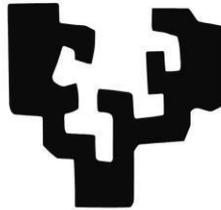


eman ta zabal zazu



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

TRABAJO DE FIN DE GRADO

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN ÉPOCA DE COVID:

LA NECESIDAD DE PONDERACIÓN ENTRE DERECHOS EN CONFLICTO.

Grado en Derecho.

2023-2024.

Trabajo realizado por Andrea Vitoria Rueda.

Dirigido por Alberto López Basaguren.

Abreviaturas:

CE: Constitución Española de 1978.

FJ: Fundamento jurídico.

LO: Ley Orgánica.

LOAES: Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de Alarma, Excepción y Sitio.

LOMESP: Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

RD: Real Decreto.

TC: Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional en singular.

SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional en plural.

ÍNDICE:

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 1.1. La pandemia y su impacto en los derechos fundamentales: cuestiones introductorias..... | 5 |
| 1.2. Derechos fundamentales y conflicto entre derechos: la necesidad de ponderación..... | 5 |
| 2. EL ESTADO DE ALARMA Y LAS CRISIS DE SALUD PÚBLICA: LA LEY ORGÁNICA 4/1981, DE 1 DE JUNIO, DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO... .. | 6 |
| 2.1. Disposiciones comunes..... | 6 |
| 2.2. Estado de alarma | 8 |
| 2.2.1. Presupuesto de hecho para la declaración del estado de alarma | 8 |
| 2.2.2. Autoridad competente para la declaración del estado de alarma | 9 |
| 2.2.3. La declaración del estado de alarma: formalización..... | 10 |
| 2.2.4. Medidas que se pueden adoptar en la declaración del estado de alarma | 10 |
| 3. LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO... .. | 13 |
| 3.1. Cuestiones introductorias..... | 13 |
| 3.2. El confinamiento, una medida necesaria desde la perspectiva de la protección de la salud pública | 14 |
| 3.3. La restricción de derechos fundamentales..... | 19 |
| 3.3.1. La libertad de circulación | 20 |
| 3.3.2. La libertad de reunión y manifestación | 23 |

| | |
|---|-----------|
| 4. PROBLEMÁTICA SOBRE LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO DE ALARMA..... | 26 |
| 4.1. ¿Limitación o suspensión de derechos fundamentales?: el debate doctrinal | 26 |
| 4.2. El Tribunal Constitucional y la cuestión de la limitación del ejercicio de derechos fundamentales entre limitación y suspensión | 28 |
| 4.3. La ardua cuestión de la ponderación de las exigencias del derecho a la salud y los demás derechos fundamentales en época de la Covid-19..... | 33 |
| 5. CONCLUSIÓN: URGENTE REVISIÓN DE NORMATIVA | 40 |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La pandemia y su impacto en los derechos fundamentales: cuestiones introductorias.

La pandemia del COVID-19 supuso un cambio radical en nuestras vidas, hasta el punto en el que a día de hoy seguimos sufriendo sus efectos. Además del desafío sanitario y económico que este virus supuso en nuestra sociedad, esta crisis también ha planteado cuestiones relevantes relacionadas con los derechos fundamentales de las personas¹.

Desde la aparición del SARS-COV-2 a finales del 2019, el virus se propagó rápidamente por todo el mundo, llevando a la declaración de una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)². En respuesta, los gobiernos implementaron diversas medidas para contener la propagación del virus, como el confinamiento, el distanciamiento social, las restricciones de movimiento y el cierre de actividades no esenciales. Pero hay una pregunta que debemos hacernos: ¿fueron ajustadas a derecho todas las restricciones que se llevaron a cabo en la época del COVID-19?

Estas medidas tan necesarias desde una perspectiva de salud pública, han tenido un impacto significativo en los derechos fundamentales de las personas, suponiendo un cambio, unas restricciones, que transformaron nuestra normalidad de forma radical.

1.2. Derechos fundamentales y conflicto entre derechos: la necesidad de ponderación.

El propósito de este trabajo es analizar las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia para tratar de aclarar si las restricciones establecidas fueron ajustadas a derecho o si se vulneraron los derechos fundamentales de los ciudadanos. A su vez, es importante destacar que el objetivo del trabajo es demostrar que las medidas que se llevaron a cabo, quizás inconstitucionales, fueron esenciales para frenar la gran ola del COVID-19 y todos

¹Vid. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado: *COVID-19 y su dimensión de derechos humanos*. 2 de abril de 2020. (Accesible en <https://acnudh.org/covid-19-y-su-dimension-de-derechos-humanos/>).

² World Health Organization (WHO): *Coronavirus*. (s/f). (Accesible en [Who.int. https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus](https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus)).

sus efectos, el objetivo era buscar un equilibrio entre los derechos que iban a verse afectados, en este caso la protección de la salud pública y el respeto de los derechos fundamentales, imponiendo unas restricciones proporcionadas y sobre todo, limitadas temporalmente.

Por lo tanto, la finalidad de este trabajo es llevar a cabo la demostración de que el estado de alarma da pie a establecer medidas que de forma ordinaria no podrían imponerse, suponiendo la afectación de unos determinados derechos fundamentales para poder proteger otros, como es el caso de la salud pública.

2. EL ESTADO DE ALARMA Y LAS CRISIS DE SALUD PÚBLICA: LEY ORGÁNICA 4/1981, DE 1 DE JUNIO, DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.

2.1. Disposiciones comunes.

Tal y como resalta la Constitución Española en su artículo 116.1 *“Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”*. Para entrar más al fondo de la cuestión planteada, debemos hacer un análisis exhaustivo de lo que dice La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los tres estados de necesidad en España.

La mencionada Ley Orgánica dedica sus primeros artículos de forma general a los tres estados excepcionales regulados, para después dedicar un capítulo a cada uno de ellos. Por lo tanto, existen tres tipos de estados de necesidad, sin embargo, será el estado de alarma el que tenga mayor presencia en este apartado.

Para empezar, si acudimos al artículo 1 de dicha Ley podemos observar unos puntos clave. Principalmente, esta dice en su primer apartado que se *“procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”*. Es decir, estos tres estados excepcionales se declaran cuando situaciones insólitas, como la pandemia, hacen que las autoridades no puedan mantener la normalidad utilizando sus poderes habituales. Si echamos la vista atrás, podemos observar que el Covid-19 nos azotó bruscamente, dejando un Estado en el que la

normalidad pendía de un hilo, un Estado en el que toda medida restrictiva parecía insuficiente para hacer frente al gran monstruo llamado COVID-19, parecía imposible hacer frente a la pandemia mediante otros medios jurídicos. En este caso, es el propio artículo primero de la LOAES el que afirma la existencia de poderes extraordinarios, estableciendo una separación entre “poderes ordinarios” y “poderes extraordinarios”. Sin embargo, para poder saber a qué se refiere con estos poderes extraordinarios debemos acudir al artículo 11 de esta LO³, el cual será posteriormente analizado.

Si seguidamente observamos lo establecido en el segundo apartado de este primer artículo de la Ley Orgánica podemos leer lo siguiente: *“Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias”*⁴. En este punto, nuestro legislador, finalmente, alude de forma general y escueta a las medidas que se deben adoptar en caso de cualquier estado de emergencia. Es importante destacar que se establece claramente que dichas medidas deben ser las indispensables para hacer frente a los efectos de, en este caso, la crisis sanitaria, así como proporcionadas y ejecutadas en el tiempo necesario. En otras palabras, las medidas que se lleven a cabo no podrán exceder lo necesario para resolver la situación excepcional, expresando sutilmente que las medidas deberán respetar el test de proporcionalidad que más tarde se analizará. Sin embargo, ¿quién sabe cuáles son esas medidas indispensables y cuáles no? Si para finalizar este primer artículo acudimos a su cuarta parte, observamos que hace alusión a la no interrupción del normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado⁵. No obstante, cuando el estado de alarma fue declarado por el Ejecutivo, el Tribunal Constitucional suspendió sus funciones y las cámaras dejaron de celebrar sesiones, por lo tanto, la discrepancia entre lo establecido en la normativa y cómo realmente se actuó plantea numerosas incógnitas, dejando entrever que nuestras normas no estaban preparadas para este tipo de sucesos⁶.

³ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 125, p. 254.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ Solozábal Echevarría, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 13.

2.2. Estado de alarma.

Si deseamos profundizar en el fondo de la cuestión, debemos acudir directamente a lo establecido en el capítulo II de la hasta ahora mencionada Ley Orgánica. Es en este apartado donde se regula el estado de alarma. Este se podría definir como mecanismo excepcional y una herramienta legal, como ya hemos visto, contemplada en la Constitución Española (art.116) que sirve para afrontar situaciones de gran magnitud como puede ser en este caso una pandemia, una crisis sanitaria, como la sufrida (art. 4 LO 4/1981). Por otro lado, nuestro Tribunal Constitucional lo define como el estado de crisis “menos intenso”, mientras que la doctrina lleva a cabo una graduación de dichos estados de emergencia basándose en la afectación que estos pueden tener en los derechos fundamentales, pudiendo suspenderse los mismos en los estados de excepción y de sitio, y únicamente limitándose en el estado de alarma. Sin embargo, en ocasiones llevar a cabo una diferenciación entre “suspensión” y “limitación” no es tan sencillo como puede parecer⁷.

Volviendo al capítulo en el que se recoge lo necesario para conocer el estado de alarma, constatamos que tiene la intención de exponer las condiciones necesarias que se deben dar para poder declarar un estado de alarma, precisando las autoridades que son competentes para hacerlo y el proceso al que debe someterse, así como los efectos que dicho estado excepcional generará en los derechos de los ciudadanos.

2.2.1. Presupuesto de hecho para la declaración del estado de alarma.

Como ya hemos mencionado anteriormente, los casos para declarar el Estado de Alarma pueden variar ampliamente. Algunos ejemplos incluyen catástrofes naturales, epidemias, paralización de servicios públicos esenciales o cualquier evento que requiera una respuesta inmediata (art.4 LOAES). En esencia, se busca preservar la seguridad y el bienestar de la sociedad. Sin embargo, si estas emergencias afectasen de forma gravísima al orden público podría imponerse el estado de excepción⁸. Así, observamos que el

⁷ Solozábal Echevarría, J.J, “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 20.

