



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Estados excepcionales y derechos fundamentales.

A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional
148/2021 y 183/2021

Autor

Javier Leal Fernández

Director

Agustín García Inda

Facultad de Derecho
2022

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN | 5 |
| II. ESTADOS EXCEPCIONALES Y SUSPENSIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES..... | 6 |
| 1. ESTADOS EXCEPCIONALES EN EL DERECHO ESPAÑOL. | 6 |
| 1.1. Convenios internacionales..... | 6 |
| 1.2. Legislación interna..... | 7 |
| 2. DISTINCIÓN ENTRE ESTADO DE ALARMA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN | 9 |
| 2.1. Presupuestos de hecho habilitantes..... | 9 |
| 2.2. Alcance limitativo o suspensivo de los Derechos Fundamentales | 10 |
| III. LAS DECLARACIONES DEL ESTADO DE ALARMA DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19 | 13 |
| 1. EL REAL DECRETO 463/2020 Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES | 13 |
| 2. EL REAL DECRETO 926/2020 Y ACUERDO DE PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 29 DE OCTUBRE DE 2020 EN RELACIÓN CON EL REAL DECRETO 956/2020 | 16 |
| IV. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | 19 |
| 1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 148/2021 | 19 |
| 2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 183/2021 | 25 |
| V. CONCLUSIONES | 30 |
| REFERENCIAS..... | 32 |

ABREVIATURAS

| | |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| art. | Artículo |
| arts. | Artículos |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CC.AA. | Comunidades Autónomas |
| CE | Constitución Española |
| CEDH | Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales |
| DD.FF. | Derechos fundamentales |
| LO | Ley Orgánica |
| LOEAES | Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio |
| LOTC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional |
| RD | Real Decreto |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| TC | Tribunal Constitucional |

I. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto el estudio de las declaraciones del Estado de Alarma en España con motivo de la pandemia por tratarse de un tema de especial relevancia que puso de manifiesto el difícil equilibrio entre lo formal y lo material, entre la salvaguarda de derechos fundamentales y la eficacia de determinadas políticas públicas y la necesidad de la intervención del Estado frente a la autonomía y libertad personal.

En concreto, el trabajo analizará cuatro cuestiones fundamentales: en primer lugar, la regulación de los estados excepcionales en el ordenamiento jurídico español; en segundo lugar, las diferencias entre el estado de alarma y el estado de excepción, especialmente en cuestiones limitativas de derechos fundamentales; en tercer lugar, se analizarán las medidas contenidas en los Reales Decretos por los que se declaraba el estado de alarma con motivo de la pandemia del COVID-19 que posteriormente fueron declarados parcialmente inconstitucionales por el Tribunal Constitucional; y, por último, como cuestión principal del trabajo, se profundizará en los motivos esgrimidos por el TC para dicha declaración.

Para ello, en primer lugar se realiza un análisis teórico sobre el marco regulatorio de los estados excepcionales, tanto en las fuentes internacionales como nacionales; a continuación, se explica cómo fue aplicada esta regulación a la pandemia del COVID-19; y finalmente, al haber sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, se examinan los pronunciamientos del TC sobre estas cuestiones.

II. ESTADOS EXCEPCIONALES Y SUSPENSIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1. ESTADOS EXCEPCIONALES EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Todos los Estados de Derecho ponen especial énfasis en sus ordenamientos jurídicos en los derechos y libertades fundamentales de las que disfrutaban sus ciudadanos por el mero hecho de serlo. El cumplimiento y disfrute efectivos de estas prerrogativas son indiscutibles hoy en día en la sociedad occidental en un contexto de permanente «normalidad constitucional»¹. Ahora bien, en los ordenamientos jurídicos de los Estados democráticos también se prevé una serie de mecanismos para situaciones excepcionales en las que es necesaria la limitación o, incluso, la suspensión de alguna de estas garantías por razones de interés general y con el objetivo de garantizar cuanto antes la vuelta a dicha normalidad constitucional. El ordenamiento jurídico español cuenta con abundantes referencias a estas situaciones excepcionales procedentes tanto del derecho internacional como, naturalmente, en el propio ordenamiento interno.

1.1. Convenios internacionales

En el ámbito internacional, España ha firmado y ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en el seno de las Naciones Unidas) y el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (del Consejo de Europa).

En el primero de ellos, concretamente en su art. 4, se prevé, para «situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación», la posibilidad de adoptar disposiciones que, siendo lo menos lesivas posibles para los ciudadanos, «suspendan las obligaciones contenidas en virtud de este Pacto». Para la adopción de estas disposiciones se exigen una serie de requisitos, tanto de forma como de fondo: con respecto a los requisitos formales se encuentra la obligación de declarar la situación de manera oficial o del deber de información a los demás Estados Partes del Pacto, mientras que, en lo relativo a los requisitos materiales, se exige que las medidas adoptadas no afecten a ciertos derechos reconocidos en el Pacto (derecho a la vida, prohibición de torturas, de la

¹ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2020). «El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía» en *Revista de Derecho Político (UNED)* [revista electrónica], nº 107, enero-abril 2020, p. 113, [consultado el 7 de junio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/27185/21170>.

esclavitud, de no ser encarcelado por no poder cumplir una obligación contractual, el *nullum crimen nulla poena sine lege*, el reconocimiento de la personalidad jurídica y la libertad de pensamiento, conciencia y religión).

En el mismo sentido, en el art. 15 CEDH se prevé la posibilidad de que «en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación» será posible «tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el Convenio», estableciendo también ciertas limitaciones a estas medidas: en cuanto a las formales, se exige la comunicación al Secretario General del Consejo de Europa de las disposiciones adoptadas, así como de su motivación y finalización; mientras que, respecto a las materiales, se prohíbe la vulneración del derecho a la vida (excepto en situaciones de guerra), la tortura y la esclavitud, y se exige el principio de legalidad penal. Es importante aclarar que el término «derogación» no se refiere al concepto jurídico de privar de vigencia a una ley por otra posterior de igual o mayor rango, sino simplemente a la suspensión temporal de algunos preceptos².

1.2. Legislación interna

En cuanto a la legislación interna, nuestra Constitución no prevé un estado excepcional único y general, sino que habilita en su art. 116 tres herramientas a disposición del Ejecutivo y del Legislativo para situaciones de anormalidad constitucional: se trata de los estados de alarma, de excepción y de sitio. En nuestra Carta Magna, este precepto se limita a establecer los requisitos formales para su declaración.

Así pues, determina que «el estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo». En cambio, el estado de excepción «será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. [...] su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual». Por último, «el estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta

² CARMONA CUENCA, E. «Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?» en *Revista de Derecho Político (UNED)* [revista electrónica], nº 112, septiembre-diciembre 2021, p. 17 [consultado el 7 de junio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/32214/24268>

exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.»

