moral, por ello, el Gobierno recurre a lo dispuesto en el art. 12.1 LOEAES, y con ello, al art. 3 de la LO 3/1986 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública ²⁸, de

²⁶ *Op. cit.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio [versión electrónica – BOE núm. 182 de 31 de julio de 2021]; FJ 10, última consulta: 10/01/2024.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1982, de 27 de julio [versión electrónica – BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1982]; FJ 2, última consulta 23/02/2024.

²⁸ Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (BOE 29 de marzo de 1986).

manera que corresponde a la autoridad sanitaria establecer aquellas medidas que considere necesarias para evitar la propagación del virus. Además, ninguna de estas medidas supuso que el acceso a los lugares de culto se viese afectadas o prohibidas, sino que el objetivo era evitar aglomeraciones.

A su vez, también pretendían que la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo ²⁹ fuera declarada inconstitucional, pero dicha pretensión fue desestimada rápidamente dado que no tiene fuerza de ley, por lo que no puede ser impugnada por medio de un recurso de inconstitucionalidad.

Por tanto, concluye el Alto Tribunal que el derecho a la libertad religiosa no se ve vulnerado, y que las medidas impuestas por el art. 11 RD 463/2020 son proporcionadas, idóneas y necesarias al tener como punto de mira la primacía que, en este caso, presenta el derecho a la salud y su necesaria protección.

4. ¿ESTADO DE ALARMA O ESTADO DE EXCEPCIÓN?

A raíz del análisis que hizo el TC a lo largo de la sentencia en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno, se plantea si realmente el instrumento jurídico adoptado, es decir, el estado de alarma, fue el correcto para hacer frente a la crisis sanitaria o si se debería haber optado por otro estado de emergencia.

En un principio, no se plantea ninguna duda de que el supuesto habilitante para declarar el estado de alarma, recogido en el art. 4 b) LOEAES, que hace referencia a crisis sanitarias, coincide con la crisis sanitaria que se está viviendo. Por tanto, se podría considerar que el estado de alarma es el instrumento jurídico idóneo para hacer frente a la pandemia, además de la legislación sanitaria que lo complementa.

Sin embargo, el problema surge en relación con las medidas adoptadas, que, en ciertos casos, se consideran excesivas o extra limitativas. Debemos tener en cuenta que no podemos hablar de limitaciones que afecten al contenido esencial del derecho, ya que si no estaríamos hablando de suspensión, como se da con la libertad de circulación, donde

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

el confinamiento domiciliario excedía con creces el margen de actuación de los poderes públicos durante el estado de alarma, afectando de facto a otros derechos.

Este exceso a la hora de concretar las medidas sobrepasa los límites del estado de alarma, y su prolongación en el tiempo genera una mayor desproporción y vulneración de la idea constitucional, exigiendo que se adopte un estado de excepción.

Tal y como recoge el art. 13.1 LOEAES, este estado responde a aquellas situaciones en las que el orden público se vea alterado, no a emergencias sanitarias.

Sin embargo, si en vez de llevar una interpretación restrictiva de la norma, se lleva a cabo una más integradora donde se tiene en cuenta el conjunto de consecuencias que implica la pandemia, se llega a la conclusión de que la respuesta legal adecuada hubiera sido la declaración del estado de excepción, ya que se ven envueltos otros aspectos que afectan al orden público en general.

En este sentido, el Tribunal toma como referencia a su vez la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), que en el asunto Terhes c. Rumanía³⁰ se reconoce que el COVID-19 tiene efectos graves no solo para la salud, sino también para la sociedad, la economía y el funcionamiento del Estado.

Esta perspectiva integral respalda la idea de que la situación generada por la pandemia va más allá de una simple emergencia sanitaria, en la que tiene lugar una restricción de DDFP y de servicios esenciales, entre los que destaca el derecho a la libre circulación, el derecho de reunión, el colapso en la sanidad, así como la dificultad en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Todo ello hace difícil negar que el orden público constitucional no se ve afectado, justificando, por tanto, la adopción de unas medidas legales más amplias.

En esta misma línea cabe destacar a Aragón Reyes, que defiende que el orden público también se ve afectado cuando tiene lugar una grave alteración del orden social y económico, de hecho considera que *“reducir el orden público a su estricta consideración político-institucional, ni es coherente con la bien conocida teoría jurídica del orden*

³⁰ Cfr: Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio [versión electrónica – BOE núm. 182 de 31 de julio de 2021]; FJ 3, última consulta: 10/01/2024.

público ni se corresponde con la realidad”³¹. Sostiene que mediante el estado de alarma el Estado se encuentra desarmado para poder reaccionar adecuadamente y que, a su vez, también se vería obligado a tomar medidas fuera del marco legal propio de este. Por ello, el estado de excepción con su correspondiente cobertura legal hubiera sido la opción idónea.

Esta misma idea es la que defiende Cuenca Miranda, ya que considera que el presupuesto habilitante para declarar un estado de excepción va más allá de la “*tranquilidad pública o la seguridad ciudadana*”³², apoyándose en la STC 19/1985, de 13 de febrero que entiende que “*el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público*”³³.

Así mismo, se le suma Álvarez García sosteniendo que durante la pandemia, el derecho a la vida, a la salud y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, se han visto gravemente alterados, lo que hace al estado de alarma como un instrumento insuficiente para afrontar la realidad. De hecho, sostiene en base al art. 13.1 LOEAES, que “*la gravísima alteración del funcionamiento de la sanidad pública, que es algo más que un servicio esencial, ya constituye suficiente base para la declaración del estado de excepción*”³⁴.