⁸ Álvarez García, V. (2020). “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, p. 10.

artículo 13 de la LOAES establece lo siguiente sobre el concepto de orden público: *“Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”*. Es decir, se debe declarar el estado de excepción en situaciones donde haya una perturbación del orden público que afecte a la plenitud de los derechos y libertades ciudadanas, así como cuando el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y la operatividad de los servicios públicos esenciales se vean alterados.

2.2.2. Autoridad competente para la declaración del estado de alarma.

La regulación sobre la autoridad competente para la declaración del estado de alarma podemos encontrarla principalmente en el artículo 116.2 CE, el cual establece que será el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros el que lleve a cabo la declaración de este estado de necesidad por un plazo máximo de 15 días. Asimismo, podemos encontrar este mismo contenido en los artículos 5 y 6 de la LO 4/1981, los cuales refuerzan lo ya establecido en el mencionado artículo de la Constitución Española. Sin embargo, esto no quiere decir que se fuese a deshabilitar a las comunidades autónomas en materia sanitaria, pues estas seguían poseyendo competencias, aunque limitadas, en este ámbito⁹.

Por encima de todo, la autoridad competente en el estado de alarma siempre será el Gobierno, sin embargo, será este mismo quien pueda delegar determinadas competencias en el Presidente de la comunidad autónoma pertinente cuando la declaración de este estado de necesidad afectase exclusivamente a todo o parte del territorio de la comunidad autónoma (art.7).

Asimismo, el Ejecutivo tendrá la obligación de dar cuenta al Congreso de Diputados sobre la declaración del estado de alarma, así como toda la información que el Congreso solicite.

⁹ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º125, p. 256.

De igual modo, tendrá que informar de los decretos que se dicten durante el estado excepcional declarado (art.8). De estos mandatos podemos deducir que tal y como afirma J.M. Lafuente Balle *“la lectura del precepto constitucional se infiere que la legitimación activa de la declaración del estado de alarma corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que se atribuya intervención alguna al Congreso de los Diputados. Así pues, el control de esta Cámara es a posteriori y de naturaleza, en mi opinión, exclusivamente política”*¹⁰.

Por tanto, podemos inferir que el Congreso no tiene intervención directa en la declaración inicial del estado de alarma, ya que su control es después de la misma. Esto supone que puede evaluar y revisar las acciones tomadas por el Gobierno durante el estado de alarma. Sin embargo, este control es de naturaleza política, no jurídica. Es decir, el Congreso tiene la capacidad de cuestionar las decisiones del Gobierno, pero no está autorizado a anularlas legalmente.

2.2.3. La declaración del estado de alarma: formalización.

Siguiendo con el análisis de la LOAES y por lo tanto con la explicación del procedimiento para la declaración del estado de alarma, este implica que el Ejecutivo emita un decreto que oficializa la declaración del estado de alarma. En este mismo decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, Además, se requiere notificar al Congreso de los Diputados de forma inmediata, pues como ya se ha mencionado, sin dicha autorización, la vigencia del Estado de Alarma no podría extenderse más allá de quince días¹¹. Indudablemente, podemos afirmar que los procedimientos necesarios se llevaron a cabo de manera correcta, ya que se siguieron meticulosamente todos los pasos establecidos, asimismo, fue el momento exacto en el que vimos que gran parte del Congreso estaba a favor de las medidas que se iban a imponer, por lo que podemos suponer que estos daban prioridad a la salud pública, entendiendo que lo correcto era actuar de forma rápida ante una situación semejante.

2.2.4. Medidas que se pueden adoptar en la declaración del estado de alarma.

¹⁰ Lafuente Balle, J. M. (1990). “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista De Derecho Político*, 31, p. 28.

¹¹ Cadenas, A. C. (2020, marzo 13). *¿En qué consiste el estado de alarma?* en El Rincón Jurídico. (Accesible en <https://www.elrinconjuridico.com/blog/en-que-consiste-el-estado-de-alarma/>).

En cuanto a las medidas que se pueden llevar a cabo durante el Estado de Alarma, podemos encontrar diversas restricciones como la de movilidad, limitación de derechos y control de actividades económicas. Tal y como hemos comentado brevemente, la LO 4/1981 establece en su artículo 1.2 que estas medidas deben ser proporcionales al objetivo buscado y no pueden ser arbitrarias. Nuevamente se plantea el interrogante, sin respuesta, acerca de quién ostenta el conocimiento absoluto, capaz de evaluar si las dimensiones son o no adecuadas en proporción. Lo que sí podemos afirmar es que es la propia LOAES en su artículo 9.1 la que establece que en caso de declarar este tipo de estado de necesidad todas las competencias estatales, autonómicas y locales quedarán bajo el control gubernamental directo, eliminando la autoridad de los mandos intermedios con algún tipo de capacidad decisoria para aplicar las disposiciones de la LOAES durante la gestión del estado de alarma¹². Esto último no quiere decir que la autonomía de las distintas comunidades autónomas quede suspendida, pues si recordamos lo mencionado en anteriores páginas es la propia LOAES la que en su artículo 1.4 establece que *“la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”*. Por tanto, es cierto que las competencias de las comunidades autónomas y de las autoridades locales quedan parcialmente afectadas durante el estado de alarma, pues es el Gobierno quien tiene la potestad de tomar decisiones en el ámbito del propio estado de alarma, con su correspondiente limitación temporal, y sujeto siempre a las restricciones que se establecen en la LO 4/1981. Sin embargo, estas decisiones del Ejecutivo ni anulan ni revocan las decisiones tomadas a nivel autonómico o local. Lo que sí ocurre es que suspenden la aplicación de cualquier norma que entre en conflicto con las medidas adoptadas. Es decir, toda normativa vigente en el momento del estado de alarma se mantiene efectiva, a menos que autoridades autonómicas o locales emitan decisiones en forma normativa las cuales sean incompatibles con medidas adoptadas¹³.

En cuanto al fondo de la cuestión, para saber los efectos que puede tener la declaración del estado de alarma en los derechos de los ciudadanos, es importante destacar el artículo 11 de la LO, pues éste afirma que se pueden limitar determinados derechos fundamentales

¹² Herbón Costas, J.J., “El mando y gestión del estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 93.

¹³ Velasco, Caballero, F. (18 de marzo de 2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder (Mensaje en un blog). *Blog de la Facultad de Derecho*. (Accesible en <https://www.blog.fder.uam.es/2020/03/18/estado-de-alarma-y-distribucion-territorial-del-poder/>).

como es el caso de la libertad de circulación y la libertad de reunión, ambos muy afectados por el confinamiento¹⁴. Este artículo expresa detalladamente qué medidas se pueden tomar en caso de darse la declaración del estado de alarma, el cual dice exactamente lo siguiente:

“Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto”.

Sin embargo, el estado de alarma, debido a su alcance y prolongación, ha dejado una huella significativa en todos los ámbitos de la vida cotidiana de los ciudadanos españoles. Ha restringido el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como los mencionados, lo que ha generado un debate profundo y apasionante dentro de la comunidad jurídica¹⁵. Se podría afirmar que la libre circulación fue el derecho fundamental más afectado por la pandemia, dejando una profunda cicatriz en nuestras vidas, ya que todo ciudadano español sufrió un confinamiento de alrededor de 3 meses, con las limitaciones que este

¹⁴ Herbón Costas, J.J., “El mando y gestión del estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 93

¹⁵ Romboli, S. 20 julio 2020, *¿Puede una crisis como la del coronavirus limitar los derechos fundamentales?*, en el sitio web Do Better. by esade. (Accesible en <https://dobetter.esade.edu/es/coronavirus-derechos-fundamentales>).

suponía. Es ciertamente curioso observar como, un año después del encierro, el TC concluyó que dicho confinamiento era inconstitucional, estableciendo que las medidas llevadas a cabo solo se podrían tomar en caso de haber declarado un estado de excepción, pues si atendemos a lo articulado sobre el estado de excepción este sí que permite la suspensión del derecho a la libertad y seguridad (Artículo 17.1 CE), el plazo máximo de detención preventiva de 72 horas (Artículo 17.2 CE), procedimiento “habeas corpus” (Artículo 17.4 CE), inviolabilidad del domicilio (Artículo 18.2 CE), Secreto de comunicaciones (Artículo 18.3 CE), entre otros, pues así lo establece el artículo 55 de nuestra carta magna.

¿Esto quiere decir que todo el sacrificio de los ciudadanos fue en vano? Lo cierto es que no. La normativa que regula los estados excepcionales, promulgada en el año 1981, revela que España no había enfrentado previamente una situación semejante a una pandemia mundial. Este marco legal, aunque antiguo, se ha convertido en un referente crucial durante estos tiempos sin precedentes. Podemos preguntarnos entonces si las medidas que el Ejecutivo impuso eran o no ajustadas a derecho, pues un estado de alarma no puede conllevar la suspensión de Derechos Fundamentales, no obstante, podemos afirmar que las medidas que el Gobierno llevó a cabo salvaron más vidas que las que quitaron, pues nadie estaba preparado para hacer frente a la crisis sanitaria que se nos vino encima.

3. LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA: ANÁLISIS DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO.

3.1. Cuestiones introductorias.

En un mundo donde las palabras “pandemia” y “confinamiento” se volvieron parte del día a día, el Real Decreto 463/2020 se levanta como un escudo en medio de la batalla. Emitido el 14 de marzo de 2020, este decreto se convirtió en una muleta, pues gracias a él se pudo hacer frente a una crisis sanitaria que no había tenido precedentes.

El Real Decreto 463/2020 surgió como un bastón para hacer frente a la dura situación, estableciendo cuales iban a ser las medidas llevadas a cabo para proteger a nuestros ciudadanos. Pero, ¿cómo salvaguardar la salud pública sin menoscabar las libertades individuales? ¿Cómo equilibrar la necesidad de confinamiento con distintos derechos individuales y colectivos?

En este apartado únicamente se analizará en profundidad el mencionado RD 463/2020 y no los posteriores, puesto que es el más relevante en cuanto a derechos fundamentales se trata, mientras que los siguientes por los que se prorrogó el estado de alarma únicamente llevan a cabo pequeñas matizaciones sobre los derechos fundamentales. Aún así, estos últimos serán mencionados.