Como podemos observar, este precepto constitucional carece de presupuesto de hecho habilitante para cada estado excepcional, por lo que se limita a establecer sucintamente las condiciones formales para su declaración (poder público legitimado para su aprobación, forma que ha de tomar la declaración, plazos y prórrogas), remitiendo el desarrollo del contenido material de los mismos a una futura ley orgánica.

Esta regulación llegó con la aprobación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES). Cruz Villalón sostiene que en la distinción entre los tres mecanismos se pudo haber elegido entre una concepción gradualista o pluralista de los mismos y que, si bien es cierto que en el art. 116 CE se observa un creciente protagonismo del Congreso de los Diputados de un estado excepcional a otro (lo que haría pensar que el constituyente se inclinó por la opción gradualista)³, el legislador decidió optar por esta última en la LOEAES⁴.

También según Cruz Villalón, una elección decisiva que tuvo que hacer el legislador en lo relativo a la regulación de los estados excepcionales es la anteposición de las garantías que debe tener una eventual limitación o suspensión de Derechos Fundamentales (DD.FF.) frente a una mayor agilidad en su tramitación orientada a la toma de medidas excepcionales. Esto se tradujo en que la LOEAES prevé que el estado de sitio lo declara el Congreso, el estado de excepción el Gobierno con autorización del Congreso, y sólo la declaración del estado de alarma puede declararse mediante decreto del Gobierno, pero si tras quince días subsisten las circunstancias que motivaron su declaración, la prórroga debe autorizarla también el Congreso. De esta forma se configura un sofisticado sistema

³ «De otra parte, una interpretación sistemática del mismo texto constitucional también podía abonar las tesis «gradualistas». En efecto, las garantías que rodean a la declaración de cada uno de los estados (apartados 2, 3 y 4 del artículo 116), en especial la intervención del Legislativo a través de su cámara baja, reflejan una escala de progresivo protagonismo del Congreso de los Diputados conforme se pasa de un estado a otro». CRUZ VILLALÓN, P. «El nuevo derecho de excepción» en *Revista Española de Derecho Constitucional* [revista electrónica], nº 2, mayo-agosto 1981, p. 95 [consultado el 17 de junio de 2022]. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24551redc002093.pdf>

⁴ «A partir del solo texto constitucional cabían dos concepciones distintas, la concepción gradualista, en virtud de la cual los distintos estados serían expresión de distintos tipos de respuesta a un mismo tipo de emergencia (seguridad del Estado) según la gravedad de la misma, y la concepción pluralista, en virtud de la cual se trataría de Estados cualitativamente distintos relativos a situaciones de emergencia cualitativamente diferentes». CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 51

de contrapesos con el objetivo de lograr un exhaustivo control de las garantías de los DD.FF. de los ciudadanos.⁵

Comenzando brevemente por el estado de sitio, ya que es una cuestión que no compete al presente trabajo, éste se desarrolla en los arts. 32 a 36 de la LOEAES. Esta herramienta está prevista para una posible «insurrección o acto de fuerza contra la soberanía de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional». De la redacción de este precepto se deduce que únicamente se podría declarar si España se viera inmersa en un conflicto bélico. Tanto es así que en el texto inicial estaba previsto que se denominara «estado de guerra», aunque tras su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se optó por la denominación actual⁶.

2. DISTINCIÓN ENTRE ESTADO DE ALARMA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN

2.1. Presupuestos de hecho habilitantes

El estado de alarma es el mecanismo menos lesivo de los DD.FF. de los dispuestos en la LOEAES, y se encuentra regulado en los arts. 4 a 12 de dicha norma. Está previsto para una serie de alteraciones graves de la normalidad tasadas en el art. 4. Éstas son:

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

⁵ «Frente a la opción de unos estados excepcionales susceptibles de ser declarados provisionalmente por el Ejecutivo, aunque sujetos a una inmediata ratificación por el Parlamento, el constituyente también ha optado aquí por la solución más tradicional, que solo admite al Parlamento como autor de una suspensión de derechos. Ello debe ser interpretado de nuevo como expresión de una concepción que prefiere poner el acento en las garantías de que debe rodearse una suspensión de derechos, antes que en las eventuales ventajas de una respuesta inmediata a la situación de emergencia. Así, como veremos, será el Congreso de los diputados mismo quien declare el estado de sitio por mayoría absoluta de sus miembros, necesitando en todo caso el Gobierno la autorización del Congreso para declarar el estado de excepción. Sólo el estado de alarma, de escasa relevancia constitucional, podrá declararlo el Gobierno por un período máximo de quince días; cualquier prórroga más allá de este período se somete a los mismos requisitos que la declaración de un estado de excepción». CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales... cit.*, p. 52-53

⁶ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=116&tipo=2> (consultado el 7 de junio de 2022)

Es importante reseñar que esta relación de eventos es *numerus clausus*, es decir, debe interpretarse con carácter exhaustivo, de tal forma que sólo bajo una de dichas circunstancias podrá declararse el estado de alarma. De acuerdo con Cruz Villalón, los presupuestos fácticos regulados en este artículo responden a situaciones que tienen su causa en eventos naturales o crisis internacionales, mientras que la respuesta a situaciones de conflictividad social grave se articularía a través del estado de excepción⁷.

Por otro lado, el estado de excepción se regula en los arts. 13-31 de la LOEAES. El presupuesto fáctico que habilita la declaración de este mecanismo es, fundamentalmente, la grave alteración del orden público, y como tal está previsto en el art. 13.1 LOEAES: «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».

Esta es la regulación de ambos mecanismos en lo relativo a la naturaleza de las circunstancias que motivan su declaración. Ahora bien, ¿cuál es el alcance limitativo o suspensivo de DD.FF. que tolera el legislador para cada uno de estos estados? La respuesta a esta cuestión la hallamos en el art. 55.1 CE y en los arts. 11, 15 y ss. de la LOEAES.

2.2. Alcance limitativo o suspensivo de los Derechos Fundamentales

Una de las decisiones fundamentales del constituyente en 1978 fue no admitir la cláusula general de suspensión de derechos fundamentales; esto es, que las situaciones de emergencia no puedan suponer en ningún momento la suspensión genérica de la Constitución, sino únicamente una serie de modificaciones puntuales. Así pues, en palabras de Cruz Villalón, habría una parte de la Constitución «suspendible» y otra «resistente a la excepción»⁸.

⁷ «La interpretación más coherente del estado de alarma es la que excluiría del mismo las situaciones de conflictividad social graves, que encontrarían su lugar en el estado de excepción, único que permite medidas verdaderamente excepcionales [...] las situaciones de desabastecimiento del estado de alarma deberían ser entendidas [...] como situaciones originadas en causas naturales o en crisis internacionales». CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales... cit.*, p. 71-72.