De esta forma, los efectos y consecuencias perturbadoras que ha tenido sobre la sociedad podrían legitimar la declaración del estado de excepción, sin que se lleve a cabo, por tanto, una vulneración del art. 55.1 CE. Ello permitiría al Gobierno la adopción de medidas tan restrictivas que implicaran la suspensión del propio derecho, como sería el caso del confinamiento, pero contando con un respaldo legal y las garantías pertinentes como la autorización previa del Congreso de los Diputados y una limitación en su duración.

³¹ Aragón Reyes, M., “¿Alarma o excepción? La función del Tribunal Constitucional”, *El País*, 6 de julio de 2021 (disponible en https://elpais.com/opinion/2021-07-06/alarma-o-excepcion-la-funcion-del-tribunal-constitucional.html?event_log=go; última consulta: 2/03/2024).

³² Cuenca Miranda, A., “Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el derecho de excepción”, Garrido López, C., *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 8.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 19/1985, de 13 de febrero [versión electrónica – BOE]; FJ 1, última consulta: 25/02/2024.

³⁴ Álvarez García, F.J., “Estado de alarma o de excepción”, *Estudios Penales y Criminólogos*, vol. 40, n. 1137-7550, 2020, pp. 18-20.

Frente a este pronunciamiento del TC, surgen numerosas críticas y opiniones dispares en la doctrina, entre ellas los cinco votos particulares de la Sentencia. Basan su razonamiento en que no cabe un entendimiento material de la suspensión; la elección entre un estado excepcional u otro no se debe basar en los efectos que producen las restricciones, sino más bien en las circunstancias específicas que se están viviendo mediante un juicio de proporcionalidad, en vez de asumir automáticamente la suspensión de DDFF. A su vez defienden que no hay que confundir los supuestos de hecho habilitantes ni tampoco llevar a cabo una interpretación extensiva del concepto de orden público.

Respecto a las opiniones disidentes al fallo de la STC 148/2021, podemos destacar entre los Magistrados a Juan Antonio Xiol Ríos, quien a su juicio, las medidas adoptadas fueron necesarias y proporcionadas, de tal manera que el estado de excepción solo se podría dar en el caso de que el orden público, entendido como una grave alteración de la seguridad pública, tuviera lugar.

En esta línea, conviene mencionar a García Roca, que además de defender esta postura, considera que no tiene lugar ninguna suspensión ya que las excepciones contempladas para la libertad de circulación eran bastante amplias, lo que permitían ciertos desplazamientos. En cualquier caso, pone de manifiesto que debido a las limitaciones temporales que presenta el estado de excepción, este no hubiera podido hacer frente a la crisis sanitaria, aspecto en el que también se apoya Gómez Fernández ³⁵. La Letrada del TC ya no solo sostiene que el escenario temporal permitido por el estado de alarma es más amplio, sino que es el que mejor se ajusta al presupuesto material partiendo de que se tratan de situaciones cualitativamente distintas.

A su vez, García Roca deja clara la siguiente idea: “*el Tribunal Constitucional no puede imponer una única exégesis al legislador orgánico que habilita la Constitución, invadiendo sus funciones*” ³⁶. Por tanto, considera que el papel del TC es el de revisar la constitucionalidad de las leyes (como legislador negativo), y en ningún caso de crear nuevas leyes o de establecer los supuestos que son habilitantes para cada estado, cuestión que le corresponde al legislador.

³⁵ Cfr. Gómez Fernández, I., “¿Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales”, Garrido López, C., *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 43.

³⁶ García Roca, J., “Una controvertida decisión”, *Diario del Derecho*, 27 de julio de 2021 (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213847; última consulta: 25/02/2024).

CAPÍTULO IV. LA STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021 ³⁷

Se dicta la STC 183/2021, de 27 de octubre como respuesta al recurso de inconstitucionalidad número 5342-2020 interpuesto por el grupo parlamentario VOX contra algunos de los preceptos recogidos en el RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, en la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y en el RD 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el RD 926/2020.

En esta Sentencia lo que se va a tratar principalmente es si tuvo lugar o no una suspensión en lo relativo a los DDFF a través de las medidas adoptadas, la duración de la prórroga por un periodo de seis meses del estado de alarma, la rendición de cuentas por el Gobierno al CD y, por último, la designación de Autoridades competentes delegadas a los presidentes de cada Comunidad Autónoma y ciudad con estatuto de autonomía, centrándonos sobre todo en los últimos tres puntos.

Respecto a la primera cuestión, que no requiere especial detenimiento, los recurrentes alegaban que las medidas adoptadas, tales como los toques de queda, la limitación de entrada y salida de personas en comunidades y ciudades autónomas o en ámbitos territoriales inferiores, la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados así como en lugares de culto, eran inconstitucionales.

Sus argumentos se basaban en que estas medidas influían de tal manera en los derechos que llegaban a suspenderlos, en especial la libertad de circulación (art. 19 CE), el derecho de reunión (art. 21 CE) y el derecho a la libertad religiosa (art. 16 CE).

El TC finalmente desestima dichas pretensiones ya que no solo considera que se ven amparadas por el art. 11.1 LOEAES, al permitir limitar o condicionar la circulación y permanencia de personas en horas y lugares concretos, sino que también cumplen con las exigencias propias del juicio de proporcionalidad al que se hace referencia también en la STC 148/2021. Es decir, las restricciones fueron las necesarias y adecuadas para combatir la evolución negativa de la pandemia.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; última consulta: 8/03/2024.

A continuación, nos centraremos en realizar un análisis más detallado de tres puntos abordados en la Sentencia.

1. LA DURACIÓN DE LA PRÓRROGA POR MEDIO DEL RD 956/2020³⁸

Por medio del RD 926/2020, de 25 de octubre³⁹, se declara un tercer estado de alarma a nivel nacional para evitar la propagación del virus. Sin embargo, el 3 de noviembre se decreta su prórroga por medio del RD 956/2020, por un periodo de seis meses concluyendo de esta forma el 9 de mayo de 2021.