3.2. El confinamiento, una medida necesaria desde la perspectiva de la protección de la salud pública.

Antes de abordar el tema principal, es importante remarcar que este Real Decreto puede alterar, durante su vigencia, la aplicación de la normativa común, excluyendo, transformando o modificando la aplicabilidad de ciertas disposiciones, como leyes u otras normas con rango legal¹⁶.

Retomando el asunto central, como hemos visto, el artículo cuarto, apartado b, de la Ley Orgánica 4/1981 otorga al Gobierno la facultad de declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional ante crisis sanitarias, pues es directamente el obligado a actuar en defensa del interés general. El Ejecutivo cuenta con una serie de instrumentos jurídicos para hacer frente a determinadas emergencias, así es como hace más de 40 años, el 14 de marzo de 2020, se declaró el estado de alarma en nuestro Estado, con sus respectivas restricciones de movilidad, limitando el derecho de reunión e incluso cerrando establecimientos. Esta declaración no solo supuso un aviso a los ciudadanos de lo que se nos venía encima, sino que era un llamado a la responsabilidad, prudencia y solidaridad del pueblo español.

Atendiendo al análisis del mencionado Real Decreto, este fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor el mismo día de su publicación y es en el primer artículo del mismo en el que encontramos la fundamentación para declararlo, pues es el propio Gobierno el que entiende que se dan las circunstancias amparadas en los apartados b) y d) del art. 4 LOEAES (*Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad*). Asimismo, el artículo segundo establecía que el ámbito territorial del estado de alarma debía afectar a todo el territorio nacional, teniendo una

¹⁶ STC 83/2016, de 28 de abril de 2016, FJ 10.

duración de quince días naturales, duración que como bien sabemos fue posteriormente prorrogada al amparo del art. 6.2 LOEAES, hasta el 21 de junio.

Este supuso un gran cambio, pues las medidas que se debían soportar afectaban en el día a día de las personas, sin embargo, se podría decir que estas eran urgentemente necesarias debido al elevado número de ciudadanos afectados y al riesgo para sus derechos.

Una de las medidas adoptadas suponía la limitación de circulación. Esta restricción del artículo 7 del Real Decreto encuentra su justificación en otro artículo, concretamente en el artículo 11 a) de la LOAES. Relacionado con todo esto está la Ley Orgánica 3/1986 de 14 de abril sobre Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, exactamente en su artículo 3, donde se encuentran diversas medidas que reconocemos haber sufrido durante el Covid, pues el mencionado artículo dice lo siguiente:

“Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”.

Incluir el contenido de este artículo en el Real Decreto por el que se declara el estado de alarma otorga una gran importancia simbólica a esta restricción de movimientos que es la más sufrida por todo el pueblo español¹⁷. Que esta ley sea orgánica supone una mayor capacidad para restringir determinados derechos, así, relacionada con esta, podemos encontrar la Ley Orgánica 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la cual faculta a las autoridades sanitarias a establecer determinadas medidas como *“la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas”* en caso de que exista algún tipo de amenaza para la salud pública. Así como podemos encontrar leyes orgánicas que aluden a casos críticos y a las medidas a llevar a cabo, también existen leyes ordinarias, con un mismo peso jurídico, como es la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública habilita en general, la cual establece que se llevarán a cabo todas las medidas oportunas para poder

¹⁷ Álvarez García, V. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho Sectorial y el Derecho de excepción. El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 86-87, p. 17.

ejecutar las leyes¹⁸. Por lo tanto, podemos concluir que el RD 463/2020 por el que se declara el estado de alarma está reforzado por diversas leyes que amparan los mismos principios que este.

Es aquí donde comienza la controversia, pues aunque los diversos apoyos jurídicos den pie a la instauración de las medidas necesarias, se entiende que de nuevo hay que hacer una diferenciación entre limitación y suspensión, ya que el estado de alarma fue creado como estado de necesidad menos agresivo, imponiendo únicamente restricciones y no una suspensión total. No obstante, observamos que una de estas limitaciones puede afectar a la libertad de circulación, la cual se vió muy perjudicada por el necesario confinamiento domiciliario. Sin embargo, se puede afirmar que esta fue una de las medidas más restrictivas, pues únicamente se admitía el desplazamiento de personas por causas esenciales como acudir al trabajo que no se podía realizar de forma telemática, para la adquisición de alimentos, para obtener asistencia sanitaria, y lo cierto es que para poco más (art.7). Entonces la pregunta es ¿se limitó nuestro derecho a la circulación o fue completamente suspendido? Se podría afirmar que para haber supuesto únicamente la limitación que la norma ampara, debía haberse restringido la circulación de personas en determinadas horas, mientras que la realidad fue otra. Además, esto llevaba implícito el cierre de los centros educativos, suponiendo un antes y un después para alumnos y profesores, pues se implantó la modalidad *on line*, lo cual salvaguardó en todo lo posible el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE).

Por otro lado, también se llevó a cabo la suspensión de actividades y el cierre de establecimientos, siendo afectados locales comerciales, bares, restaurantes, etc., preservando la necesidad de mantener abiertos los necesarios como los dedicados a la alimentación, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros veterinarios, ópticas, etc. (art. 10).

Todas estas medidas eran de obligado cumplimiento, pues la desobediencia podía desencadenar las sanciones contenidas en el artículo 10 de la LO 4/1981. Así es como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales se encontraban bajo las órdenes directas del

¹⁸ Cotino Hueso, L. (2020) .Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria), en El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 86-87, p. 98.

Ministro del Interior, ejerciendo un rol importante en cuanto al cumplimiento de lo que dispone este decreto. El artículo 5 del mismo RD les otorgaba la potestad suficiente como para actuar cuando fuese necesario para la protección de personas, bienes y lugares, así como también podían intervenir realizando las comprobaciones oportunas en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, evitando así que se realicen las actividades y los servicios suspendidos descritos en el real decreto, salvo excepciones.

Igualmente, creo necesario mencionar brevemente algunas otras medidas importantes que se implantaron debido a este Real Decreto 463/2020. Así, si acudimos al artículo 12 del texto legal que estamos analizando, podemos observar que va dirigido a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional, fundando que las autoridades sanitarias de las administraciones públicas en todo el país, junto con los empleados que trabajan para ellas, estaban sujetas a las directrices y órdenes directas del Ministro de Sanidad. Esto se hacía con el objetivo de proteger a las personas, los bienes y los lugares. Además, se les podían asignar servicios extraordinarios según la naturaleza y duración de la situación.

En el siguiente artículo (13), se indican las medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, algo realmente importante en la pandemia, estableciendo lo siguiente:

“El Ministro de Sanidad podrá

a) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el desabastecimiento de productos necesarios para la protección de la salud pública.

b) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico.

c) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria”.

Estas facultades permiten al Ministro de Sanidad tomar medidas decisivas para proteger a las personas, garantizar el acceso a la atención médica y mantener la salud pública durante una crisis sanitaria. Su papel es fundamental para la seguridad y el bienestar de la sociedad en momentos de emergencia como fue el caso de la pandemia.

Asimismo, encontramos la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, en la que su artículo 3 expresa que *“con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”*. En efecto, se trata de una norma legal que faculta la restricción de derechos fundamentales. No obstante, este articulado debe interpretarse de manera limitativa o en un sentido más beneficioso hacia los derechos individuales.

Se ha argumentado que el mencionado artículo 3 LOMESP no sería el conveniente a aplicar en situaciones como el Covid-19, pues este hace alusión específicamente al control de enfermedades transmisibles, sin abordar, por lo tanto, crisis sanitarias o pandemias. Sin embargo, este argumento presenta un dilema significativo como en el caso de la pandemia por Covid-19. Este artículo y las medidas que el mismo contempla tienen un doble efecto sobre los derechos fundamentales, ya que por un lado limitan y restringen, y por el otro, los protegen. Esto resuelve un conflicto entre los derechos restringidos que imponen a las autoridades competentes la obligación negativa de respetarlos, y el derecho a la vida, que exige a esas mismas autoridades la obligación positiva de protegerlos¹⁹.

En relación con el asunto suscitado, el TSJ de Aragón afirmó que en la pandemia estaban en juego el derecho fundamental a la libertad de circulación (art. 19 CE) y el principio de protección de la salud pública (art. 43 CE). Indubitablemente, este último precepto no se considera un derecho fundamental y por lo tanto, parece que debería ceder ante el derecho a deambular libremente. No obstante, esta idea debe ser descartada, ya que la aplicación

¹⁹ Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la Covid-19. pp. 362-363 (Accesible en: <https://doi.org/10.31009/InDret.2021.14.10>).

del artículo 3 LOMESP afecta al derecho fundamental recogido en el artículo 15 de la Constitución, el derecho a la vida. Ignorar esta realidad supone una contradicción de la jurisprudencia emanada tanto del TC como del TEDH, los cuales establecen que estos derechos imponen a las autoridades competentes la obligación positiva de protegerlos, siendo relevantes y necesarias las medidas de protección que el artículo 3 LOMESP prevé²⁰.

A su vez, además de la crisis sanitaria, pudimos vivir un corto desabastecimiento de determinados alimentos y bienes de primera necesidad, viendo como las estanterías cada día que pasaba estaban más vacías. Relacionado con esto tenemos el artículo 15, este establece cuales fueron las medidas cruciales a llevar a cabo para garantizar el abastecimiento alimentario.

En primer lugar, se tomaron medidas para asegurar la seguridad de los actores del sistema alimentario, es decir, había que proteger toda la industria alimentaria, desde los agricultores que eran los primeros en llevar a cabo la producción de alimentos, hasta los distribuidores de los mismos²¹.

En segundo lugar, el sector agrícola y alimentario se declaró esencial. Esto supuso que todos los trabajadores relacionados con la producción y distribución de alimentos siguieran operando durante la pandemia. A su vez, se establecieron medidas logísticas y de transporte²².

En resumen, estas medidas permitieron que los sistemas de abastecimiento alimentario se adaptaran rápidamente, reponiendo las estanterías de los supermercados y garantizando que la población tuviera acceso a alimentos durante la pandemia.

3.3. La restricción de derechos fundamentales.

²⁰ Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la covid-19. p. 363 (Accesible en: <https://doi.org/10.31009/InDret.2021.14.10>).

²¹ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. “Medidas para el sector agroalimentario. Notas Informativas”. (s. f.). (Accesible en <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/covid19/Medidas-sector-agroalimentario.aspx>).