⁸ «El artículo 55.1 de la Constitución marca el ámbito de la «Constitución suspendible» [...] Si lo completamos con el inciso final del artículo 117.5, que permite la extensión de la jurisdicción militar en los supuestos de Estado de sitio más allá del ámbito estrictamente castrense, es el contenido de la «Constitución suspendible» el resto es Constitución «resistente a la excepción»». CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales... cit.*, p. 48.

Dejando al margen el art. 117.5 relativo a la extensión de la jurisdicción militar en el estado de sitio, esta Constitución «suspendible» se encontraría en el art. 55.1, que establece una serie de DD.FF. que pueden ser suspendidos bajo el paraguas de los estados de excepción o de sitio. Estas libertades susceptibles de suspensión son los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, que «podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción».

Los DD.FF. que pueden verse suspendidos por la declaración del estado de excepción serían, tal y como establece el art. 13.2 LOEAES, los previstos en el art. 55.1 CE: el derecho a la libertad, a la no detención por un plazo mayor de 72 horas y al habeas corpus del art. 17; el derecho a la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2; el derecho al secreto de las comunicaciones del art. 18.3; la libertad de circulación y residencia del art. 19; los derechos a la libertad de expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica del art. 20.1 a) y d) y el secuestro de las publicaciones, grabaciones u otro medio de información del 20.5; los derechos de reunión y manifestación del art. 21; y el derecho a huelga y a la adopción de medidas de conflicto colectivo de los arts. 28.2 y 37.2, siempre con las modulaciones que hace la LOEAES en lo relativo al establecimiento de ciertos límites a la suspensión de estos derechos. Es especialmente relevante el hecho de que la declaración del estado de excepción no conlleva por sí misma -es decir, automáticamente- la suspensión de alguno o todos los DD.FF. relatados anteriormente, sino que será el decreto que lo declare (cuyo contenido es decisión del Congreso de los Diputados) el que determine cuál o cuáles serán los DD.FF. suspendidos por este mecanismo.

Como hemos visto, el art. 55.1 no prevé que el estado de alarma abarque la suspensión de ningún derecho fundamental. Por tanto, podría parecer en primera instancia un estado excepcional sin utilidad real. Sin embargo, para Cruz Villalón la clave se encuentra en el art. 116.1, que establece que «Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y *limitaciones* correspondientes». El concepto «limitación» significaría que es posible que, a través del estado de alarma, se module el ejercicio de DD.FF. aunque, de ninguna manera, esta modulación podría afectar al

contenido esencial del mismo, pues en ese caso sí hablaríamos de una suspensión⁹. En efecto, esta es la visión del legislador, pues el alcance limitativo del estado de alarma que prevé el art. 11 de la LOEAES es el de limitar la circulación, practicar requisas temporales e imponer prestaciones personales obligatorias, intervenir y ocupar industrias, fábricas, y otros locales excepto domicilios privados, limitar o racionar el consumo de artículos y servicios de primera necesidad e impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento en las situaciones de desabastecimiento a las que hace referencia el art. 4 d).

⁹ «El estado de alarma no supone, por tanto, suspensión alguna de la Constitución en ninguno de sus extremos. La formulación del artículo 116.1 de la Constitución podría, sin embargo, orientarnos [...] cabría deducir que el estado de alarma, aunque no podría *suspender* ningún derecho, sí podría *limitarlos*. [...] Esta limitación se traduciría en un régimen particularmente restrictivo del ejercicio de tales derechos, sin que pudiera llegar a afectar a su *contenido esencial*, supuesto este último que se identificaría con el de suspensión. La diferencia quedaría clara en el caso de la libertad de circulación: mientras que el artículo 11 de la LOEAES, en relación con el estado de alarma habla de «*limitar* la circulación o permanencia de personas o vehículos», el artículo 20, en relación con el estado de excepción, dice «*prohibir* la circulación de personas o vehículos»». CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales... cit.*, p. 75-76

III. LAS DECLARACIONES DEL ESTADO DE ALARMA DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

1. EL REAL DECRETO 463/2020 Y SUS POSTERIORES MODIFICACIONES

A la vista del crecimiento exponencial en número de contagios y fallecimientos a consecuencia de la COVID-19, el Gobierno de España decidió declarar el estado de alarma el 14 de marzo de 2020 a través del Real Decreto 463/2020, que entró en vigor en el mismo momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

El RD indicaba en su preámbulo que las medidas adoptadas «son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución».¹⁰

En los primeros artículos de esta disposición se fijaban el ámbito territorial (se decretó en toda España), su duración (quince días) y se definía la autoridad competente a los efectos del art. 7 LOEAES. Si bien para el estado de alarma quedaba configurada por el Gobierno, para el ejercicio de las funciones concretas a las que se hace referencia en el RD, la “autoridad competente delegada” quedaba conformada por la Ministra de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministro de Sanidad, cada uno en sus respectivas áreas (el Ministro de Sanidad sería también “autoridad competente delegada” para todas aquellas áreas de responsabilidad que no recayeran en los Ministros indicados anteriormente), siempre bajo la dirección del Presidente del Gobierno.

El alcance limitativo de derechos de la declaración del estado de alarma se establecía en los arts. 7 a 19 del referido decreto. A pesar de que nos encontramos con múltiples afectaciones a los DD.FF. –en el art. 8 se preveían las requisas temporales y las prestaciones personales obligatorias, en el art. 9 se suspendía la actividad educativa presencial a todos los niveles, el art. 11 podía entrar en colisión con la libertad de culto, el art. 14 implementaba medidas en relación con el transporte público o el art. 19 imponía a todos los medios de comunicación (sin distinción entre públicos y privados) la obligación de inserción de las comunicaciones que las autoridades competentes consideraran necesarios- el presente apartado se centrará en los arts. 7 y 10.6 del RD,

¹⁰ 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.

referidos a las limitaciones en materia de libertad de circulación y en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, ya que constituyen el principal foco de controversia de dicha normativa.

La redacción inicial del art. 7 quedó configurada inicialmente en los siguientes términos:

«art. 7.1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

2. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio.

3. En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias.

4. El Ministro del Interior podrá acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico o la restricción en ellas del acceso de determinados vehículos por los mismos motivos».

Posteriormente, el 18 de marzo y a través del RD 465/2020, se realizó una ligera modificación sobre el primer apartado de este artículo, de tal forma que la obligatoriedad de realizar las actividades individualmente se extendía a todos los casos enumerados en dicho apartado. Paralelamente, se añadió un apartado 6 al art. 10 que confería amplias

facultades al Ministro de Sanidad en relación con las medidas, lugares, establecimientos y actividades a las que hace referencia dicho artículo. Así pues, la redacción de estas líneas pasó a ser la siguiente:

«art. 7.1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada.

[...]

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza».