Los recurrentes alegan la inconstitucionalidad de esta prórroga ya que consideran que se estarían superando los quince días como máximo permitidos para la inicial declaración del estado de alarma en el art. 116.2 CE, además de resultar completamente desproporcionada.

En este sentido, el punto de mira no se encuentra únicamente en la duración de la prórroga sino más bien en el carácter no razonable o infundado de la decisión del Congreso por la que se fijó tal plazo.

Aunque ni la CE ni la LOEAES establecen un plazo máximo de tiempo para la duración de la prórroga, no se puede ignorar la existencia de un límite implícito. De hecho, el art. 1.2 LOEAES indica que la duración del estado de emergencia no podrá ir más allá de lo estrictamente indispensable para restablecer la normalidad.

A este respecto, el TC ha advertido del importante papel que desempeña el CD, ya que una vez acordada la autorización de la prórroga, el estado de alarma se parlamentariza y es responsabilidad de este fijar el alcance y las condiciones que van a regir durante la misma, así como la duración de esta limitación. Sin embargo, es en este punto donde se critica al Congreso, ya que de acuerdo con la STC *“la determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio al acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con aquellas mismas razones que se hicieron valer por el Gobierno para instar, por ese*

³⁸ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE 4 de noviembre de 2020).

³⁹ 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).

concreto plazo, la prórroga finalmente concedida”⁴⁰. Por tanto, lo que se critica es que el CD decidió aceptar automáticamente el plazo propuesto por el Gobierno en la solicitud de autorización sin evaluar adecuadamente si este era necesario no, ni proporcionar un razonamiento al autorizarla, teniendo en cuenta que se estaba prolongando el periodo en el que el Gobierno puede ejercer poderes excepcionales. A esto se le suma que dicha solicitud no estaba directamente vinculada a la aplicación de las medidas específicas durante ese periodo, ya que el Gobierno había autorizado una delegación de competencias.

Como consecuencia, el TC considera que *“no puede calificarse de razonable o fundada la fijación de la duración de una prórroga por tiempo de seis meses que el Congreso estableció sin certeza alguna acerca de qué medidas iban a ser aplicadas, cuándo iban a ser aplicadas y por cuánto tiempo serían efectivas en unas partes u otras de todo el territorio nacional”*⁴¹. Como ya se ha comentado, la autorización de la prórroga tuvo lugar sin saber qué medidas restrictivas de derechos se iban a aplicar además de que no iban a ser implementadas inmediatamente por el Gobierno, sino que, tal y como se recoge en los arts. 5 al 8 RD 926/2020, su puesta en práctica estaba supeditada a las autoridades competentes delegadas, que son las que decidirían sobre su aplicación, cuestión de la que hablaremos más adelante.

En esta línea, otro aspecto que conviene destacar es que el Gobierno justifica en su propuesta de prórroga la necesidad de tiempo para implementar las medidas y garantizar así una mayor efectividad y estabilidad. Sin embargo, esto implicaría la supresión de la evaluación periódica que debe llevar a cabo el Congreso respecto de la situación de crisis, con el objetivo de reconsiderar las medidas adoptadas cada cierto tiempo.

Por tanto, el problema se encontraría principalmente en dos aspectos: *“el excesivo período de duración de la prórroga autorizada, que privaría al Congreso de toda posibilidad de reconsideración periódica de la evolución del estado de alarma durante los seis meses de pervivencia de este; y, de otro lado, la falta de correspondencia de dicho período de tiempo con las medidas a aplicar para revertir la situación de grave alteración de la*

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FJ 8 E; última consulta: 8/03/2024.

⁴¹ *Id.*

normalidad apreciada”⁴². En este contexto, el TC hace hincapié en que la responsabilidad de decidir sobre las medidas a aplicar (con independencia de que el acuerdo parlamentario permita al Gobierno implementar ciertas medidas específicas) recae exclusivamente sobre el Parlamento, en su función de control sobre el Gobierno, que se acaba viendo mermado con la delegación de competencias que tiene lugar.

Por todo ello, el Tribunal consideró que la prórroga era inconstitucional ya que “*se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma, intervención decisoria que viene impuesta por la Constitución (art. 116.2)*”⁴³.

2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS AL CD Y LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES COMPETENTES DELEGADAS

En una situación de emergencia como la que se estaba dando, la función de control del CD sobre la actuación del Gobierno se ve incrementada, debiendo estar informado tanto de la situación como de las medidas concretas que se iban tomando. El principal objetivo, por tanto, es comprobar la eficacia y eficiencia de la actuación gubernamental⁴⁴ y así evitar que el Gobierno haga un uso excesivo de sus prerrogativas amparándose en la excepcionalidad de la situación⁴⁵.

De esta forma, “*en el transcurso de un episodio de grave alteración de la normalidad como es, en el caso de autos, el del estado de alarma declarado por causa de una pandemia, forma parte de los deberes del Ejecutivo el de «rendir cuentas» al Congreso de los Diputados de «los datos y gestiones» que aquel realice para combatir la situación*

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FJ 8 E; última consulta: 8/03/2024.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Cfr.* Álvarez Vélez, M.^a I., “Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 111, 2021, pp. 563-564.

⁴⁵ *Cfr.* Delgado Ramos, D., “El Estado de alarma ante el Tribunal Constitucional”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 16, n. 1, 2022 (disponible en <https://doi.org/10.20318/reib.2022.7023> ; última consulta 11/03/2024).

de crisis e informar de la evolución de las medidas que esté aplicando para revertir aquella situación” ⁴⁶.

