

LIMITACIÓN *VERSUS* SUSPENSIÓN DE DERECHOS EN EL ESTADO DE ALARMA CONSECUENCIA DE LA COVID-19: EL CASO ESPAÑOL

1. Antecedentes - 2. Medidas legislativas aplicables a crisis sanitarias - 2.1. Disposiciones legales ordinarias ante las crisis sanitarias - 2.2. Regulación del estado de alarma en España: la Constitución Española, la Ley Orgánica LO 4/1981 de 1 de junio de Alarma Excepción y Sitio (LOAES) y 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 la Covid-19 - 2.3. Estado de alarma autonómico? - 3. Afectación de derechos fundamentales por la declaración de estado de alarma - 4. Consideraciones finales

1. Antecedentes

En enero del año 2020 se tuvo conocimiento a nivel mundial de la existencia de una enfermedad vírica que provocaba neumonías graves en la ciudad China de Wuhan¹. Se había detectado en diciembre del año 2019 pero pasó desapercibida en su momento inicial Esa fue la versión oficial de China. La notificación inicial de las autoridades chinas realizada el 31 de diciembre refería 27 casos de neumonía de etiología desconocida con inicio de síntomas el 8 de diciembre y 7 casos graves. El 7 de enero autoridades chinas comunicaron que se había identificado un nuevo tipo de coronavirus como causante de las patologías, virus que pasó a denominarse SARS-CoV-2.

Entre finales de enero y principios de febrero los ciudadanos de todo el mundo podíamos ver por televisión con gran asombro cómo se levantaba un hospital en diez días². El primer paciente registrado en España con coronavirus Covid-19 se conoció el 31 de enero. Fue un paciente alemán ingresado en La Gomera que dio positivo en coronavirus. Su estado era “leve y” se contagió, presuntamente, al contactar en Alemania con un infectado. Nueve días después se detectó otro caso de coronavirus Covid-19 en Palma de Mallorca. Pero no fue hasta el 24 de

¹ La pandemia de enfermedad por coronavirus en la República Popular China comenzó con un brote epidémico detectado en diciembre de 2019 en Wuhan (Hubei), vinculado a un mercado mayorista de marisco, pescado y animales vivos. El agente causante del brote, en un principio desconocido, fue identificado como un nuevo coronavirus denominado SARS-CoV-2. La rápida propagación del nuevo virus hizo que el brote inicial en China diera origen a la pandemia en todo el mundo.

² Se trataba de la construcción, en tan sólo 10 días, de un hospital en la localidad de Wuhan, epicentro de la epidemia que ya había tomado dimensiones transnacionales por lo que había obligado a la Organización Mundial de la Salud a decretar una alerta internacional. Millones de personas en todo el mundo fueron testigos en vivo y en directo del levantamiento, desde sus cimientos, de este gran complejo sanitario con un personal de 1.400 trabajadores sanitarios y un total de 1.000 camas, vid., la información proporcionada por <https://www.esdiario.com/724795531/Asi-ha-levantado-China-en-10-dias-su-espectacular-hospital-contra-el-coronavirus.html>.

febrero cuando el virus saltó a la península, detectando los primeros casos en la Comunidad de Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana³. La confirmación de un paciente en Sevilla de coronavirus que no había viajado al extranjero ni había estado en contacto con personas enfermas hizo saltar todas las alarmas dado que fue el primer contagio local conocido. Estamos en el día 26 de febrero⁴.

Más tarde conocimos que ya había un paciente ingresado en el hospital Arnau de Vilanova de Valencia que había fallecido en España por una extraña neumonía y al que una vez realizada la autopsia pudo conocerse que era de la enfermedad del Covid-19. La Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública de Valencia confirmó que este paciente falleció el 13 de febrero en el hospital. El que ya es oficialmente el primer caso de muerte por coronavirus en España había viajado al Nepal antes de padecer los síntomas, en un principio fue catalogado como un paciente de neumonía grave de origen desconocido⁵.

Empezamos el mes de marzo y la realidad se topó con cada uno de nosotros. Cada vez había más infectados sin saber dónde se habían contagiado y cada vez más personas enfermaban de manera grave. Empezamos a reflexionar sobre nuestra capacidad para albergar a muchos enfermos en las UCIS y comienzan a surgir casos en los lugares más sensibles a la enfermedad: las residencias de ancianos y los propios hospitales se convierten en foco de infección. Y así llegamos a la semana segunda de marzo que deriva en el 14 de marzo y la declaración del estado de alarma. El 9 de marzo, el Ministerio de Sanidad tuvo que cambiar el escenario sobre el que se trabajaba para contener la epidemia, pasando a un nivel de contención reforzada. Ese mismo día, y de forma coordinada, la Comunidad de Madrid decidió cerrar toda la actividad educativa de la región⁶.