«art. 10.6. Se habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública»

Al margen de la aprobación de las sucesivas prórrogas -se aprobaron hasta 6 prolongaciones, que expiraron definitivamente el 21 de junio-, se fueron realizando algunas modificaciones adicionales en estos artículos a través de los RD 492/2020 y 514/2020, relativas a la posibilidad de que los menores de catorce años acompañaran a los adultos en la realización de las actividades permitidas, a la facultad del Ministro de Sanidad para dictar instrucciones en relación con este artículo y a la no afectación de la vigencia del estado de alarma al desarrollo de las elecciones autonómicas de 2020, que no son de especial relevancia para el presente trabajo pues no fueron declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021.

Entrando ya en el alcance limitativo o suspensivo de los DD.FF. comentados anteriormente, nos encontramos con que en el art. 7 se produce una afectación indiscutible en el ámbito de la libertad de circulación, que se materializa mediante el confinamiento obligatorio de la población, con la enumeración de una serie de excepciones. De la contundencia de la medida adoptada se generó un estimulante debate jurídico sobre si el confinamiento preceptivo supone una limitación muy estricta del derecho fundamental a la libertad de circulación, pero no una suspensión, puesto que se parte de una serie de casos en los que ésta puede ejercitarse, aunque limitando una gran parte de los supuestos de la vida cotidiana; o si constituye una suspensión *de facto* puesto que la afectación parte de una prohibición generalizada a la que luego se le aplican una serie de exenciones tasadas que, por su naturaleza, enervan la posibilidad de disfrute de dicha prerrogativa

constitucional. Sobre esta cuestión se pronunciará el Tribunal Constitucional en una sentencia que se analizará más adelante.

2. EL REAL DECRETO 926/2020 Y ACUERDO DE PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE 29 DE OCTUBRE DE 2020 EN RELACIÓN CON EL REAL DECRETO 956/2020

Siete meses más tarde, el Gobierno de España volvió a declarar el estado de alarma a través del RD 926/2020. La redacción de esta disposición trajo novedades muy relevantes en varios ámbitos: en cuanto al contenido de los DD.FF. que se verían restringidos por la entrada en vigor de dicho decreto, se podría decir que la afectación a los DD.FF. es relativamente similar a la del RD por el que se declaró el primer estado de alarma, con la diferencia de que en aquel se impuso un confinamiento generalizado durante las veinticuatro horas del día y con una relación de salvedades tasadas, mientras que en esta ocasión esa obligación de reclusión se circunscribía al horario nocturno (art. 5 RD 926/2020). Además, se establecía una limitación a la entrada y salida de las comunidades autónomas (CC.AA.) en su art. 6 y otra a la permanencia de grupos de personas, tanto en espacios públicos como privados (art. 7 RD 926/2020). Sí se mantuvieron, con respecto al primer estado de alarma, las limitaciones en materia de libertad de culto (art. 8), o la posibilidad de exigir prestaciones personales (art. 11), pero no así las requisas temporales, por ejemplo.

Por otro lado, también existen diferencias sustanciales en lo referido a cuestiones de competencia para la aplicación de las medidas previstas. Así, el art. 2 de este decreto atribuía la distinción de “autoridad delegada competente” a los presidentes de las CC.AA., habilitándoles así para dictar disposiciones encaminadas a la aplicación de las limitaciones establecidas en los arts. 5 a 11 del mismo RD.

A este respecto, el art. 9 del RD 926/2020 es, sin duda, el que precisó de una técnica jurídica más elaborada, puesto que se refiere a la eficacia de las limitaciones previstas en los arts. 6, 7 y 8 de la misma disposición. En su primer párrafo especificaba que las medidas relativas a la entrada y salida de las CC.AA., a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados y a la permanencia de personas en lugares de culto (arts. 6-7-8 del RD) serían eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma cuando la autoridad competente delegada -el presidente autonómico- así lo determinara. En cambio, para la restricción a la movilidad nocturna del art. 5, sí preveía su efectividad en todo el territorio nacional desde la entrada en vigor del Real Decreto, con la excepción

de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que la eficacia se de dicha medida sí quedaba supeditada en esta ocasión a la decisión de su presidente autonómico.

El art. 10 del RD 926/2020 confería también plenos poderes a los presidentes autonómicos para las situaciones diametralmente opuestas; es decir, para que, cuando las circunstancias epidemiológicas así lo aconsejaran, pudieran flexibilizar e incluso suspender las limitaciones de los arts. 6, 7 y 8. Esta previsión era totalmente coherente con el artículo anterior, pues tampoco otorgaba facultades al presidente autonómico en materia de limitación a la movilidad nocturna, pero sí en el resto de casos.

El 4 de noviembre de 2020 se publicó en el BOE el RD 956/2020, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado en el RD 926/2020. La principal particularidad de este decreto radica en la duración de la prórroga, pues el Congreso de los Diputados la autorizó por un plazo de seis meses, desde su entrada en vigor el 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021. No obstante, esta disposición también trajo novedades de calado en lo relativo a la competencia para el establecimiento, modificación y flexibilización de las limitaciones contenidas en el RD 926/2020. Así, se aprobó una descentralización competencial aún mayor, al modificar los arts. 9 y 10 del decreto inicial permitiendo que fuera la autoridad competente delegada -el presidente autonómico- la que tuviera la competencia para determinar la eficacia y la intensidad de las limitaciones a la movilidad nocturna del art. 5 del RD inicial. Además, a pesar de que en el RD 926/2020 se preveía que fuera el Ministro de Sanidad el que compareciera cada 15 días en el Congreso de los Diputados para permitir al Legislativo el ejercicio de su función de control al Ejecutivo, en el RD de prórroga del estado de alarma se estableció que sería el Presidente del Gobierno el que comparecería ante el Congreso de los Diputados con carácter bimestral para dar cuenta de sus actuaciones, limitándose el Ministro de Sanidad a hacer lo propio con periodicidad mensual ante la Comisión de Sanidad y Consumo de la Cámara Baja. En resumen: desde ese mismo instante, el estado de alarma quedaba prorrogado por un período de 6 meses, y serían los presidentes autonómicos los que decidirían la intensidad de las medidas adoptadas, que en cuanto a su alcance limitativo de DD.FF. deberían corresponderse con las dispuestas en el RD. Además, el presidente del Gobierno comparecería cada 2 meses ante el Congreso de los Diputados y, el Ministro de Sanidad, mensualmente, ante la Comisión de Sanidad y Consumo.

IV. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 148/2021

El 28 de abril de 2020, los diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados hicieron uso de la prerrogativa constitucional contenida en el art. 162 de nuestra Carta Magna y en el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) e interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra las siguientes disposiciones: (i) arts. 7, 9, 10 y 11 del 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; (ii) Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el anterior; (iii) Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo; 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril, por los que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020; y (iv) Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecieron medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19.