²² *Idem*.

Como se ha mencionado de forma reiterada, la pandemia supuso unas restricciones nunca vistas que emanaban del establecimiento del estado de alarma, siendo, a mi parecer, las más significativas la restricción que afectó a la libertad de circulación y la relativa a la libertad de reunión y manifestación, es por ello por lo que este epígrafe se va a centrar en el examen de la incidencia de las restricciones impuestas por el Gobierno en los derechos fundamentales. A estas alturas, ha quedado claro que la declaración del estado de alarma no puede suponer por sí misma la suspensión de determinados derechos, pues la suspensión sólo se puede adoptar cuando se declara el estado de excepción o de sitio. Sin embargo, más adelante veremos cómo serán admisibles determinadas restricciones si están justificadas²³.

3.3.1. Libertad de circulación.

La Constitución define la libertad de circulación en su artículo 19 estableciendo lo siguiente:

“Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”.

En el sentido literal de las palabras, este precepto parece que va dirigido tal y como dice el TC en su Sentencia 72/2005, de 4 de abril, FJ 4, *“al ciudadano extranjero al que en frontera se le deniega la entrada en el territorio nacional y se le ordena el retorno al lugar de procedencia: el derecho a entrar en España y la libertad de residencia”*, es decir, para quien está fuera del territorio supondría el derecho a entrar en el mismo y para quien ya está dentro, el derecho a elegir libremente su residencia²⁴. Sin embargo, es más adelante, en su Fundamento Jurídico quinto, cuando el TC hace hincapié en lo que supone este derecho para los ciudadanos, aclarando que este precepto incluye nada más y nada menos que cuatro derechos distintos: *“el derecho a elegir libremente su residencia, el*

²³ Cotino Hueso, L. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria). El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 86-87, p. 92.

²⁴ STC 72/2005, de 4 de abril de 2005.

*derecho a circular por el territorio nacional, el derecho a entrar en España y el derecho a salir libremente del territorio nacional*²⁵.

Para el análisis que estamos realizando únicamente nos interesa el supuesto al que hace referencia el derecho a circular libremente por el territorio nacional, y lo cierto es que a lo largo de la vida del TC, los conflictos sobre la libertad de circulación han estado centrados en el ámbito de la libertad personal que podemos encontrar en el artículo 17 CE. Entonces ¿estamos ante una libertad personal o una libertad de colectiva?²⁶. A decir verdad, tanto el derecho a la libertad recogido en el artículo 17 CE como el derecho a la libertad deambulatoria del artículo 19 CE son independientes el uno del otro. Es decir, aunque se pueda entender que la libertad de circulación entra dentro del parámetro de la libertad personal, debemos considerar las demandas de previsión legal y proporcionalidad desde una perspectiva diferente a la que requiere el derecho a la libertad personal, por lo tanto, es necesario analizar las restricciones de manera distinta y adaptada al contexto específico²⁷.

Si atendemos a los primeros días de locura por coronavirus, podemos recordar cómo se confinó a turistas extranjeros en un hotel de Adeje (Tenerife) hasta obtener los resultados de las pruebas de COVID-19, pues uno de los huéspedes había dado positivo anteriormente. Asimismo, se dio el caso en el que un paciente con COVID-19 del Hospital Río Carrión de Palencia solicitó el alta voluntaria. Entonces, ¿en estos casos cuál fue el derecho restringido? En la resolución judicial del último caso se determinó que el derecho fundamental afectado por el aislamiento fue el recogido en el artículo 17 CE. Por lo tanto, en este tipo de acontecimientos, podemos concluir que aunque a los confinados se nos prohibió el derecho a circular libremente esto iba más allá, pues no era una suspensión al derecho de libertad deambulatoria, sino la afectación directa del derecho a la libertad personal, el cual abarca más horizontes²⁸. No obstante, por las limitaciones impuestas, observamos que hay discrepancias entre la interpretación del Poder Judicial y del

²⁵ *Idem*.

²⁶ Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 197.

²⁷ Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 200.

²⁸ Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, pp. 200-202.

Ejecutivo, pues este último entendió que el derecho fundamental que se iba a encontrar desamparado iba a ser el recogido en el artículo 19 CE. Es por ello por lo que en el artículo 7 del anteriormente citado RD 463/2020 de 14 de marzo establece unas restricciones para la libertad de circulación.

Como se ha mencionado repetidas veces, la finalidad del confinamiento domiciliario era evitar la propagación masiva del virus. Por ello, se impusieron determinadas limitaciones que afectaban directamente al derecho a deambular libremente, estableciendo en el RD los casos determinados por los que se podía salir del domicilio y llevar a cabo unas enumeradas actividades. El control policial era evidente, sin embargo, es cierto que no existían formularios oficiales que justificasen el motivo por el que el posible sancionado se desplazaba, e incluso si estos formularios hubiesen existido, carecerían de regulación legal, generando una incertidumbre en la ciudadanía sobre cuándo y cómo podían salir de sus hogares. Esto suponía una desprotección de la población, pues eran los agentes policiales quienes ostentaban el poder de determinar si una persona estaba saliendo de su domicilio de forma lícita²⁹.

En este punto es importante analizar las prórrogas del estado de alarma y ver cómo afectaron estas al derecho afectado. Así podemos ver cómo en la primera prórroga del estado de alarma recogida en el RD 476/2020 de 27 de marzo, no hay ningún cambio significativo en las restricciones sobre la libertad de circulación, las medidas seguían siendo las mismas: confinamiento domiciliario con opción de deambular para realizar las actividades necesarias. Lo mismo ocurre con el Real Decreto 487/2020 de 10 de abril por el que se declara la segunda prórroga del estado de alarma, pues no se establece nada sobre las restricciones previstas para la libertad deambulatoria. Hasta aquí todo sigue igual. Es en la tercera prórroga donde sí podemos encontrar una modificación del artículo 7 del RD 463/2020 de 14 de marzo, aunque no supone una modificación trascendente, pues esta solo dicta lo siguiente: *“los menores de 14 años podrán acompañar a un adulto responsable de su cuidado cuando este realice alguna o algunas de las actividades previstas en el apartado anterior”*, es decir, se da el consentimiento a los jóvenes de 14 años para acompañar a sus mayores a cualquier actividad que no se había suspendido previamente como es el ejemplo de acudir a un centro sanitario.

²⁹Amoedo Souto, C.A. “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, pp. 69-70.

Asimismo, en la cuarta prórroga del estado de alarma sí encontramos una disposición que afectaba directamente a la libertad de circulación, pues se establece que teniendo en cuenta las decisiones que se fuesen a adoptar en cuanto al progreso de las medidas de desescalada, las personas por fin podrían circular por la provincia, isla o unidad territorial determinada. Este último precepto recogido en la última prórroga suponía al fin una libertad deambulatoria que aunque no fuese plena nos ayudaba a ver la luz al final del camino. Este precepto cambiaba las cosas, lo que hasta el momento había parecido una suspensión en toda regla de la libertad de circulación por fin parecía una limitación; es decir, nos limitaban territorialmente, puesto que no podíamos deambular por todo el país con total libertad, restringiendo únicamente este derecho a unas zonas concretas.

A continuación, si analizamos la quinta prórroga del Real Decreto, podemos afirmar que es la más importante, pues es donde podemos encontrar un avance significativo en relación con la libertad deambulatoria. Exactamente se destacan dos normas relacionadas con este derecho fundamental:

- A) Que las medidas relacionadas con las provincias, islas o unidades territoriales quedasen sin efecto para así entrar en una fase de desescalada.
- B) Que en la fase de desescalada, si fuese un caso de necesidad, se mantuvieran o establecieran nuevas restricciones relativas a la libertad de circulación de las personas en las distintas comunidades autónomas³⁰.

Finalmente, en la sexta prórroga no se establece nada relevante, únicamente se reiteran las ideas recogidas en la norma de la prórroga anterior. Es en este momento en el que parecía que tras varios meses por fin estábamos más cerca de una nueva normalidad, en la que se nos permitía una mayor libertad deambulatoria, sin restricciones en cuanto a libertad de circulación.

3.3.2. libertad de reunión y manifestación.

Atendiendo al segundo derecho fundamental más afectado, observamos que la libertad de reunión y manifestación tiene su legitimación en el artículo 21 de nuestra Carta Magna. Esta define dicha libertad como “*el derecho de reunión pacífica y sin armas*” resaltando posteriormente que no será necesario ningún tipo de autorización previa para poder llevar

³⁰ Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 211.

a cabo esta actividad. No obstante, es en su segundo punto en el que sí puntualiza que en caso de llevarse a cabo estas reuniones en lugares públicos, será necesaria una comunicación previa a la autoridad competente³¹, resaltando que *“podrán prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”* (art. 21 CE). Esto es, únicamente se podrá suspender este derecho en determinados casos, uno de ellos cuando este pueda suponer algún tipo de peligro para las personas. Asimismo, este precepto se refuerza con lo dispuesto en el art. 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pues este establece que el ejercicio del derecho de reunión pacífica puede ser objeto de medidas restrictivas siempre que sean *“necesarias, en una sociedad democrática, para la protección de los derechos y libertades ajenos”*³².

Como hemos podido examinar en el análisis realizado del Real Decreto por el que se estableció el estado de alarma, este no menciona nada relacionado con la libertad de reunión y manifestación, pues se entiende que este derecho queda restringido de forma implícita en el momento en el que se limita el derecho a la circulación, ya que ambos derechos tienen una gran conexión en este caso, es decir, si no podemos salir a las calles más que para realizar determinadas actividades necesarias, mucho menos podremos salir para manifestarnos.

En este punto creo relevante mencionar lo ocurrido en las manifestaciones del 1 de mayo y parte de la jurisprudencia relacionada con este tema, pues las protestas celebradas estaban avaladas por los TSJ de algunas comunidades autónomas. Como bien sabemos, el 1 de mayo se celebra el día internacional de los trabajadores, día en el que habitualmente podemos encontrar diversas manifestaciones en nuestro Estado. Como se ha mencionado, el Real Decreto por el que se establece el estado de alarma no imponía ningún tipo de restricción que afectase a la libertad de reunión y manifestación, sino que esta limitación se entendía implícitamente recogida en la limitación del derecho a la circulación. Sin embargo, los magistrados del TSJ de Aragón determinaron que aprobar la marcha de 60 vehículos por ciudad de Zaragoza no daba pie a una cuestión de

³¹ Ministerio del Interior | Qué debe hacerse para celebrar una reunión. (s. f.). (Accesible en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derecho-de-reunion/que-debe-hacerse-para-celebrar-una-reunion/>).

³² Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 198.

inconstitucionalidad del RD 463/2020, pues entendían que la decisión tomada era acorde a la interpretación del propio Decreto, siendo por lo tanto una resolución ajustada a la Constitución y la verdad es que, a mi parecer, este tribunal estaba en lo cierto. El estado de alarma no puede suspender ningún derecho, únicamente puede limitarlos, por lo tanto, la declaración del estado de alarma no era motivo suficiente para abolir el derecho a manifestarse y menos cuando se estaban respetando unos parámetros determinados para preservar la salud, como que la cantidad máxima de manifestantes fuese de 60 personas y que éstas realizaran la marcha en sus vehículos individuales, sin ningún acompañante. Lo mismo ocurrió con el TSJ de Navarra, el cual allanó el terreno a 6 manifestantes de Pamplona, permitiéndoles llevar a cabo una concertación durante 40 minutos. No corrieron la misma suerte en Madrid, pues el TSJ de dicha comunidad autónoma denegó la posibilidad de realizar una manifestación que iba a llevarse a cabo por la Falange como protesta de la gestión de las autoridades en la crisis sanitaria, estableciendo la sala que la situación en la que se encontraba la crisis sanitaria entraba en conflicto con el derecho que estamos analizando, debiendo prevalecer la salud, la integridad física y la vida de las personas ante la libertad de manifestación³³. De nuevo, es importante remarcar que nadie es poseedor de una única verdad y menos en el mundo del Derecho, pues la interpretación de distintos preceptos puede variar según las creencias individuales, en esencia, la racionalidad implica fundamentar nuestras decisiones en un razonamiento que podamos respaldar, sin embargo, cuando cada persona presenta argumentos sólidos y debidamente fundamentados se crea un terreno para el diálogo y la discusión³⁴, pudiendo estar en este caso de acuerdo con los magistrados que dieron luz verde a las manifestaciones o con los que prefirieron anteponer la salud a este derecho. Sin embargo, es el TC quien tiene la última palabra en cuanto a la constitucionalidad de las actuaciones, y fue el propio Tribunal Constitucional el que afirmó en el recurso de amparo que llevó a cabo la Falange, que tenía prevalencia el amparo de la salud pública sobre el derecho de manifestación, siendo desestimatorio el recurso³⁵.

³³ Bilbao Ubillos, J.M., “La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, pp. 283-284.

³⁴ Kumar, Sen, A., (2010). *La idea de la justicia*. Taurus. p. 225.

³⁵ STC 84/2023, de 5 de julio de 2023.

4. PROBLEMÁTICA SOBRE LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO DE ALARMA.

4.1. ¿Limitación o suspensión de derechos fundamentales?: el debate doctrinal.

Aunque resulte complejo hacer una diferenciación de estos dos conceptos, Francisco Velasco Caballero lleva a cabo una distinción entre ambos, entendiendo que la restricción se puede llevar a cabo previa autorización por ley (art. 53.1 y 81 CE). Asimismo, las restricciones impuestas tanto por medidas gubernativas como por las leyes que autorizan, están sujetas a límites constitucionales, estos límites son el contenido esencial de cada derecho y la necesidad de proporcionalidad en cualquier restricción. Además, estas restricciones se pueden aplicar tanto en circunstancias ordinarias como extraordinarias. No ocurre lo mismo con la suspensión de derechos, recogida en el artículo 55.1 CE, la cual se basa en una derogación provisional de ciertos derechos fundamentales, es decir, en la supresión temporal de la vigencia de determinadas normas. Este concepto guarda relación con los artículos que van desde el 166 al 169 CE, los cuales articulan posibles alteraciones constitucionales. Por lo tanto, durante la suspensión el derecho fundamental ha perdido su vigencia, no desplegando ningún tipo de eficacia constitucional³⁶.

Como hemos analizado a lo largo del trabajo, existe controversia en el mundo jurídico sobre si las restricciones impuestas eran limitativas o si directamente suspendían varios derechos. Así es como Cotino Hueso expresa que la severa limitación de derechos que supuso el confinamiento se tradujo en una suspensión de los mismos, derivada de un estado de excepción velado o de un estado de alarma extralimitado y, por ende, inconstitucional³⁷. En contraposición, Cruz Villalón establece que la crisis de emergencia era tan grave que resultaba complejo encajar en alguna de las categorías de los estados de emergencia, pues la amplitud de las medidas dificulta su descripción dentro de las categorías constitucionales disponibles³⁸.

³⁶ Velasco Caballero, F. (2021). Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19. En C. Garrido López (coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Gimenez Abad. pp. 86-87.

³⁷ Cita de Cotino Hueso en Ramón Ribas, E. (2021). Desobediencia, estado de alarma y COVID-19. Tirant lo Blanch. p. 30.

³⁸ Cita de Cruz Villalón en Ramón Ribas, E. (2021). Desobediencia, estado de alarma y COVID-19. Tirant lo Blanch. p. 32.

Lo cierto es que las medidas que se llevaron a cabo en época de Covid-19 tuvieron un gran apoyo tanto por parte del congreso, apoyo que era necesario para llevar estas a cabo, como por parte de la ciudadanía española, pues la aceptación de las restricciones sufridas fue inmediata, siendo estas realmente similares a las impuestas en el resto de países europeos. Sin embargo, no iba a estar todo el mundo de acuerdo con estas medidas, pues para algunos eran excesivas, planteando así cuestiones de inconstitucionalidad ante el TC, donde había tres interrogantes esenciales a las que dar respuesta:

- A) Si era constitucional otorgar a las salas de contencioso-administrativo de los TSJ de las distintas comunidades autónomas la competencia para tomar determinadas decisiones en el ámbito de las medidas sanitarias, pudiendo limitar o restringir determinados derechos fundamentales cuando estas acotaciones no se apliquen a individuos identificados, sino a la población en sí.
- B) Se busca aclarar quién era el poseedor de la autoridad suficiente para la gestión de salud pública a nivel autonómico y nacional, para así esclarecer la delimitación de competencias entre Estado y comunidades autónomas³⁹.
- C) Se quería resolver la cuestión de la inconstitucionalidad de los efectos emanados de la declaración del estado de alarma.

Los argumentos doctrinales que avalan la inconstitucionalidad del estado de alarma y por consiguiente el contenido de las medidas llevadas a cabo en él, defienden que el artículo 7 del RD 463/2020 a pesar de su título, no se limita al ámbito de la libertad de circular, sino que establece unas restricciones que limitan el derecho de forma drástica, suponiendo la suspensión del mismo. En este caso, el mencionado artículo presenta la posibilidad de circular como una excepción, es decir, no se puede circular salvo determinados casos, por ende, la medida impuesta supone la cesación del mismo⁴⁰.

A la inversa, cabe mencionar que Aláez Corral establece que la suspensión de un derecho es *“la temporal supresión de la vigencia de las normas constitucionales sobre determinados derechos fundamentales, y no como una mera limitación suspensiva de los mismos, por muy intensa que esta quiera ser entendida”*⁴¹. Gran parte de la doctrina

³⁹ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º125, pp. 239-241.

⁴⁰ Recuerda, Girela, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 125, pp. 293-294.

⁴¹ Aláez Corral, B. (2004). “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”. En

defiende que las medidas impuestas no suspendían derechos puesto que las limitaciones impuestas por el Real Decreto no eran más que una intensa restricción.

Por otro lado, se apoyan en que si al evaluar una medida adoptada esta supone la limitación o suspensión de algún derecho, no debemos enfocarnos únicamente en el efecto que produce dicha medida, sino más bien en cuál es la causa encubierta que motiva dicha medida. En otras palabras, debemos considerar la razón que se encuentra detrás de la medida en vez de en su resultado inmediato, así, podemos decir que el confinamiento tiene su origen en la pandemia y su resultado fue la restricción de determinados derechos. Por lo tanto, al ver que la causa del confinamiento es la pandemia, las medidas llevadas a cabo no fueron suspensiones de derechos, pues el propio artículo 55.1 CE no lo permite⁴². En otras palabras, la declaración del estado de alarma no tiene ningún efecto sobre la vigencia de los derechos fundamentales. Por ende, en sentido estricto, no hay suspensión de derechos⁴³.

4.2. El Tribunal Constitucional y la cuestión de la limitación de ejercicio de derechos fundamentales entre limitación y suspensión.

Como hemos observado anteriormente, es la propia Constitución la que prevé los tres estados de necesidad en su artículo 116, estableciendo que será una Ley Orgánica la que desarrolle los estados excepcionales, por lo tanto, al tratarse de la Ley Suprema dentro de la jerarquía normativa, esta debe ser respetada por encima de todo, y el propio TC tiene la obligación de ceñirse a lo que ésta establezca sobre los estados de necesidad, a menos que se entienda que hay algún indicio de inconstitucionalidad en la regulación de los tres estados excepcionales. Es así el caso de la STC 148/2021 en la que se analiza si la LOAES debe ser parte de las normas constitucionales que regentan el sistema legal⁴⁴.

López Guerra, L. M. y Espín Templado, E. (Coord.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia. p. 243.

⁴² Recuerda, Girela, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º125, pp. 315-316.

⁴³ Tajadura Tejada, J. (2021). *Los derechos fundamentales y sus garantías* (2ª edición). Tirant lo Blanch. pp. 143. (Accesible en <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirecto=/ebook/show/9788413973548>).

⁴⁴ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021), *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º125, p. 257.