Este relato de los hechos enmarca el diseño legislativo de la crisis provocada por la pandemia. A través de Decretos-Leyes y normas de desarrollo amparadas por la declaración de estado de alarma, se han ido intentando resolver los problemas que iban surgiendo consecuencia de la crisis sanitaria, de la crisis económica que se avecinaba consecuencia del confinamiento y, como correlato de ambas, la crisis social en la que nos embarcábamos. Una crisis sin precedentes,

³ <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148>.

⁴ <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/02/25/5e55962afc6c836d3b8b45f7.html>.

⁵ https://cronicaglobal.elespanol.com/vida/primer-muerte-por-coronavirus-en-espana_324135_102.html.

⁶ <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148>.

como sin precedentes son las medidas legislativas adoptadas y que afectan a derechos fundamentales recogidos en la Constitución española.

A partir de la emergencia sanitaria surge el derecho de necesidad. Entendido como aquel que se adapta a circunstancias excepcionales. Este derecho de necesidad tiene una doble vertiente. Una vertiente negativa, en la medida en que inaplica el derecho ordinario. Y una positiva, en cuanto surge un cuerpo normativo vigente en el momento de esa necesidad. A ese cuerpo normativo nos vamos a referir en los sucesivos apartados⁷. Igualmente procede hablar del principio de proporcionalidad que debe imperar en el derecho extraordinario que surge en situaciones de necesidad. Ello significa que estas medidas excepcionales deben estar presididas por un criterio de proporcionalidad que impone que los sacrificios que se hagan en relación a la limitación o suspensión de derechos deben ser ajustados a esa necesidad. Para determinar si se ajustan o no a esa necesidad se utilizan tres criterios: adecuación, necesidad y justificación de la manera que sigue:

- Adecuación de la medida a la situación de amenaza implica, por ejemplo, que no se extienda en el tiempo más allá de lo necesario.

- Necesidad implica que, entre todas las medidas que deban adoptarse, se use la estrictamente necesaria para hacer frente a la emergencia y que sea la menos lesiva para los intereses individuales.

- Justificación significa que la medida adoptada se legitime por los efectos beneficiosos que pudiera producir en relación con los posibles perjuicios que tendría.

2. Medidas legislativas aplicables a crisis sanitarias

2.1. Disposiciones legales ordinarias ante las crisis sanitarias

El Ordenamiento Jurídico español cuenta con normas para hacer frente a emergencias sanitarias de salud pública, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. La cuestión a dilucidar es si este cuadro normativo es suficiente o, por el contrario, se hace aconsejable aprobar nuevas normas que otorguen un marco jurídico apropiado que pueda adaptarse a la nueva realidad

⁷ La necesidad se erige de esta manera en una técnica de adaptación del Derecho a la realidad social, vid., V. F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, *El Cronista del Estado Social y Económico del Derecho*, n. 86-87, Marzo-Abril 2020, p. 8.

generada por la pandemia provocada por la Covid-19. A nivel estatal destacamos la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LOMESP), el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS) y el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP). Estas normas se caracterizan porque tipifican una multiplicidad de medidas para hacer frente a las crisis sanitarias y porque cuentan con una clausula general que tiene como objetivo la posibilidad de aplicarse a toda clase de crisis sanitarias susceptibles de producirse, permitiendo así a las autoridades sanitarias adoptar las *medidas necesarias* para luchar contra estas emergencias.

Además de las anteriores, contamos con un cuerpo legislativo transversal que contiene poderes de necesidad activables ante epidemias. Nos estamos refiriendo muy significativamente a dos normas. Por un lado, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil que prevé la figura de las *emergencias de interés nacional* (art.28), que, declaradas por el Ministro del Interior, justifican la intervención de una multiplicidad de medios, entre los cuales se encuentra el Ejército a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y de las restantes unidades de las Fuerzas Armadas que sean precisas (art. 37).

Por otro lado, se encuentra la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional que instaure la figura de la *situación de interés para la Seguridad Nacional* (art. 23), que puede ser declarada por el Presidente del Gobierno ante situaciones críticas como lo son las epidemias y que permite la activación, desde la cúspide del Poder Ejecutivo estatal, de los numerosos elementos que componen la Seguridad Nacional. Entre ellos, muy significativamente, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas⁸.