En dicho recurso los diputados alegaban que, si bien era cierta la necesidad de adopción de ciertas medidas de excepcionalidad orientadas al mantenimiento de la salud pública, éstas deberían haberse tomado conforme a los mecanismos constitucionales adecuados y dispuestos para ello. Los diputados recurrentes consideraban que la declaración inicial del estado de alarma, sus posteriores modificaciones, las sucesivas prórrogas aprobadas y la Orden del Ministerio de Sanidad relativa a los funerales constituían una arquitectura jurídica definitivamente insuficiente para las restricciones de DD.FF. planteadas por el Gobierno.

Así pues, las alegaciones realizadas por los recurrentes y su motivación fueron las siguientes:

- a) Que el art. 7 del RD 463/2020 era inconstitucional al vulnerar los arts. 55.1 y 116 CE y la LOEAES en relación con los derechos a la libertad de circulación y residencia contenidos en el art. 19 CE. Es decir, el art. 11 a) LOEAES sólo permitiría limitar la circulación o permanencia de personas en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, pero lo que verdaderamente ocurriría con el RD es que el confinamiento domiciliario derogaría completamente dichas prerrogativas durante el período de vigencia del estado de alarma.

- b) Que el art. 7 del RD 463/2020 suspendía los DD.FF. de reunión y manifestación contenidos en el art. 21 CE. Entendían los recurrentes que la prohibición generalizada de acceso a la vía pública suponía la imposibilidad absoluta de celebrar reuniones o manifestaciones en dicha vía, y que la suspensión de las reuniones privadas -pues no era posible salir a la calle para acudir a otro domicilio privado- irían en contra de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, fundamentos del orden político y de la paz social según establece nuestra Carta Magna en su artículo 10. Apuntaban además que esta suspensión no sería admisible, ni siquiera mediante la declaración de los estados de excepción o sitio ya que, incluso activados uno de estos mecanismos, se habría de analizar el caso concreto para su prohibición.
- c) Que el art. 7 del RD 463/2020 vulneraba el derecho fundamental a la libertad y el principio de legalidad consagrados en los arts. 17 y 25 CE. Así, los recurrentes equiparaban el confinamiento obligatorio a una privación de libertad similar a la localización permanente vigente en nuestro Código Penal, para más inri, impuesta por la administración civil, en contra de lo previsto en el art. 25 CE.
- d) Que el art. 9 de dicho decreto, relativo a la suspensión de la actividad presencial en el ámbito educativo, vulneraría el derecho fundamental a la libertad de educación del art. 27 CE. Para ello, argumentaban su postura en que el diez por ciento de los hogares españoles aún carecen de acceso a internet -precisamente los más vulnerables- y en que el sistema educativo está concebido precisamente para ser desarrollado en modalidad presencial. Por tanto, la remisión del RD a la modalidad *on line* sería insuficiente para garantizar el ejercicio de esta prerrogativa constitucional.
- e) Que el art. 10, que suspendía la actividad comercial en una larga lista de supuestos quebrantaría el derecho al trabajo del art. 35 CE y el derecho a la libertad de empresa del 38 CE. En este caso la argumentación realizada es muy sencilla: se estaría dando una suspensión generalizada de estas dos facultades en todos aquellos servicios considerados no esenciales; además, sólo podrían suspenderse al amparo de los arts. 26 y 32.3 LOEAES, correspondientes a los estados de excepción y sitio.
- f) Que el confinamiento obligatorio del art. 7 RD y las medidas para evitar aglomeraciones en lugares de culto del art. 11 RD, en relación con la Orden SND/298/2020 relativa a las medidas excepcionales en ceremonias fúnebres

violarían el derecho a la libertad religiosa del art. 16 CE. Este derecho fundamental no se encuentra ni siquiera en la «Constitución suspendible» de la que hablaba Cruz Villalón, por lo que no podría ser suspendido ni siquiera en los estados de excepción y sitio. El art. 11 por sí solo no vulneraría esta prerrogativa, pues se limita a obligar a la adopción de medidas organizativas; ahora bien, al no encontrarse la asistencia a lugares de culto incluida entre los supuestos del art. 7, sí nos encontraríamos con una suspensión *de facto* de este derecho, que se vería agravada por la Orden SND/298/2020 en relación con las ceremonias fúnebres.

La abogacía del Estado sostenía una postura radicalmente diferente a la de los recurrentes. En primer lugar, solicitaron la inadmisibilidad parcial del recurso por entender que una orden ministerial -la del Ministerio de Sanidad relativa a las ceremonias fúnebres-, al carecer de fuerza de ley, no era susceptible de ser recurrida por una supuesta inconstitucionalidad. Este aspecto era especialmente reseñable en lo relativo a la libertad de culto, pues la abogacía del Estado sostenía que el art. 11 RD no establecía medidas concretas, sino que éstas se encontraban en la orden ministerial. Por tanto, siguiendo la línea argumental trazada antes, la vulneración de la libertad religiosa no sería susceptible de recurso de inconstitucionalidad al encontrarse lesionada a través de una disposición reglamentaria. También solicitó la inadmisibilidad parcial en relación con los fragmentos de los preceptos recurridos en los que sí se permitía el ejercicio de DD.FF.; por ejemplo, en lo referido a la libertad de circulación, la abogacía del Estado entendía que, si se planteaba que el precepto suponía una prohibición a dicha prerrogativa, carecía de sentido reclamar la inconstitucionalidad de aquellas actividades expresamente permitidas por el legislador. En el mismo sentido se pronunciaba sobre las actividades comerciales permitidas.

Por otro lado, en cuanto a la idoneidad de la declaración del estado de alarma o la posible declaración del estado de excepción, entendía la abogacía del Estado que esta decisión se ajustó completamente a la LOEAES. Así, mantuvo en su escrito la tesis de que la decisión de optar por un estado de alarma en lugar de un estado de excepción se fundamentó acertadamente en la naturaleza de la situación que provocó la emergencia, prevista en el art. 4 b) LOEAES, en lugar de en el alcance limitativo de DD.FF. que habría sido necesario llevar a cabo. Es decir, en opinión de la abogacía del Estado, fue correcta la anteposición de la previsión del estado de alarma para crisis sanitarias a la necesidad de

declaración del estado de excepción para adoptar las medidas suspensivas de DD.FF. permitidas por el art. 55.1 CE y los arts. 16-30 LOEAES.

Además, la abogacía del Estado sostenía también de una forma general que, tanto en el RD inicial como en los sucesivos decretos, lo que se produjo fue una limitación de DD.FF. y no una suspensión de estos, puesto que, en su opinión, una suspensión de DD.FF. habría implicado una exclusión absoluta de su disfrute. Así, entendía la abogacía del Estado que, para la limitación de un derecho, habría que realizar un triple examen de proporcionalidad, consistente en evaluar la idoneidad de la medida adoptada para el fin pretendido, la necesidad de la misma al no existir otra menos lesiva y que resulte más beneficiosa para el interés general que lesiva en el caso concreto. Además, sería necesario respetar el contenido fundamental de dicha prerrogativa. En cambio, la suspensión de este supondría una excepción provisional en la que no serían exigibles ninguno de estos requisitos.