Como ya sabemos, el TC es el intérprete supremo de nuestra Carta Magna y en la STC 148/2021 este Tribunal tenía la obligación de verificar que el Ejecutivo actuó acertadamente declarando el estado de alarma, ya que los supuestos para la imposición de este aparecían enumerados en la LOAES (art. 4.b)), debía examinar si algún artículo de esta ley vulneraba la Constitución, sin embargo, en este caso, no se articulaba nada contrario a la Ley Suprema, por lo tanto, el TC estaba sujeto a lo que establecía la LOAES. Lo mismo ocurría con las prórrogas a las que se les dió luz verde por parte del Gobierno y del Congreso, pues el TC también podría haber considerado que estas sobrepasaban lo que el contenido de la LO permitía, estableciendo así su inconstitucionalidad, como hizo con el caso de las restricciones impuestas al derecho de circulación en la época del confinamiento. No obstante, gran parte de la doctrina e incluso el Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/2021 admite que sí debería haberse declarado un estado de excepción. Los criterios que tiene en cuenta el TC para justificar la errónea declaración del estado de alarma son 3:

- A) Causa o motivo por el que se declara cualquier estado de necesidad. Como hemos visto en el análisis de la LOAES, esta misma enumera en su artículo cuarto qué causas han de darse para la declaración del estado de alarma, siendo una de ellas las epidemias, por lo tanto, haciendo una interpretación objetiva de este precepto, no había más opción que la declaración del estado de alarma⁴⁵.
- B) Gradualidad. Los estados de necesidad, a diferencia de lo que gran parte de la sociedad puede creer, no se basan en el presupuesto asignado para su declaración, sino en la gravedad de la situación a la que se quiere hacer frente. Es decir, en el caso de la crisis sanitaria por Covid, la declaración del estado de excepción hubiese sido acertada si la intensidad de la pandemia superara gravemente las situaciones a las que puede hacer frente el estado de alarma⁴⁶.
- C) Grave alteración del funcionamiento normal de los servicios públicos. Al parecer ni el Gobierno ni el Congreso entendieron que se daban las causas suficientes para la declaración del estado de excepción, sin embargo, estoy de acuerdo con Miguel Ángel Recuerda cuando éste expresa que el colapso de los hospitales era suficiente

⁴⁵ Recuerda, Girela, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 125, p. 307.

⁴⁶ *Idem*.

motivo para decretar el estado de excepción, basándose en una alteración de los servicios públicos esenciales⁴⁷.

Así, citando expresamente a Aragón Reyes: *“Que la Ley Orgánica prevea el estado de alarma para hacer frente a epidemias sanitarias, no puede excluir que, ante una situación de auténtica pandemia global de gravísimas consecuencias, como la del coronavirus, pueda acudir al estado de excepción, previsto también para hacer frente a graves problemas de orden público cuya solución necesite de la suspensión de derechos. Aquí el orden público no solo es de carácter político, sino que puede serlo, también, de carácter social o económico”*⁴⁸.

Tras exponer los argumentos suficientes como para entender que el estado de necesidad que se debería de haber declarado era el de excepción, me parece esencial mencionar de nuevo que no existe nadie que sea poseedor de toda la verdad y con esto, estimados lectores, no quiero que crean que trato de justificar al Ejecutivo en todas las actuaciones llevadas a cabo en la pandemia, solo trato de hacerles ver que era una situación sin precedentes, algo nuevo a lo que enfrentarse, algo a lo que ni las leyes ni los individuos estábamos preparados para hacer frente sin salir dañados de alguna manera.

Tras este pequeño inciso en el que no he podido evitar mostrar empatía, si acudimos de nuevo al tema trascendental de si verdaderamente las medidas adoptadas en la época del confinamiento domiciliario por la pandemia supusieron una limitación como permite el estado de alarma, o una suspensión propia del estado de excepción, el TC se manifiesta sobre este asunto también en su Sentencia 148/2021. A bote pronto, se podría afirmar que se limitó el derecho a la circulación lo necesario para realizar actividades necesarias para sobrevivir, sin embargo, es el propio TC el que declara que el estado de alarma no supuso una regla excepcional a la posibilidad de circular en espacios públicos, sino que más bien esta declaración supuso una excepción, es decir, el tribunal señala que la restricción referente a deambular libremente fue general en cuanto a sus destinatarios y de muy alta intensidad en su alcance, excediendo, por ende, lo que la LOAES permite limitar en un estado de alarma. En resumidas cuentas, el Tribunal Constitucional no considera en su

⁴⁷ Recuerda, Girela, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021).. *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º125, p. 308.

⁴⁸ Cita textual de Aragón Reyes en Recuerda, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º125, p. 308.

Sentencia 148/2021 que las restricciones impuestas supusieron una mera reducción del derecho a la libertad de circulación, sino que se asemejaba más a una privación o cesación del determinado derecho en juego, al menos eso pensaron seis de los once magistrados⁴⁹.

En conclusión, el Tribunal consideró que los preceptos expuestos en el RD, en realidad, implicaban una suspensión de la libertad de circulación. Llegados a este punto, es relevante destacar que el TC no cuestionó la existencia de la situación que justificó la declaración del estado de alarma, ni la necesidad y proporcionalidad de las medidas que se impusieron. Únicamente se centra en la legitimidad del instrumento jurídico utilizado. Además de lo mencionado, el TC también declaró inconstitucional el precepto que facultaba al Ministro de Sanidad para modificar o ampliar las restricciones del art. 10 RD 463/2020. Según la mayoría de los Magistrados esta habilitación sobre la que se había otorgado potestad al Ministro permitía la agravación de las restricciones y además se vulneraba la obligación que el artículo 116.2 CE establece de informar al Congreso sobre la propia declaración del estado de alarma⁵⁰.

No obstante, aun respetando completamente al Tribunal Constitucional, no puedo estar de acuerdo la interpretación que hace, pues considero que a pesar de las duras restricciones impuestas, estas no supusieron ninguna suspensión, ya que se podían seguir ejerciendo, de forma limitada, las actividades que integran los derechos fundamentales restringidos, y esto lo podemos ver en el propio artículo 11 del RD 463/2020, el cual permitía a los ciudadanos salir de sus hogares para poder presentarse en lugares de culto y ceremonias civiles y religiosas, siempre que se respetasen determinadas medidas que contenían la propagación del virus, protegiendo así el ejercicio del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto que podemos encontrar en el catálogo de derechos fundamentales de la Constitución (art.16). Asimismo, como hemos visto en páginas anteriores, el derecho de reunión y manifestación tampoco fue suspendido, pues varios Tribunales Superiores de Justicia, estableciendo previamente unos límites dentro del

⁴⁹ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º125, p. 263.

⁵⁰ Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la covid-19. pp. 378. (Accesible en: <https://doi.org/10.31009/InDret.2021.14.10.>)

juicio de proporcionalidad, permitieron la organización de determinadas manifestaciones el día 1 de mayo⁵¹.

Es importante mencionar también el voto particular de Jun José Gonzalez Rivas en la STC 148/2021, en la cual expone su parcial contradicción a la mayoría de magistrados del TC, la cual encuentro completamente acertada. Así, defiende el planteamiento que hace la mayoría al establecer que el estado de alarma habilita al Gobierno para imponer determinadas restricciones con una intensidad mayor de las que resultan aceptables en una situación ordinaria. No obstante, expresa su más profundo desacuerdo estableciendo que el artículo que hace referencia a la libertad deambulatoria (art.19 CE), no fue suspendido, pues este mantenía su vigencia. Es decir, el contenido que incluye el concepto suspensión es completamente formal, por lo tanto, si el artículo 19 CE sigue vigente en el estado de alarma, supone que este no se encuentra suspendido. Además, es cierto que el Tribunal no se ciñó a llevar a cabo un juicio de proporcionalidad, pues la propia vigencia del artículo 19 CE da pie a que el Gobierno establezca, como hemos visto, unas determinadas limitaciones a la libertad de circulación para poder proteger otros derechos, como en este caso, el derecho a la vida o a la salud pública⁵².

Sin embargo, por muchos motivos que se puedan exponer para justificar las actuaciones llevadas a cabo en la pandemia y sus consiguientes restricciones, el Tribunal Constitucional argumentó en su STC 148/2021 que en caso de declarar el estado de alarma se han de respetar siempre tres límites: *“a) que el ejercicio del derecho no suponga la «suspensión»; b) obligado respeto al principio de legalidad; y c) obligado respeto al principio de proporcionalidad”* (FJ 3)⁵³, algo que al parecer no se había llevado a cabo.

En base al F5 de esta misma Sentencia, el TC define el contenido esencial del derecho de circulación como la libertad de deambular por la vía pública, con unos determinados objetivos que solo el propio transeúnte puede determinar, sin obligación de dar ningún motivo de su aparición en espacios públicos a la autoridad competente. Según el TC, del artículo del RD que hacía referencia a las restricciones al derecho a circular se entiende que el propio contenido esencial se ha visto gravemente afectado, de hecho, el propio

⁵¹ López, Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021).. *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º125, pp 264-265.

⁵² Voto particular Juan José Gonzalez Rivas en la STC 148/2021, de 14 de julio.

⁵³ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021.

Tribunal menciona que el derecho fundamental ha sido vaciado, motivando su decisión en que la libertad deambulatoria se ha limitado a un exhaustivos numerus clausus, entiendo que el propio derecho a circular se evapora y solo puede llevarse a cabo si se justifica que se dan las circunstancias previstas en el RD. Además de todo lo expuesto, el Tribunal menciona que las limitaciones que la LOAES permite en el estado de alarma suponen unas restricciones horarias, es decir, en base al artículo 11. a). únicamente se puede limitar el derecho a deambular en horas y lugares determinados. Es por todo lo manifestado por lo que el TC declara inconstitucionales los apartados 1, 3 y 5 del Artículo 7 del Real Decreto 463/2020⁵⁴.

4.3. La ardua cuestión de la ponderación de las exigencias del derecho a la salud y los demás derechos fundamentales en época de Covid-19.

Alcanzado el núcleo central del asunto, me parece importante mencionar a Robert Alexy, gran filósofo y jurista alemán, y la distinción que este hacía sobre principios y reglas.

Lo cierto es que para Alexy no hay contraposición entre reglas y principios, pues este argumenta que ambos conceptos se consideran normas que expresan a una sociedad lo que se debe hacer, estableciendo permisos y prohibiciones. No obstante, en su trabajo “*El conflicto de reglas*”, menciona que existen diversos criterios para llevar a cabo una correcta distinción entre ambos conceptos. Uno de los criterios que podemos encontrar es el de la generalidad, el cual supone que los principios tienen una redacción con un nivel de generalidad bastante alto, no ocurriendo lo mismo con las reglas, a las cuales se le achaca un nivel de generalidad más bien mínimo. Por otro lado, encontramos uno de los criterios diferenciadores con más peso e interés en el objeto que se está debatiendo en este trabajo, los principios como mandato de optimización. Este criterio entiende que los principios se diferencian de las reglas ya que estos dan la orden de cumplir y realizar cualquier mandato tanto como sea factible o viable dentro de las posibilidades, dicho de otra forma, los principios se podrán cumplir en diferente grado dependiendo de cada caso concreto. Todo lo contrario ocurre con las reglas, las cuales se cumplen o no, en el caso de las mismas no encontramos grados de cumplimiento, es o todo o nada, por lo tanto, no

⁵⁴ *Idem.*

se dará una colisión de reglas, sino un conflicto entre ellas, algo que sí puede llegar a ocurrir con los principios que pueden entrar en colisión⁵⁵.