Interesa cuestionarse si la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional puede afectar al régimen de los derechos fundamentales. Esta Ley crea un espacio jurídico entre la normalidad y la excepcionalidad que suponen los estados de excepción, alarma y sitio del art. 116 CE⁹. Parece claro que la declaración de situación de interés para la seguridad nacional no puede implicar la suspensión de derechos ya que el art. 55 de la Constitución (en adelante CE) solo lo reserva a la declaración de estados de excepción y sitio. No obstante, cabe plantearse si

⁸ Seguimos en este apartado a V. F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, *El coronavirus (Covid-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria*, *El Cronista del Estado Social y Económico del Derecho*, cit., p. 9.

⁹ Vid., STC 184/2016 de 3 de noviembre.

es posible la restricción o limitación de algunos derechos bajo la situación de interés para la seguridad nacional¹⁰. Además, cabe posibles *Medidas de seguridad extraordinarias* de acuerdo con el art. 21 Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. De esta forma, en situaciones de emergencia es posible «el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales». La misma norma¹¹ define que «se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos».

Antes de la declaración de estado de alarma el sábado día 14 de marzo de 2020, el 24 de febrero se procedió a confinar a 700 personas durante medio mes¹² en un hotel de Tenerife a través de la Orden 109/2020, de 27 de febrero, de la Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias (ratificada por Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Santa Cruz de Tenerife Nº 8 Auto 000084/2020). El gobierno canario confinó, mandó a la policía para vigilar las instalaciones y solicitó una ratificación judicial al amparo del artículo 8.6 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹³. Una decisión cautelar de restricción de la libertad deambulatoria que fue avalada en el Auto del Tribunal¹⁴. El avance del Covid-19 en la semana

¹⁰ Vid., L. COTINO HUESO, *Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria*, cit., p. 94.

¹¹ Nos estamos refiriendo a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.

¹² Tras constatarse por el Servicio Canario de la Salud que un ciudadano comunitario, procedente de la región italiana de Lombardía, es positivo en las pruebas de laboratorio para el nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV) se procede por la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias a dictar la Orden del 24 de febrero de 2020, por la que se dispuso que todos los Huéspedes del Hotel en el que se alojaba aquél, permaneciesen en sus habitaciones hasta ser atendidos y valorados por personal sanitario competente, así como el cierre de las instalaciones a fin de impedir la nueva entrada de huéspedes.

¹³ «Corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental».

¹⁴ En el Fundamento Jurídico Primero se establece que la normativa aplicable es el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1986 de 14 de abril de medidas especiales en materia de salud pública dispone que «Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad». También es de aplicación el artículo 26 de la Ley Orgánica 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que dispone «1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes,

del 8 al 15 de marzo fue provocando que sucesivamente se adoptara esta drástica medida en, al menos, cuatro Comunidades Autónomas para una o varias poblaciones¹⁵.

Antes de analizar la regulación del estado de alarma nos planteamos si podrían existir otros instrumentos legales diferentes a su declaración para dar cobertura jurídica a limitaciones de derechos de los ciudadanos. Esto es, sin la activación del estado de alarma y manteniendo las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) sus competencias se podría habilitar un mecanismo jurídico que permitiera a éstas adoptar las medidas oportunas, con suficiente cobertura legal y sin depender de la ratificación judicial? Nos planteamos si a través de una ley orgánica, se podría regular estas decisiones forma homogénea. Si fuera posible, se conseguiría, por un lado, un nivel importante de homogeneización y seguridad jurídica y, por otro, flexibilidad para adaptar las medidas restrictivas sólo a los territorios en los que sea necesario por la gravedad de la crisis sanitaria en los mismos.

Obviamente ninguna medida limitativa de derechos fundamentales puede erosionar el Estado de Derecho. Las que se adopten deben estar perfectamente diseñadas para no limitar derechos de forma desproporcionada y evitar lesionar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En esta línea queremos subrayar la propuesta del presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijoo quien se ha comprometido a enviar al presidente del gobierno y a todos los diputados una propuesta de ley orgánica de salud. Se trataría con esta norma de modificar el marco normativo que rige en España y recoger *instrumentos homogéneos para tomar decisiones homogéneas en todo el país* entiende así que es fundamental garantizar, por un lado, la agilidad y, por otro, la seguridad jurídica en las actuaciones de control de los brotes. La situación actual no deja de ser preocupante sin la cobertura de la declaración del estado de alarma y

tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas. 2. La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó». Por su parte El artículo 8.5 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que «corresponde a estos Juzgados de lo contencioso la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental».