En consecuencia, la abogacía del Estado realizó en su escrito de alegaciones las siguientes conclusiones:

- a) Que con el art. 7 RD 463/2020 -y sus posteriores modificaciones- se había producido una limitación y no una suspensión a la libertad de circulación (art. 19 CE) que pasaba el filtro de proporcionalidad y respeto al contenido esencial del mismo de acuerdo con los límites establecidos por el art. 55.1 CE y por la LOEAES.
- b) Que los DD.FF. de reunión y manifestación (art. 21 CE) no se encontraban afectados en tanto en cuanto no se encontraban expresa ni implícitamente suspendidos.
- c) Que no se habían menoscabado el derecho fundamental a la libertad humana (art. 17 CE) ni el principio de legalidad (art. 25 CE), puesto que el primero se referiría a detenciones o condenas arbitrarias y el segundo no tenía sentido al carecer el art. 7 RD de un régimen sancionador.
- d) Que la suspensión de la modalidad presencial de la actividad educativa prevista en el art. 9 RD 463/2020 no vulneraba el derecho fundamental a la libertad de educación, pues pasaba el filtro de proporcionalidad -la medida es idónea y necesaria para proteger el derecho a la vida y el derecho a la salud- y se respetaba el contenido esencial del derecho a la educación -pues las clases seguían su curso pero con medios telemáticos.

- e) Que el art. 10 RD 463/2020 había supuesto una limitación al derecho al trabajo (art. 35 CE) y a la libertad de empresa (art. 38 CE) que también aprobaban el examen de proporcionalidad y observancia del contenido esencial del derecho.
- f) Que el art. 11 RD 463/2020 suponía una mínima limitación del derecho a la libertad religiosa, pues únicamente se implementan medidas de control de aforos perfectamente compatibles con el pleno ejercicio de dicha prerrogativa.

Por todo lo expuesto anteriormente, la abogacía del Estado solicitó la inadmisión parcial y la desestimación íntegra del recurso.

En lo referido al fondo del asunto, es decir, si existió o no vulneración de DD.FF. y si esta fue conforme a la legislación en materia de estados excepcionales -cuestión sobre la que versa este trabajo- el TC se pronunció a través de la sentencia de la que fue ponente el magistrado González-Trevijano Sánchez, en la que dejó claro que toda suspensión es una limitación, pero no toda limitación es una suspensión. Entendía así el tribunal que la suspensión es una limitación cualificada, agravada, es decir, una cesación del ejercicio de ciertos derechos. En cambio, la limitación consistiría más bien en una modulación, más o menos restrictiva, pero que seguiría permitiendo un cierto despliegue de ejecución de estas prerrogativas.

Comenzando por los motivos desestimados, el TC descartó rápidamente la posible afección al derecho fundamental a la libertad personal del art. 17 CE, pues consideró que en las limitaciones establecidas en el art. 7 RD no se negaba la autodeterminación de la conducta, pudiendo elegir el ciudadano libremente hacia dónde orientar su acción siempre que no estuviera restringida en los supuestos de dicho precepto. También hizo lo propio con los derechos en materia sancionadora del art. 25 CE, recordando que sólo podía ser de aplicación respecto a decisiones que conllevaran una finalidad represiva, retributiva o de castigo.

Con respecto al posible menoscabo de los DD.FF. de reunión y manifestación del art. 21 CE, el TC reconoció que las limitaciones a la circulación del art. 7 RD 463/2020 habían dificultado enormemente el ejercicio de estas prerrogativas, pero, partiendo de la base de que «los derechos fundamentales no resultan necesariamente dañados por el mero hecho de que las normas no hagan expresa salvedad de su subsistencia en cada caso», entendió que estas limitaciones prácticas tenían fundamento en la protección de la vida, la integridad física y la salud.

En cuanto a la reclamación de inconstitucionalidad del art. 9 RD 463/2020 en relación con el derecho fundamental a la libertad de educación del art. 27 CE, dictaminó el TC que dicho precepto constitucional no establecía ninguna exigencia en lo referido a la modalidad de impartición de las clases. De hecho, la LO 2/2006, de Educación, aunque reconoce que la enseñanza debe darse fundamentalmente en el entorno escolar, prevé la posibilidad de acudir a “entornos virtuales de aprendizaje”. Por tanto, el TC, aunque reconocía la limitación instaurada, determinó que contaba con suficiente amparo legal para su establecimiento y ejecución.

En lo relativo a la libertad de culto del art. 16 CE, partiendo de la base de que ya había dejado claro que la orden ministerial relativa a las ceremonias fúnebres no era susceptible de ser recurrida por el cauce de inconstitucionalidad, el TC determinó que la falta de permisión expresa de la asistencia a lugares de culto en la relación de desplazamientos permitidos del art. 7 RD 463/2020 quedaba completamente subsanada por el art. 11 de la misma disposición, que al exigir medidas organizativas para dichas celebraciones estaba asumiendo implícitamente que este derecho se encontraba plenamente en vigor.

Entrando ya en materia en la que el tribunal comenzó a dar estimar ciertas cuestiones del recurso interpuesto, nos encontramos con la posible vulneración de los derechos al trabajo y a la libertad de empresa de los arts. 35 y 38 CE mediante el art. 10 RD 463/2020. Es cierto que el TC desestimó rápidamente las alegaciones en relación con la primera de estas prerrogativas, al no considerarla afectada por dicho precepto. No obstante, sí que reconoció una verdadera afectación a la libertad de empresa, que consideró completamente coherente con las posibles medidas excepcionales contenidas en las leyes 14/1986, de sanidad, y 33/2011, de salud pública, que prevén la «suspensión de actividades», «cierres de empresas, instalaciones, establecimientos, servicios e industrias» cuando las circunstancias de riesgo y urgencia lo aconsejen. Además, consideró que la relación de actividades suspendidas estaba suficientemente individualizada como para no constituir una suspensión generalizada de la libertad de empresa, reconociendo que lo que realmente se había producido era una limitación muy intensa. Ahora bien, el apartado 6 de dicho precepto permitía al Ministro de Sanidad modificar y ampliar dichas medidas, habilitación que fue declarada inconstitucional por el TC al recordar que la ampliación o modificación de las medidas debería haberse hecho por el Consejo de Ministros mediante un nuevo decreto del que se diera cuenta al Congreso de los Diputados.