A este respecto, el art. 14 RD 956/2020 hace referencia a la rendición de cuentas, en concreto indica que, por un lado, cada dos meses el Presidente del Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso y por otro, el Ministro de Sanidad ante la correspondiente Comisión cada mes con el objetivo de dar cuenta de los “datos y gestiones” que se realizaban. Este precepto podría dar lugar a pensar que es el Gobierno quien determina la forma y la “cantidad” de control, dado que el Parlamento renuncia a su iniciativa en esta materia y acepta todo aquello que el Gobierno propone ⁴⁷.

Sin embargo, el Tribunal califica a esta disposición como constitucional ya que entiende que se limita exclusivamente a fijar el marco temporal en el cual el Gobierno debía cumplir con su obligación de dar cuenta al CD. Por otro lado y cuestión diferente es que tal control en la práctica podría resultar inútil, ya que las decisiones concretas son adoptadas por las autoridades delegadas.

De esta forma, el problema surge con la designación por parte del Gobierno central de autoridades competentes delegadas, lo que suponía la imposibilidad de que el Congreso pudiera llevar a cabo su función de control sobre el Gobierno al haber delegado este sus funciones.

Partimos del punto de que, de acuerdo con art.7 LOEAES, durante el estado de alarma el Gobierno es la autoridad competente, con la posibilidad de que este pueda delegar sus competencias al Presidente de una Comunidad Autónoma en un caso específico, es decir, siempre y cuando no se vea afectada la totalidad del territorio, supuesto que no se ha dado en ningún momento. Además, dicha delegación se refiere a la ejecución y efectividad de las medidas acordadas previamente por el Gobierno, y no a la facultad de dictarlas.

A raíz de esto, el Gobierno acordó inicialmente una delegación de competencias sin reserva alguna de instrucciones, supervisión efectiva y la posibilidad de asumir decisiones propias. De hecho, se les va a conceder la facultad de “modular, flexibilizar y suspender”

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FJ 9 A; última consulta: 8/03/2024.

⁴⁷ Cfr. Tudela Aranda, J., “Parlamento y estado de alarma”, Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p.26.

o incluso de decidir la “regresión” a la vista de los indicadores sanitarios de las medidas limitativas de derechos que vienen recogidas en los arts. 5 al 8 RD 926/2020, lo que evidencia un uso inadecuado del estado de alarma teniendo en cuenta que este dota de especiales poderes al Gobierno, pudiendo decidir pero no delegar al no verse afectado solo una parte del territorio.

Para poder delegar en los Presidentes de las CCAA de la manera que se está llevando a cabo, es necesaria una reforma de la ley en la materia, que acogiera específicamente esta posibilidad. Mientras tanto, se habrá de interpretar de manera restrictiva el art. 7 de la Ley 4/1981 ⁴⁸.

A esto se le suma que el Congreso, al autorizar la prórroga del estado de alarma, no objetó nada respecto de esta delegación in genere ni tampoco estableció criterios relativos a las acciones que las autoridades delegadas podían llevar a cabo en sus respectivos territorios. La principal consecuencia que acarrea esta normativa es que la rendición de cuentas no puede ser llevada a cabo por una autoridad que no ha tomado la decisión al haberse delegado en una administración diferente con autonomía de criterio ⁴⁹. De esta manera, *“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”* ⁵⁰. Por un lado, el Gobierno, principal responsable ante el Congreso, se privó de sus atribuciones al delegarlas en los Presidentes de las CCAA, limitando su capacidad de acción directa y lo que supuso que estos últimos no estuvieran sujetos al control político del CD, sino únicamente al de sus correspondientes asambleas legislativas.

Esto último plantea una cuestión, y es que las autoridades delegadas no se deberían considerar como tal, ya que estas van a adoptar materialmente las medidas de restricción de derechos sobre los ciudadanos, lo que supondría ejercer de esta forma una competencia exclusiva del Gobierno ⁵¹.

⁴⁸ Boix Palop, A., “Impacto sobre la normalidad competencial de las situaciones excepcionales. Centralización y coordinación extraordinarias frente a intensificación de las técnicas cooperativas y de colaboración”, *Instituto nacional de la Administración Pública* (disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513325>; última consulta 11/03/2024).

⁴⁹ Cfr. Sáenz Royo, E., “Estado autonómico y Covid-19”, *Teoría y realidad social*, n. 48, 2021, p. 391.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FJ 10 D; última consulta: 11/03/2024.

⁵¹ Cfr: Matia Portilla, F.J., “Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado Autonómico”, Garrido López, C., (coord.), *Estado autonómico y covid-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 9.

A su vez, el paso de una centralización absoluta a un modelo de gestión delegada, junto con la falta de un auténtico diálogo Gobierno-Parlamento, así como el desconocimiento de la posición institucional que estos ostentaban, dio lugar a una auténtica inseguridad jurídica en relación con la vigencia de las medidas restrictivas en cada territorio ⁵².

Por tanto, todo ello lleva a concluir al TC la grave falta de rendición de cuentas por parte del Ejecutivo, de esta forma, *“quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis”* ⁵³.

3. PROPUESTAS DE UNA REFORMA DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN

Del análisis que se ha llevado a cabo a lo largo del trabajo y teniendo en cuenta toda la controversia jurídica que tiene lugar en torno a la regulación del estado de alarma, se ha planteado el llevar a cabo una reforma legislativa en relación con el Derecho de excepción, en vista a la posible aplicación de este por situaciones similares que puedan ocurrir en un futuro.

Se reconoce que el Derecho de excepción en España, en el marco de la Ley 4/1981, resulta insuficiente a la hora de ofrecer una respuesta adecuada y efectiva en torno a situaciones de crisis sanitarias, como es el caso de la COVID-19 y que, de hecho, se puede ver plasmado en la discordancia que ha existido entre el presupuesto de hecho, propio del estado de alarma, y la respuesta que ha sido adoptada, con unas medidas propias de estado de excepción.