Tras dar una breve pero necesaria explicación de lo que se entiende como principio y de cómo estos pueden entrar en colisión, entendemos que los derechos fundamentales que entraron en colisión en la época de pandemia eran principios, y es en este momento donde debemos preguntarnos ¿Cómo debemos solucionar la colisión entre dos o más principios? En el ámbito del derecho, es innegable que todos los derechos fundamentales se encuentran en el mismo escalón jerárquico, sin embargo, existen casos específicos en los que uno de los principios debe predominar sobre el otro, lo que no significa que la norma marginada sea inválida, simplemente en ciertas circunstancias uno de los principios tiene prioridad frente al otro por tener más peso⁵⁶.

En el conflicto que se dio en la época de Covid-19 entre el derecho a circular libremente y el derecho a la vida (y todo lo que este comprende), el Gobierno y Congreso decidieron darle prioridad al derecho recogido en el artículo 15 CE, entendiendo que este tenía más peso, sin embargo, es el Tribunal Constitucional el que tiene siempre la última palabra en aspectos de constitucionalidad. Es el TC el que hace uso del mecanismo de ponderación cuando un recurso de amparo involucra la colisión entre dos o más derechos fundamentales. Asimismo, este Tribunal expresa en su Sentencia 53/1985 que al no ser absoluto ningún derecho fundamental, será el mismo el máximo intérprete de estos y el que va a ponderar cada principio que esté en juego. Lo mismo menciona en una sentencia más actual (STC 70/2002)⁵⁷. Es decir, es el TC el que tendría el poder de limitar el contenido de un determinado derecho fundamental cuando estos están formulados con términos bastante amplios lo cual afecta al contenido esencial de cualquier otro derecho con el que entran en colisión en un supuesto concreto, así el Tribunal Constitucional

⁵⁵ Alexy, R. Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad (2009). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n.º11. pp. 83-87.

⁵⁶ Alexy, R. Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad (2009). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. n.º11. p. 89.

⁵⁷ Rodríguez Boente, S. E. (2003), Ponderación y “reglas” de derechos fundamentales: dos enemigos conciliables, en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 12, n.º 2, pp. 138-139.

trataría de armonizar los derechos en conflicto si fuese posible, o establecería una prevalencia entre los mismos⁵⁸.

Siguiendo con la jurisprudencia emanada del TC, en relación con este tema trascendental, establece en su STC 11/1981, FJ 7 que los derechos no son absolutos ni ilimitados, exponiendo lo siguiente: *“Tampoco puede aceptarse la tesis del recurso de que los derechos reconocidos o consagrados por la Constitución sólo pueden quedar acotados en virtud de límites de la propia Constitución o por la necesaria acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la Norma Fundamental. Una conclusión como ésta es demasiado estricta y carece de fundamento en una interpretación sistemática en la Constitución y en el Derecho constitucional, sobre todo si al hablar de límites derivados de la Constitución, esta expresión se entiende como derivación directa. La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos”*⁵⁹. Dicho en otras palabras, los derechos recogidos en la Constitución además de poder ser restringidos por los límites que la propia constitución establece, también pueden serlo por la necesaria adaptación al ejercicio de otros derechos recogidos en la Ley Suprema, lo que supone ponderar un determinado derecho en una determinada circunstancia por encima de otro.

Ahora bien, surge un conflicto a la hora de determinar cuál es el contenido esencial e intocable en los derechos fundamentales. Para dar respuesta a este problema jurídico debemos hacer alusión al derecho alemán. Este distingue el contenido esencial haciendo referencia a dos concepciones: una es la concepción absoluta y otra la concepción relativa. Según la concepción absoluta, los derechos fundamentales se visualizan como una construcción dual. Por un lado, existiría un núcleo intocable al que el legislador no tiene acceso, y por otro lado, un contenido de facultades que vincula exclusivamente a los demás poderes públicos, pero que el legislador podría restringir o eliminar. Por el contrario, la concepción relativista considera el derecho como una estructura uniforme,

⁵⁸ Rodríguez Boente, S. E. (2003), Ponderación y “reglas” de derechos fundamentales: dos enemigos conciliables, en *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 12, n.º 2, pp. 140, 143.

⁵⁹ STC 11/1981, de 8 de abril.

no existe una distinción entre dos partes. En este caso, los límites que enfrenta el legislador no surgen desde su interior, sino de la relación entre él y otros derechos. Nuestro TC tiene en cuenta el concepto absolutista a la hora de resolver los conflictos constitucionales que se le plantean. Esta concepción supone la dificultad de diferenciar dos partes dentro de un mismo principio. Además, el legislador goza de un amplio margen de maniobra para regular ciertos aspectos del derecho que forman parte del contenido “accesorio”⁶⁰.

Sin embargo, es relevante mencionar la técnica que el Tribunal Constitucional utiliza para determinar de forma concreta el contenido esencial de un derecho fundamental. Así, cito textualmente lo establecido en la STC 11/1981, FJ8, *“el TC establece dos vías para tratar de aproximarse de algún modo a la idea de «contenido esencial», que en el art. 53 de la Constitución se refiere a la totalidad de los derechos fundamentales y que puede referirse a cualesquiera derechos subjetivos, sean o no constitucionales, cabe seguir dos caminos. El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el nomen y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo 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 decirlo así. Todo ello referido al momento*

⁶⁰ Tajadura Tejada, J. (2021). *Los derechos fundamentales y sus garantías* (2ª edición). Tirant lo Blanch. pp. 102-104. (Accesible en <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirecto=/ebook/show/9788413973548>).

histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial 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.

Los dos caminos propuestos para tratar de definir lo que puede entenderse por «contenido esencial» de un derecho subjetivo no son alternativos, ni menos todavía antitéticos, sino que, por el contrario, se pueden considerar como complementarios, de modo que, al enfrentarse con la determinación del contenido esencial de cada concreto derecho pueden ser conjuntamente utilizados para contrastar los resultados a los que por una u otra vía pueda llegarse⁶¹.

Resumiendo la fundamentación del TC, se entenderá que el contenido esencial es la parte de un derecho *sin la cual este pierde su peculiaridad*. Es también aquella parte del contenido que es inevitablemente esencial para que el derecho permita a su titular regocijo de los intereses para cuya obtención se otorga el determinado derecho (STC 11/1981, FJ 10)⁶².

Tras este paréntesis explicativo sobre lo que el Tribunal Constitucional considera como contenido esencial de los derecho, si retomamos el hilo conductor del asunto principal, hemos mencionado que nuestro TC aplica el concepto absolutista a la hora de proteger los derechos fundamentales, entonces ¿cómo limitar un derecho y ponderar otro? En la época de pandemia, incluso los países más desarrollados se han visto en la necesidad de recurrir a cláusulas generales de necesidad en sus regulaciones. Como hemos podido observar, estas cláusulas permiten a las autoridades actuar en situaciones que supongan

⁶¹ STC 11/1981, de 8 de abril de 1981.

⁶² *Idem*.

una gran emergencia cuando estas no están específicamente previstas por el derecho, utilizando determinadas medidas que en ese caso extraordinario pueden hacer frente a la extrema urgencia pero siendo estas medidas necesarias y proporcionadas. Así, la necesidad se podría dividir en dos aspectos, uno menos favorable en el que se permiten excepciones temporales a la aplicación del derecho ordinario, pero el cual tiene un efecto más beneficioso que se basa en otorgar a determinadas autoridades la capacidad de establecer medidas características para resolver situaciones de crisis como la pandemia del Covid-19. Si examinamos lo ocurrido a lo largo de la historia, vemos como los estados de necesidad destacan por su carácter excepcional al que se debe establecer unos límites para que estos no den lugar a abusos, pues siempre será necesario el respeto al contenido esencial de los derechos (art.53.1 CE). Estos límites se pueden resumir en dos aspectos fundamentales:

- A) Existencia de una situación de necesidad: Esto supone la presencia de un peligro grave y real que afecta al bienestar sustancial de en este caso la sociedad, pues la pandemia amenazó y puso en riesgo la salud de todos los ciudadanos, afectando directamente a la vida de toda la población.
- B) Respeto al principio de necesidad: Este principio establece que todas las medidas que se adopten para hacer frente al virus sean las necesarias y proporcionadas, evitando excesos y garantizando que las acciones llevadas a cabo están justificadas por la urgencia de la situación⁶³.

Por lo tanto, para poder llevar a cabo un análisis de proporcionalidad sobre los derechos que estaban en riesgo en la época de pandemia y sobre las medidas aplicadas para salvaguardar la salud pública, debemos verificar que se respetaron 3 principios:

- A) Principio de idoneidad: La medida que sacrifica un determinado derecho fundamental debe de ser un medio apropiado para alcanzar el fin que se propone.
- B) Principio de necesidad: La restricción debe ser necesaria e indispensable para lograr ese fin. Es decir, no existe otra alternativa menos dañina y con igual eficacia.

⁶³ Álvarez García, V. (2020). “El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, pp. 7-8.

- C) Principio de proporcionalidad en sentido estricto de la restricción: La carga que la limitación supone no sea excesiva y respete el contenido esencial del derecho restringido⁶⁴.

Es decir, las limitaciones que se vayan a imponer deberán ser necesarias para lograr un fin determinado, que el sacrificio del derecho afectado sea proporcional y sobre todo que se respete el núcleo esencial del derecho. Además, las medidas que supongan la ponderación de un derecho sobre otro, deberán estar motivadas, pues en caso contrario, si se estaría vulnerando el derecho fundamental afectado por dichas medidas (SSTC 151/1997, 177/1998)⁶⁵.