Por último, el precepto y el derecho afectados sobre los que más se explayó el TC en su sentencia fue el art. 7 RD 463/2020 en relación con las libertades de circulación y residencia del art. 19 CE. La posición del tribunal sobre esta cuestión fue clara: la relación de actividades permitidas para circular en la calle era *numerus clausus*, por tanto, de ese artículo se derivaba una prohibición general, a todas las personas y en cualquier momento. De ahí que considerara que esa limitación fue en realidad una suspensión generalizada del derecho a la libertad de circulación. Por otro lado, el TC también entendió suspendido el derecho a la libertad de residencia en el sentido de que el art. 7 únicamente permitía el retorno a la residencia habitual, lo que añadido a la suspensión generalizada implicaba en la práctica la imposibilidad del ciudadano de trasladar su residencia a otro lugar. De ahí que el TC procediera a declarar la inconstitucionalidad de los siguientes apartados: el apartado 1, que enumeraba las actividades para las que estaba permitida la circulación por la vía pública; el apartado 3, relativo al uso de vehículos para realizar esas mismas actividades; y el apartado 5, que habilitaba al Ministro del Interior para el cierre de carreteras.

El TC falló en este sentido por seis votos frente a cinco votos particulares discrepantes con la opinión mayoritaria, formulados por parte de los magistrados González Rivas (presidente), Ollero Tassara, Xiol Ríos, Conde-Pumpido Tourón y Balaguer Callejón. Estos votos particulares se alineaban fundamentalmente con la opinión de la abogacía del Estado, haciendo hincapié en la afectación a la libertad de circulación, considerando que no se había suspendido dicha garantía, sino que simplemente se había limitado.

2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 183/2021

El 6 de noviembre de 2020, nuevamente los diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso de los Diputados volvieron a hacer uso de la prerrogativa constitucional contenida en el art. 162 de la Constitución y en el art. 32 de la LOTC e interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra las siguientes disposiciones: (i) arts. 2 (apartados 2 y 3), 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS- CoV-2; (ii) apartados 2, 4 y 5 de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto y (iii) art. 2, disposición transitoria única y disposición final primera (apartados uno, dos y

tres) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020.

Con respecto a este pronunciamiento, habiendo analizado en la sentencia anterior otras cuestiones de fondo, el análisis se centra en esta ocasión en la prórroga de seis meses del estado de alarma, la periodicidad de la rendición de cuentas del Gobierno y la delegación en los presidentes autonómicos. Por tanto, no se entrará a juzgar la posible vulneración de DD.FF. (libertad de circulación, derechos de reunión y manifestación, libertad de culto, etc), pues el TC determinó en esta sentencia que dichas medidas eran plenamente constitucionales.

En lo referido a la prórroga, sostenían los recurrentes que se trataba de una «burla a nuestro sistema de garantías» porque su duración era exagerada, desproporcionada y totalmente contradictoria con respecto al art. 1.2 LOEAES. Sostenían además los recurrentes que la finalidad de dicha prórroga podía haberse alcanzado de igual forma mediante sucesivas prórrogas de quince días, y que la elección de los seis meses se realizó con el único fin de eludir el control del Congreso de los Diputados. Entendían también vulnerado su derecho de participación política recogido en el art. 23 CE, puesto que toda la labor de control al Gobierno quedaba reducida a una mera comparecencia del Presidente del Gobierno cada dos meses y a una del Ministro de Sanidad con carácter mensual. Se generaba así una indefensión especialmente para los diputados de partidos minoritarios, pues todos aquellos grupos que no consiguieran llegar a acuerdos para sumar cincuenta parlamentarios no podrían ni siquiera recurrir la inconstitucionalidad de esta medida, dejándoles así incapaces de ejercitar su derecho a la participación política en forma de labor de control parlamentario durante esos seis meses.

En lo relativo a la delegación en los presidentes autonómicos, los reclamantes centraron su crítica en aseverar que esta encomienda sólo podía realizarse cuando la declaración del estado de alarma afecte únicamente a todo o parte del territorio de dicha comunidad autónoma (art. 7 LOEAES), que el Gobierno había hecho «dejación de funciones» y que esta delegación podía generar desigualdades en el ejercicio de los DD.FF. de los ciudadanos en función de su lugar de residencia.

Por otro lado, la abogacía del Estado, tras solicitar la inadmisión parcial del recurso por los motivos similares a los del asunto anteriormente tratado, sostenía con respecto a la atribución a los presidentes autonómicos de la consideración de «autoridad competente delegada» que no existía esa dejación de funciones que se argumentaba en el recurso,

pues los presidentes autonómicos tomaban sus decisiones conforme a un marco normativo articulado por el Gobierno de España, y éstas se entendían tomadas por el propio Gobierno, ya que la delegación no suponía la atribución absoluta de la titularidad competencial. Además, consideraba justificada la posibilidad de que hubiera, en un mismo momento, diferente intensidad de restricciones en cada comunidad autónoma, ya que, por un lado, la incidencia del virus podía hacer aconsejable la adopción de un grado mayor o menor de limitaciones, y por otro, entendía que las autoridades autonómicas serían más capaces de valorar la situación concreta en cada territorio.

En cuanto a la prórroga de seis meses, la abogacía del Estado mantenía que era razonable por cuatro motivos: en primer lugar, porque buscaba un fin legítimo, como es el de proteger la salud pública; en segundo lugar, porque era idónea para dicha finalidad ya que establecía un marco temporal en el que se garantizaba la existencia de medidas sanitarias; en tercer lugar, por su necesidad, ya que, según la abogacía del Estado, no existía una alternativa menos lesiva; y en cuarto y último lugar, porque pasaba el juicio de proporcionalidad, ya que los beneficios que se derivaban de esta prórroga en relación con los derechos a la vida, a la salud y a la integridad física eran superiores a la lesión que se generaba en términos de control al Ejecutivo. Además, sostenía la abogacía del Estado que nada excluía la posibilidad de que la prórroga se hubiese levantado a los cuatro meses si la situación epidemiológica había mejorado sustancialmente, tal y como preveía el art. 14 RD 926/2020.

Argumentaba también la abogacía del Estado que las funciones de control al Gobierno por parte del Legislativo permanecieron intactas durante la vigencia de dicha prórroga, y que esta facultad no sólo no se vio limitada, sino que se vio incrementada gracias a los dos nuevos mecanismos de rendición de cuentas impuestos en el art. 14 RD 926/2020, como eran las comparecencias cada dos meses del Presidente del Gobierno y cada mes del Ministro de Sanidad. Por tanto, sostenían, en ningún caso se había vulnerado el derecho a la participación política del art. 23 CE.

El TC, en primer lugar, falló en contra de la inadmisión parcial solicitada por la abogacía del Estado, aduciendo que los recurrentes habían justificado suficientemente las pretensiones de inconstitucionalidad con respecto a todos los preceptos impugnados.