La inclusión de las pandemias como supuesto de hecho para declarar el estado de alarma implica que no se puedan suspender derechos, únicamente limitarlos, y tal limitación es de dudosa eficacia ya que para poder luchar ante esta situación de crisis es necesario restringir derechos de manera intensa. Por tanto, se plantea si realmente el estado de alarma es el instrumento adecuado para hacer frente a la crisis y si las disposiciones

⁵² Cfr: Teruel Lozano, G.M., “La legitimidad constitucional del marco jurídico para responder a la COVID-19 en cuestión: cronología comentada a la luz de la jurisprudencia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.26, 2022, pp. 564-565.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FJ 10 D; última consulta: 11/03/2024.

legales existentes son suficientes para poder abordar esta situación sin vulnerar los DDF de los ciudadanos.

Por otro lado, en el ordenamiento jurídico español podemos encontrar disposiciones en la normativa sanitaria, unas generales y otras más concretas, que permiten tomar medidas para hacer frente a situaciones de enfermedades contagiosas. De hecho, el art. 3 LO 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, permite a las autoridades sanitarias la adopción de medidas que consideren necesarias para hacer frente a riesgos transmisibles. No obstante, la interpretación y aplicación de estas normativas tienen un límite, y es que la CE no permite que las medidas sanitarias puedan suspender derechos, además de que no estaban pensadas para luchar contra una epidemia a nivel global.

A raíz de esto, se han planteado diversas propuestas de reformas legislativas. Por un lado, se propone un régimen más flexible que permita incidir en los derechos y libertades fundamentales por medio de la vía de urgencia. Esta sugerencia se fundamenta tomando en consideración el argumento por parte del Gobierno de justificar que se adoptó el modelo del estado de alarma por la inaplazable necesidad de adoptar medidas en ese momento. Se señala que, si se hubiera optado por la opción de un estado de excepción en lugar de un estado de alarma, se habría requerido una previa autorización del CD, lo que habría supuesto una mayor demora en la aplicación de las medidas necesarias.

En este contexto, se propone como solución una reforma que permita declarar un estado de emergencia por salud pública, sin necesidad de inicial intervención parlamentaria ⁵⁴.

De hecho, se destacan dos reformas constitucionales que se han llevado a cabo como respuesta a la COVID-19, tanto en la República de Angola, donde se introdujo un nuevo estado excepcional para “situaciones de calamidad pública”, como en el Estado de Pensilvania, que se considera como un punto de comparación para España en relación con el procedimiento requerido para una reforma constitucional ⁵⁵. En ambas reformas lo que se busca es fortalecer la capacidad del Estado para responder ante situaciones de emergencia de manera eficiente.

Por otro lado, se plantean dos posibles enfoques para abordar la adaptación del marco legal a las situaciones de crisis sanitaria. La primera opción propuesta consiste en la

⁵⁴ *Cfr.*, Sieira Mucientes, S., “Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente. ¿Mutación o reforma constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2022, pp. 487-488.

⁵⁵ *Ibid.* pp. 488-490.

creación de una subespecie o subcategoría dentro de la LOEAES, de manera que, además de los estados de emergencia que ya regula, se incluyera dentro del estado de excepción, un estado de excepción sanitario o epidemiológico. Esto permitiría implementar medidas que supongan una suspensión general de derechos y libertades en situaciones de crisis sanitarias, tales como los toques de queda o confinamientos domiciliarios ⁵⁶.

La segunda opción gira en torno a reformar el texto constitucional, en concreto el art. 55.1 CE, de manera que se puedan ampliar las circunstancias bajo las cuales se pueden suspender derechos y libertades, específicamente durante el estado de alarma. Esto permitiría al Gobierno la capacidad legal de poder actuar con una mayor rapidez ante situaciones como la que se ha estado viviendo ⁵⁷. O bien, plantearse la opción de crear un nuevo estado excepcional, el de emergencia sanitaria, retomando la idea que se había comentado previamente ⁵⁸.

En este sentido, mediante la creación de un nuevo estado de emergencia, se podrían implementar medidas específicas que contengan restricciones intensas, contemplando en ellas la posibilidad de una suspensión temporal en aras a proteger el bienestar y la salud de los ciudadanos. Ello también podría dar lugar al establecimiento de un régimen especial en relación con la duración de los plazos de prórroga, de manera que podrían ser más amplios, lo que permitiría una mayor flexibilidad en la gestión de la crisis y una mejor adaptación a esta bajo una cobertura legal.

En relación con esta última idea, conviene mencionar a Álvarez García, que a pesar de que defiende la creación de una “ley antipandemias”, entiende que no tendría encaje en la CE de hoy en día, por lo que aboga también por la creación de un nuevo estado de emergencia que permita limitar en su grado máximo los DDFP (entendiéndolo como suspensión), y así poder actuar de manera eficaz ⁵⁹.

No obstante, también podemos encontrar opiniones contrarias a estas propuestas de reforma. Podemos destacar a Aragón Reyes, que considera que tanto la CE como la

⁵⁶ Cfr. Cuenca Miranda, A., “Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el derecho de excepción”, Garrido López, C., *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 27-30.

⁵⁷ *Ibid.* pp. 29-30.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Álvarez García, V.J., “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Iustel. Diario del Derecho*, n. 58, 2021 (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1215616 ; última consulta: 11/03/2024).