Volviendo a Robert Alexy y su idea sobre “la ley de la ponderación”, él mismo establece que esta ley debe dividirse en tres pasos: “*en el primero debe constatarse el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio*”, es decir, la afectación que tuvo la decisión por parte del Ejecutivo de llevar a cabo un confinamiento, causó un daño directo en el derecho a circular. “*A él debe seguir en un segundo paso la comprobación de la importancia de la realización del principio contrario*”, en este caso, el derecho que se quería proteger era el derecho fundamental a la salud pública y a la vida. “*En un tercer paso finalmente debe averiguarse si la importancia de la realización del principio contrario justifica el perjuicio o incumplimiento del otro*”, en la época en la que los contagios y muertes diarias por Covid-19 eran extremadamente elevadas, el Gobierno consideró que la restricción del derecho a la libertad deambulatoria era necesaria para parar la gran ola de infecciones emanadas por el virus, entendiendo que se debía anteponer el derecho a la vida⁶⁶.

Sin embargo, en reiterada jurisprudencia, el TC ha dispuesto que “*la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución*

⁶⁴ Roca, Trias, E. y Ahumada, Ruiz, A. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española. p. 4.

⁶⁵ Tajadura Tejada, J. (2021). *Los derechos fundamentales y sus garantías* (2ª edición). Tirant lo Blanch. pp. 93-94. (Accesible en <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirectTo=/ebook/show/9788413973548>).

⁶⁶ Alexy, R., *Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad* (2009). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n.º 11, p. 9.

garantiza” (STC 136/1999, FJ 22)⁶⁷. Esto es, como hemos visto, lo que fundamenta el TC para establecer que las medidas que restringieron el derecho a circular no se basaban en la limitación del derecho, sino en la radicación del mismo.

No de acuerdo con la decisión del TC, tanto la abogacía del Estado como los cinco votos particulares defendieron que las medidas impuestas respondían al test de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto). Así es como la abogacía del Estado justifica las actuaciones del Ejecutivo estableciendo que este llevó a cabo el juicio de proporcionalidad basándose en que las medidas adoptadas eran idóneas para el objetivo final que era la radicación de la propagación del Covid-19. Y a su vez, expone que las medidas eran necesarias debido a la falta de diversas alternativas para frenar los contagios. Asimismo, los Magistrados que expusieron sus votos particulares justificaron de igual forma las medidas adoptadas por el Gobierno, pues la crisis sanitaria sin precedentes y la necesidad de proteger el derecho a la vida eran suficientes motivos como para la imposición de las restricciones sufridas⁶⁸.

5. CONCLUSIÓN: URGENTE REVISIÓN DE NORMATIVA.

Como hemos observado a lo largo del trabajo, incluso cuatro años después de la declaración del estado de alarma debido al Covid-19, no hay una respuesta contundente que nos ayude a resolver las dudas suscitadas. Es evidente que, desde una perspectiva doctrinal, la distinción entre suspensión y limitación sigue siendo un asunto de gran relevancia. No obstante, no contamos con una respuesta esclarecedora, pues tal y como señalaron los magistrados que expusieron sus votos particulares en la STC 148/2021, este Tribunal proporcionó una definición insuficiente de las diferencias que pueden encontrarse en ambos conceptos, quedando por tanto la duda de cómo delimitarlos, afirmando únicamente que si se produjo la suspensión de determinados derechos fundamentales debido la alteración que sufrió el contenido esencial de los mismo.

Relacionado con lo anterior, atendiendo al concepto teórico que el TC da sobre cuál es el contenido esencial de los derechos fundamentales, también ha surgido la duda de que es lo que compone verdaderamente el núcleo esencial de un derecho, siendo éste intocable en el estado de alarma, entrando de nuevo en debate las opiniones de distintos juristas y

⁶⁷ STC 136/1999, de 20 de julio de 1999.

⁶⁸ STC 148/2021, de 14 de julio de 2021.

magistrados del propio Tribunal Constitucional. Mientras que unos defienden que el contenido esencial si fue eliminado, otros rechazan esta idea. Los defensores de que las medidas eran suspensivas justificaron su decisión en la desaparición del propio derecho, pues si circular supone el desplazamiento libre sin justificación, parece obvio que este derecho desaparece con el artículo 7 del RD 463/2020, ya que las únicas actuaciones que justificaban la salida del domicilio eran *numerus clausus*, desapareciendo esa libertad que recoge el artículo 19 CE. No obstante, la parte contraria alega que las medidas no eran un supuesto de suspensión, sino unas limitaciones de altísima intensidad que no afectaba a la vigencia del derecho en cuestión.

Llegados a este punto, considero que la cuestión se sitúa en tal límite que es difícil de delimitarlo nítidamente, por lo que hay discrepancias radicales entre juristas; discrepancias difíciles de superar. Sin embargo, para hacer frente a futuros problemas jurídicos como los suscitados por la declaración del estado de alarma el 14 de marzo, hay un aspecto en nuestra legislación que debería de ser modificado. En esencia, dicha reforma debería de darse en la LOAES, manteniendo el contenido relacionado con el estado de alarma pero incluyendo en la sección referente al estado de excepción aquellos supuestos que regulan el propio estado de alarma cuando su uso ordinario no resulta suficiente para abordar una crisis sanitaria, implicando por ende, restricciones que podrían suponer la suspensión de determinados derechos fundamentales⁶⁹. En mi humilde opinión, esta reforma es imperativamente necesaria y urgente, ya que el Covid-19 ha sido la primera pandemia mundial que todos hemos experimentado, pero lamentablemente no será la última. A la vista de lo ocurrido, la legislación actual no resulta suficiente para enfrentar este tipo de acontecimientos.

⁶⁹ Solozábal Echevarría, J.J, “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 (...)*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 28.

BIBLIOGRAFÍA:

DOCTRINA

- Aláez Corral, B. (2004). “El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales”, en L. López Guerra y E. Espín Templado (coord.): *La defensa del Estado. Actas del I. Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 233-246.
- Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. n.º 11, pp. 3-14.
- Álvarez García, V. (2020). Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho Sectorial y el Derecho de excepción. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87.
- Amoedo Souto, C.A. “Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87.
- Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F. (coords.) (2020), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Bilbao Ubillos, J.M., “La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 279-310). Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.
 - Durán Alba J.J., “Afectaciones a la libertad de circulación derivadas del estado de alarma declarado a causa de la crisis COVID-19”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 193-220). Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.
 - Herbón Costas, J.J., “El mando y gestión del estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 87-112). Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.

- Solozábal Echevarría, J.J., “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en Biglino Campos, P. y Durán Alba, J.F., *Los efectos horizontales de la covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 19-42). Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.
- Cotino Hueso, L. (2020). Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria). *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87.
- Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la covid-19. (Accesible en: <https://doi.org/10.31009/InDret.2021.14.10.>)
- Kumar, Sen, A., (2010). *La idea de la justicia*. Taurus.
- Lafuente Balle, J. M. (1990). “Los estados de alarma, excepción y sitio (II)”. *Revista De Derecho Político*, n.º 31, pp. 23-54.
- López Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º125, pp. 237-282.
- López Guerra, L. M. y Espín Templado, E. (Coord.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Ramón Ribas, E. (2021). *Desobediencia, estado de alarma y COVID-19*. Tirant lo Blanch.
- Recuerda Girela, M.A. (2022). Las garantías Constitucionales en los estados de emergencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º125, pp. 283-325.
- Rodríguez Boente, S. E. (2003), Ponderación y “reglas” de derechos fundamentales: dos enemigos conciliables en *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol 12. n.º2, pp. 137-160.
- Roca, Trias, E. y Ahumada, Ruiz, A. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española.
<https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/pone-ncia%20espa%C3%91a%202013.pdf>
- Tajadura Tejada, J. (2021). *Los derechos fundamentales y sus garantías* (2ª edición). Tirant lo Blanch.

<http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirectto=/ebook/show/9788413973548>

Velasco Caballero, F. (2021). Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19. En C. Garrido López (coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Gimenez Abad.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Andrino, B., Grasso, D., Llaneras, K., Andrino, B., Grasso, D., & Llaneras, K. (2020, 6 junio). España es el país con el segundo mayor exceso de muertes durante la crisis del coronavirus. El País. Accesible en <https://elpais.com/sociedad/2020-06-05/espana-es-el-pais-con-el-segundo-mayor-exceso-de-muertes-durante-la-criisis-del-coronavirus.html>

Cadenas, A. C. (2020, marzo 13). *¿En qué consiste el estado de alarma?* El Rincón Jurídico. Accesible en <https://www.elrinconjuridico.com/blog/en-que-consiste-el-estado-de-alarma/>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. "Medidas para el sector agroalimentario. Notas Informativas". (s. f.). Accesible en <https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/covid19/Medidas-sector-agroalimentario.aspx>.

Romboli, S. 20 julio 2020, *¿Puede una crisis como la del coronavirus limitar los derechos fundamentales?*, en el sitio web Do Better. by esade. Accesible en <https://dobetter.esade.edu/es/coronavirus-derechos-fundamentales>.

Velasco, Caballero, F. (18 de marzo de 2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder (Mensaje en un blog). *Blog de la Facultad de Derecho*. Accesible en <https://www.blog.fder.uam.es/2020/03/18/estado-de-alarma-y-distribucion-territorial-del-poder/>.

Vid. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado: *COVID-19 y su dimensión de derechos humanos*. 2 de abril de 2020. Accesible en <https://acnudh.org/covid-19-y-su-dimension-de-derechos-humanos/>.

World Health Organization (WHO): *Coronavirus*. (s/f). (Accesible en Who.int. <https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus>).

RECURSOS LEGALES

- Constitución Española.
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- Ley Orgánica 4/1981, promulgada el 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio en España.
- Ley Orgánica 3/1986 de 14 de abril sobre Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- Ley Orgánica 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 .
- Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma.
- Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma.

JURISPRUDENCIA

- STC 11/1981, de 8 de abril.
- STC 53/1985, de 11 de abril.
- STC 151/1997, de 29 de septiembre.
- STC 177/1998, de 14 de septiembre.
- STC 136/1999, de 20 de julio.
- STC 70/2002, de 3 de abril.
- STC 72/2005, de 4 de abril.
- STC 83/2016, de 28 de abril.
- STC 148/2021, de 14 de julio.
- STC 84/2023, de 5 de julio.