En segundo lugar, en lo referido a la prórroga, consideró el TC que no se había vulnerado el derecho fundamental a la participación política del art. 23 CE en tanto en cuanto la prórroga se había aprobado con el voto favorable de la mayoría de los diputados del

Congreso. Así, según el TC, no debía confundirse la indefensión en este aspecto con el mero hecho de no ver logradas sus legítimas pretensiones en su labor de oposición. Por tanto, los miembros de la Cámara pudieron ejercer dicha prerrogativa en el momento en el que se votó la autorización de la prórroga. Sobre su duración, reconoció el tribunal que no hay una previsión legal al respecto. Por tanto, quedaba al arbitrio del Congreso de los Diputados la determinación de dicho plazo, que además debía justificar los motivos de su elección. Ahora bien, el establecimiento de la prórroga de seis meses únicamente cumplió uno de los cuatro criterios necesarios para su implementación: el de necesidad, puesto que la situación epidemiológica seguía siendo grave y necesitaba una vigilancia muy estricta. Según el TC, ni el plazo elegido fue el mínimo imprescindible para controlar la situación, ni hubo correspondencia entre las medidas adoptadas y el período de extensión del estado de alarma, ni se tomó en consideración el ejercicio de las facultades de control al Gobierno para fijar dicha prórroga. Añadía además la sentencia que carecía completamente de sentido autorizar la prórroga sin saber si las medidas contenidas en el decreto iban a ser implantadas o no, pues dependían exclusivamente de la autoridad delegada competente, es decir, de los presidentes autonómicos. Por tanto, lo que realmente mereció declaración de inconstitucionalidad, en opinión del TC, no fue el establecimiento del plazo de seis meses *per se*, sino la falta de fundamentación de dicha elección. Al mismo tiempo, junto con el plazo de seis meses, se declararon inconstitucionales los incisos relativos a la periodicidad de las comparecencias del presidente del Gobierno y del ministro de Sanidad.

Por último, con respecto a las autoridades competentes delegadas, el TC coincidió mayoritariamente con los diputados recurrentes, y estimó que, a la vista del art. 7 LOEAES, dicha delegación sólo era posible si la declaración del estado de alarma se ceñía a todo o parte del territorio de una comunidad autónoma. Según el tribunal, la posición que asumió el Gobierno se encontraba muy por debajo en términos competenciales de la que le habría correspondido, pues, si hubiera sido admisible la delegación, está habría debido producirse bajo una estricta gestión y supervisión del Ejecutivo, y no con el amplio rango de actuación que concedió a los presidentes de las diferentes CC.AA. La atribución de la potestad para decidir, no sólo si flexibilizar o endurecer las medidas, sino también de activarlas o desactivarlas, supuso una verdadera dejación de funciones del Gobierno de España. En consecuencia, el TC declaró

inconstitucionales todos aquellos preceptos y fragmentos de preceptos en los que se realizó dicha atribución excesiva de competencias a los presidentes autonómicos.

Esta decisión fue adoptada por seis votos a cuatro, por lo que se realizaron cuatro votos particulares discrepantes con la opinión mayoritaria, formulados por parte de los magistrados González Rivas (presidente), Xiol Ríos, Conde-Pumpido Tourón y Balaguer Callejón. Estos votos particulares se alineaban generalmente con la opinión de la abogacía del Estado, considerando que la prórroga y la rendición de cuentas cumplían los cuatro requisitos analizados anteriormente, y entendiendo que, al conservar el Gobierno de España el carácter de autoridad competente, la delegación efectuada en los presidentes de las CC.AA. era conforme a derecho.

V. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha procurado describir la compleja respuesta jurídica a una igualmente compleja situación sanitaria que requirió la rápida intervención de los poderes públicos y la declaración del estado de alarma. Los instrumentos jurídicos adoptados para ello fueron impugnados ante el TC, lo que provocó su pronunciamiento del que podemos concluir la necesidad de una regulación más completa en materia de estados excepcionales y emergencias sanitarias que garanticen una mayor seguridad jurídica en la protección de DD.FF.

Sobre la primera sentencia, en líneas generales, no parece discutible el posicionamiento del TC en relación con el derecho a la libertad personal del art. 17 CE y el principio de legalidad del art. 25 CE, el derecho a la educación del art. 27 CE y los derechos al trabajo y a la libertad de empresa de los arts. 35 y 38 CE. También con los preceptos declarados inconstitucionales en lo que concierne a la libertad de circulación del art. 19 CE, pues ciertamente se produjo una suspensión generalizada y no una mera limitación de dicha prerrogativa constitucional.

En otros aspectos la argumentación ofrecida ha sido y puede seguir siendo objeto de discusión, como en el caso de la suspensión de los DD.FF. de reunión y manifestación. Es cierto que estas prerrogativas no se suspenden explícitamente, pero lo que plantea el art. 7 RD 463/2020 puede considerarse una suspensión práctica de estos derechos. Para que los DD.FF. mantengan su vigencia no basta con que *de iure* no se encuentren suspendidos, sino que es necesario que tampoco exista una suspensión *de facto* de los mismos. Esta teoría parece igualmente sostenible con respecto a la libertad de culto. Es cierto que el art. 11 RD 463/2020 establecía medidas organizativas, pero si el art. 7 RD 463/2020 no incluía el desplazamiento al templo como una actividad expresamente permitida, el derecho a la libertad religiosa quedaba conculcado; en el caso de los DD.FF. de reunión, manifestación y de culto, nos encontraríamos con una situación muy similar.

El razonamiento jurídico de la segunda sentencia parece mucho más sólido que el de la anterior en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la prórroga, la rendición de cuentas y la delegación competencial en las CC.AA.

Por lo expuesto anteriormente, parecería procedente incorporar caracteres de la concepción gradualista y abandonar paulatinamente la concepción pluralista a que se refería Cruz Villalón. Carecería completamente de sentido que, ante una emergencia no

política propia de un estado de alarma, pero que por su gravedad exigiría la suspensión explícita de ciertos DD.FF., se optara por el estado de alarma por la naturaleza de la emergencia en lugar de por el estado de excepción que ofrece una mayor cobertura jurídica. Todo ello sin tener en cuenta que, además, el estado de excepción ofrece un mayor sistema de contrapesos que el estado de alarma, cuya declaración inicial corresponde únicamente al ejecutivo.

REFERENCIAS

Legislación

Constitución Española

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

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

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

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

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

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

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

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

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

Sentencias TC

Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020.

Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020.

Libros

CRUZ VILLALÓN, P., *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 51

Artículos de revistas electrónicas

CARMONA CUENCA, E. «Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión?» en *Revista de Derecho Político (UNED)* [revista electrónica], nº 112, septiembre-diciembre 2021, p. 17 [consultado el 7 de junio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/32214/24268>

CRUZ VILLALÓN, P. «El nuevo derecho de excepción» en *Revista Española de Derecho Constitucional* [revista electrónica], nº 2, mayo-agosto 1981, p. 95 [consultado el 17 de junio de 2022]. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24551redc002093.pdf>

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2020). «El derecho de emergencia constitucional en España: hacia una nueva taxonomía» en *Revista de Derecho Político (UNED)* [revista electrónica], nº 107, enero-abril 2020, p. 113, [consultado el 7 de junio de 2022]. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/27185/21170>.