LOEAES ofrecen instrumentos suficientes para afrontar situaciones de emergencia como la COVID-19, y que por tanto, no requieren de modificación alguna. Considera que el problema se encuentra en la interpretación que hacen los poderes públicos de estas, al haber adoptado un estado de alarma en lugar de un estado de excepción que sí hubiera permitido la suspensión de derechos, como el confinamiento domiciliario, en un contexto de alteración del orden público, debiéndose entender también en un aspecto económico y social, es decir, “*el orden esencial de la comunidad*”⁶⁰.

Por tanto, considera que el principal problema no radica en la falta de herramientas legales, sino más bien en una correcta aplicación de estas.

CAPÍTULO V. LA STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021⁶¹

Por último, nos centraremos en la STC 168/2021, de 5 de octubre, que se dicta como respuesta al recurso de amparo presentado por diputados del Grupo Parlamentario VOX como consecuencia de la decisión tomada por la Mesa del Congreso de los Diputados mediante la que acuerda la decisión de la suspensión del cómputo de plazos de determinadas iniciativas parlamentarias y actuaciones administrativas de la Cámara durante un cierto periodo de tiempo en el que permaneció en vigor el estado de alarma.

1. VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A este respecto, los recurrentes alegan la suspensión del derecho de participación política, recogido en el art. 23.2 CE. La participación es un derecho que se puede llevar a cabo directa o indirectamente, como se da en este caso, a través de los representantes que, a tales efectos, disponen de un *ius in officium*. “*Esta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de*

⁶⁰ Aragón Reyes, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Iustel. Revista General de Derecho Constitucional*, n. 32, 2020 (disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422409 ; última consulta: 12/04/2024).

⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2021, de 5 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021]; última consulta: 19/03/2024.

*los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE”*⁶².

En este sentido, una de las principales funciones de los representantes parlamentarios es la función de control, y en su caso, de exigencia de responsabilidad política al Gobierno, con el objetivo de proporcionar información a los ciudadanos sobre las acciones que este lleva a cabo en asuntos de interés general. De tal importancia es esta función, que en situaciones de emergencia, como el caso del estado de alarma, se deberá ejercer con una mayor intensidad con el objetivo de salvaguardar los derechos de los ciudadanos así como el Estado de Derecho⁶³.

En esta línea, la Mesa sostiene que la suspensión del cómputo de plazos que tuvo lugar entre el 19 de marzo y el 7 de abril responde a la necesidad de adaptarse a la situación que se estaba viviendo. Además, argumenta que en ningún momento hubo una paralización de la actividad parlamentaria ni una interrupción del funcionamiento de la Cámara, sino una *“adecuación ponderada de los trabajos parlamentarios a la realidad imperante”*⁶⁴.

A este respecto, el Tribunal hace referencia al art. 116 CE, en especial al apartado 5, dejando claro que el CD no se podrá disolver mientras se haya declarado un estado de emergencia, y por tanto, *“no puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del «control político» de los actos del Gobierno”*⁶⁵, reforzando así el principio de responsabilidad del Gobierno recogido en el art. 116.6 CE.

A su vez, además de no establecer un plazo concreto de vigencia para esta suspensión, la decisión de levantar la misma queda completamente en manos de la Mesa, sin que se establezcan criterios o requisitos que guíen o fundamenten esta decisión, lo que plantea serias dudas sobre la imparcialidad y transparencia en la actuación de esta.

⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 159/2019, de 12 de diciembre [versión electrónica – BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020]; FJ 5; última consulta: 19/03/2024.

⁶³ *Cf.*: Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2021, de 5 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021]; última consulta: 19/03/2024.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2021, de 5 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021]; FJ 3; última consulta: 19/03/2024.

A esto se le suma que la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria de la Cámara no puede encontrar en ningún caso un fundamento sólido, ya que disponía de los medios alternativos necesarios para poder asegurar la continuidad de su funcionamiento ⁶⁶. Por tanto, se estarían contrariando los principios constitucionales relativos al control político del Gobierno y la exigencia de responsabilidad, recogido en el art. 66.2 y 108 CE respectivamente y que le correspondería al Congreso proteger.

Todo ello lleva a concluir al Tribunal que la medida adoptada por la Mesa del Congreso, al suspender el cómputo de plazos de las iniciativas parlamentarias, tuvo un impacto significativo en el contenido esencial del ius in officium de los recurrentes ⁶⁷. No solo se vio obstaculizada la tramitación de las iniciativas parlamentarias, sino que también se privó temporalmente a los representantes parlamentarios de su derecho a la participación política. Este exceso de intensidad en la restricción del derecho sobrepasa los límites establecidos durante el estado de alarma, lo que lleva a concluir al Tribunal la vulneración de los derechos constitucionales de los recurrentes.

⁶⁶ *Cf.*: Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2021, de 5 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021]; FJ 5; última consulta: 19/03/2024.

⁶⁷ Recuerdo Girela, M.Á., “Las garantías constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 125, 2022 (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.09> ; última consulta 19/03/2024).

CONCLUSIÓN

Tras analizar detenidamente los distintos puntos expuestos a lo largo del trabajo, considero oportuno reflexionar sobre algunos aspectos.

En primer lugar y respecto a la STC 148/2021, haremos referencia a la restricción de derechos. Es innegable que, ante una emergencia sanitaria de tal magnitud, se requieren medidas restrictivas en aras a proteger la seguridad pública y controlar la propagación del virus. En este sentido, el confinamiento domiciliario impuesto por el Gobierno, aunque podría considerarse como una medida justificada por razones de salud pública, plantea interrogantes sobre la base jurídica en la que se apoya.

A mi juicio, concordando a su vez con el fallo que emite el Tribunal Constitucional, esta medida supuso una verdadera suspensión de derechos, especialmente del derecho a la libre circulación recogido en el art. 19 CE, ya que lo hacía impracticable. Por mucho que se prevea en el Real Decreto un *numerus clausus* para poder salir de casa, el derecho ya se está limitando a estas situaciones en concreto, por lo que la supuesta libertad desaparece al tener que justificar a las autoridades el motivo por el que te desplazas.

A este respecto, en los votos particulares se defiende que más que una suspensión se trata de una altísima restricción. No obstante, teniendo en cuenta este argumento, la pregunta que plantearía realmente es qué se entiende por limitación y qué se entiende por suspensión.

Por ello, considero crucial el establecer con precisión a partir de qué punto una medida constituye una restricción legítima de derechos y cuándo puede considerarse una suspensión. Desde mi punto de vista, el Gobierno se extralimitó durante el estado de alarma, y es que teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un derecho es suspendido cuando su contenido esencial se ha visto alterado, aspecto que se da al imponer un confinamiento domiciliario que restringe severamente la libertad de circulación de los ciudadanos.

En cualquier caso, considero que por mucho que se justifique que las medidas adoptadas cumplieran con el juicio de proporcionalidad en atención a las circunstancias, es claro que la base jurídica en la que se apoya el Gobierno para poder llevarlo es cuestionable.

Por tanto, desde mi perspectiva, la cuestión no radica tanto en la necesidad de adoptar medidas restrictivas, sino en la forma en que se llevaron a cabo. De esta manera, a la pregunta de si el Gobierno hizo bien el declarar el estado de alarma, la respuesta es negativa.

Considero que el instrumento adecuado para poder hacer frente a esta situación hubiera sido el estado de excepción. Este estado se da cuando, entre otras circunstancias, el orden público resulta alterado de manera grave, como es el caso de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

A mi parecer, el concepto de orden público no se debe entender de manera restrictiva, centrada únicamente en el ámbito político, sino que también como el ámbito social y económico, entendiendo, por tanto, el orden público como el equilibrio y estabilidad de la sociedad, que en este caso, se vio completamente alterado.

De esta forma, mediante un estado de excepción, la suspensión de derechos habría tenido una cobertura legal más sólida y suficiente para abordar adecuadamente la situación extraordinaria, además de garantizar un mayor control parlamentario en la toma de decisiones.

En relación con el control parlamentario, conviene reflexionar sobre algunos puntos presentes en la STC 183/2021. Esta sentencia destaca la importancia del papel del Congreso de los Diputados en el control y supervisión de las medidas adoptadas durante las situaciones de emergencia, lo que lleva al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional la autorización de la prórroga por parte del Congreso por una duración de seis meses.

Desde mi punto de vista, ya no es que la duración de la prórroga fuera completamente desorbitada, sino que se estaría “esquivando” el control parlamentario. Esta prórroga impediría que el Congreso llevara a cabo una evaluación periódica de la situación en aras a proponer medidas alternativas, bien mantenerlas o analizar la proporcionalidad de estas conforme va evolucionando la situación. A su vez, se estaría limitando significativamente su capacidad de ejercer un control efectivo sobre las acciones del Gobierno, lo que podría dar lugar a que este hiciera un uso indebido de los poderes extraordinarios que le son concedidos en esta situación.

En esta línea, que se reconocieran 17 centros de decisión sobre las medidas a aplicar al delegar el Gobierno en los Presidentes de las Comunidades Autónomas, si bien puede interpretarse como una manera de adaptarse a las distintas necesidades locales, considero que refleja más bien una descentralización de poder y una distribución de responsabilidad, que además de resultar inconstitucional de acuerdo con el art. 7 LOEAES, plantea serios problemas en términos de coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria. A mi parecer, esta descentralización puede interpretarse como una forma de eludir el control

directo del Congreso, lo que dificulta todavía más la rendición de cuentas y la supervisión efectiva de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno.

A su vez, considero que la falta de coordinación entre las distintas autoridades autonómicas así como las diferentes respuestas y medidas a aplicar en cada Comunidad Autónoma genera situaciones de desigualdad e injusticia.

En mi opinión, esta distribución de competencias hace replantearse la unidad y eficacia del sistema político español, en el que al no haber una respuesta uniforme también puede generar inseguridad jurídica el no saber cuáles son las normas y restricciones vigentes.

En conexión con esto último, cabe mencionar finalmente la STC 168/2021, que pone de manifiesto la vital importancia de la participación política como elemento crucial para supervisar la labor del Ejecutivo para así garantizar una gobernanza transparente, así como la importancia del funcionamiento de la Cámara. Al limitar este derecho, se restringe la capacidad de los representantes del pueblo para ejercer su función de control, es decir, podemos observar cómo la capacidad de los ciudadanos para influir en las decisiones de interés general se ve directamente afectada, lo que demuestra, una vez más a mi juicio, la necesidad de fortalecer estas instituciones.

Por lo tanto, las medidas restrictivas empleadas durante el estado de alarma, la base jurídica en la que esta se apoya, además de una falta de control parlamentario efectivo unido a una descentralización del poder en la toma de decisiones, evidencian la insuficiencia de nuestro Derecho de excepción para hacer frente a situaciones como la que se ha dado.

Si bien elaborar una ley antipandemias podría ser una solución, considero que la respuesta adecuada sería reforzar el marco legal vigente, clarificando los límites del derecho de excepción y reforzando el control parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE 29 de abril de 1986).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 4 de mayo de 2006).

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

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (BOE 6 de junio de 1981).

Ley 33/2001, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE 5 de octubre de 2011).

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

Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control del tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA (BOE 4 de diciembre de 2010).

Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (BOE 4 de diciembre de 2010).

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

Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 18 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).

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE 4 de noviembre de 2020).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11/1981, de 8 de abril [versión electrónica – BOE núm. 99 de 25 de abril de 1981]; FJ 7, 8; última consulta: 10/01/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 19/1985, de 13 de febrero [versión electrónica – BOE]; FJ 1, última consulta: 25/02/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 58/1982, de 27 de julio [versión electrónica – BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1982]; FJ 2, última consulta 23/02/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 74/1987, de 25 de mayo [versión electrónica – BOE núm. 137 de 9 de junio de 1987]; FJ 4, última consulta: 18/02/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/1984, de 4 de julio [versión electrónica – BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984]; FJ 3, última consulta: 19/02/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 83/2016, de 28 de abril [versión electrónica – base de datos BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016]; FJ 10; última consulta: 23/10/2023.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio [versión electrónica – BOE núm. 182 de 31 de julio de 2021]; FFJJ 3,10; última consulta: 10/01/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2021, de 5 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021]; FJ 3, 5; última consulta: 19/03/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 159/2019, de 12 de diciembre [versión electrónica – BOE núm. 10, de 11 de enero de 2020]; FJ 5; última consulta: 19/03/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 183/2021, de 27 de octubre [versión electrónica – BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021]; FFJJ 8E, 9A; 10D; última consulta: 8/03/2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 193/2011 de 12 de diciembre [versión electrónica – BOE núm. 9 de 11 de enero de 2012]; FJ 4, última consulta: 18/02/2024.

3. OBRAS DOCTRINALES

Álvarez García, F.J., “Estado de alarma o de excepción”, Estudios Penales y Criminólogos, vol. 40, 2020, pp. 1-20.

Álvarez Vélez, M.^a I., “Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional”, Revista de las Cortes Generales, n. 111, 2021, pp. 547-574.

Alexy, R., “Teoría de los derechos fundamentales”, trad. C. B. Pulido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 19-303.

Burgal Coronel, A.M., “La garantía del contenido esencial: Una “huella digital” que hace a un derecho único e irrepetible”, Misión Jurídica, n. 15, 2008, pp. 143-162.

Cuenca Miranda, A., “Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la covid-19 y el derecho de excepción”, Garrido López, C., Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 1-30.

Gómez Fernández, I., “¿Limitación o suspensión? Una teoría de los límites a los derechos fundamentales para evaluar la adopción de estados excepcionales”, Garrido López, C., *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 1- 44.

Lafuente Balle, JM., “Los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n. 30, 1989, pp. 23-54.

Lorenzo Rodríguez-Armas, M., “El problema del contenido esencial de los derechos fundamentales en la doctrina española y su tratamiento en la jurisprudencia constitucional”, *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, n. 13, 1996, pp. 42-76.

Martín Huertas, A., “El contenido esencial de los derechos fundamentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 75, 2008, Cfr. pp. 133-135.

Matia Portilla, F.J., “Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado Autonómico”, Garrido López, C., (coord.), *Estado autonómico y covid-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 1-21.

Muñoz Gómez, A., “El control de constitucionalidad del estado de alarma: comentario a la STC 148/2021, de 14 de julio”, *Revista de la Facultad de Derecho de ICADE*, n. 112, año 2021.

Parejo Alfonso, L., “El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 1, 1981, pp. 169-190.

Presno Linera M.A, “El estado de alarma en crisis”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 111, pp. 129-197.

Sáenz Royo, E., “Estado autonómico y Covid-19”, *Teoría y realidad social*, n. 48, 2021, pp. 375-398.

Sieira Mucientes, S., “Estado de emergencia por coronavirus como derecho de excepción emergente. ¿Mutación o reforma constitucional?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2022, pp. 463-493.

Teruel Lozano, G.M., “La legitimidad constitucional del marco jurídico para responder a la COVID-19 en cuestión: cronología comentada a la luz de la jurisprudencia constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.26, 2022, pp. 551-586.

Tudela Aranda, J., “Parlamento y estado de alarma”, Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 1-38.

4. RECURSOS DE INTERNET

Álvarez García, V.J., “Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura”, *Iustel. Diario del Derecho*, n. 58, 2021 (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1215616 ; última consulta: 11/03/2024).

Aragón Reyes, M., “¿Alarma o excepción? La función del Tribunal Constitucional”, *El País*, 6 de julio de 2021 (disponible en https://elpais.com/opinion/2021-07-06/alarma-o-excepcion-la-funcion-del-tribunal-constitucional.html?event_log=go; última consulta: 2/03/2024).

Aragón Reyes, M., “Covid-19: aproximación constitucional a una crisis”, *Iustel. Revista General de Derecho Constitucional*, n. 32, 2020 (disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422409 ; última consulta: 12/04/2024).

Boix Palop, A., “Impacto sobre la normalidad competencial de las situaciones excepcionales. Centralización y coordinación extraordinarias frente a intensificación de

las técnicas cooperativas y de colaboración”, Instituto nacional de la Administración Pública (disponible en <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513325>; última consulta 11/03/2024).

Cruz Villalón, P., “El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). Revista Española de Derecho Constitucional, vol. I, n. 2, 1981 (disponible en <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/el-nuevo-derecho-de-excepcion-ley-organica-41981-de-1-de-junio-2>; última consulta: 7/10/2023).

Delgado Ramos, D., “El Estado de alarma ante el Tribunal Constitucional”, Revista Electrónica Iberoamericana, vol. 16, n. 1, 2022 (disponible en <https://doi.org/10.20318/reib.2022.7023> ; última consulta 11/03/2024).

García Roca, J., “Una controvertida decisión”, Diario del Derecho, 27 de julio de 2021 (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1213847; última consulta: 25/02/2024).

Presno Linera M.A, “El estado de alarma en crisis”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 111, 2021, p. 144 (disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1611>; última consulta 20/10/2023).

Recuerdo Girela, M.Á., “Las garantías constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021)”, Revista Española de Derecho Constitucional, n. 125, 2022 (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.09> ; última consulta 19/03/2024).