¹⁵ Haro en La Rioja el 8 de marzo; casi 70.000 personas en los municipios de Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui y Òdena, en Cataluña el 13 de marzo; Arroyo de la Luz en Extremadura también el 13 de marzo y; el más numeroso, 376.000 personas, en Cartagena, San Javier, San Pedro del Pinatar, Los Alcázares, La Unión, Mazarrón y Águilas, en la Región de Murcia el 14 de marzo. Vid., A. NOGUERIRA LOPEZ, *Confinar el coronavirus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción, El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 86-87, 2020, p. 27.

con una legislación que deja muchos flecos sin resolver, quedando la ratificación de las medidas limitativas a la ratificación judicial.

Prueba de la situación límite en la que nos encontramos, ha sido el estado de la situación creado ante el avance de brotes de coronavirus en Cataluña después del estado de alarma. A través de la Consejería de Salud se dictó una resolución por la cual se limitaba la libertad de circulación así como la restricción en la prestación de servicios en el municipio de Lleida y otros en la comarca del Segrià. Esta resolución fue anulada por un auto judicial por falta de competencia de las autoridades autonómicas. La Generalidad aprueba un Decreto-Ley que modifica la ley catalana de salud pública y atribuye a las autoridades sanitarias competencias para limitar, tanto la actividad, como la movilidad de las personas con la finalidad de frenar los contagios en esos territorios. Tal como señala la profesora Ana Carmona¹⁶ el empleo del Decreto-Ley para limitar derechos fundamentales genera un vicio de inconstitucionalidad evidente. El art. 86 de la Constitución limita el uso de esta norma a la regulación de derechos fundamentales cuando dice que «no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I», es doctrina jurisprudencial que la cláusula restrictiva *no podrán afectar* del art. 86, párr. 1º de la Constitución española (en adelante CE) debe entenderse como impeditiva, no de cualquier incidencia en los derechos recogidos en el Título I, sino de una regulación por Decreto-ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidas en este título así como de que «por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos»¹⁷. Parece obvio que la limitación de un derecho fundamental afecta a su contenido por lo que queda descartado el uso de Decreto- ley.

¹⁶ *El fin no justifica los medios El enmascaramiento de la excepcionalidad al amparo de la Covid-19, erosiona el Estado de derecho*, Artículo publicado en el Diario *El País*, el día 16 de julio de 2020.

¹⁷ Vid. entre otras las SSTC 29/1982, de 31 de mayo, 6/1983, de 4 de febrero, 41/1983, de 18 de mayo t 111/1983 de 2 de diciembre.

2.2. Regulación del estado de alarma en España: la Constitución Española, la Ley Orgánica LO 4/1981 de 1 de junio de Alarma Excepción y Sitio (LOAES) y 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 la Covid-19¹⁸

El art. 116 CE regula específicamente el Estado de Alarma, Excepción y Sitio de la manera que sigue «Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración».

De acuerdo con el art. 4 de la LOAES «se podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad».

Ha habido mucha polémica en la doctrina constitucionalista sobre si la declaración de estado de alarma era la adecuada para hacer frente a esta pandemia. Creemos que la situación fáctica de lo acontecido encaja a la perfección en el apartado b) del precepto señalado. Pocas dudas nos ofrece el uso del mecanismo de estado de alarma. Otra cosa es si las medidas adoptadas en el seno de su declaración han sido o no proporcionadas con el estado declarado. Parece que restricciones tan graves a los derechos fundamentales dictadas al amparo del mismo encajaría más con un estado de excepción que para el estado de alarma propiamente dicho. El artículo 55.1 CE dice «Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20,

¹⁸ BOE, n. 67, de 14 de marzo 2020.

apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción». Los derechos susceptibles de ser suspendidos en estado de excepción o sitio a los que se refiere este precepto son los siguientes: a la libertad y seguridad (art. 17, CE); a la inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones (art. 18.2 y 3, CE); a fijar la residencia y a circular libremente por todo el territorio nacional, así como a entrar y salir libremente del territorio nacional (art. 19, CE); a la libre expresión e información y al no secuestro de las publicaciones sin autorización judicial [artículo 20.1 a) y d) y 5, CE]; de reunión (art. 21, CE); de huelga (art. 28.2, CE), y al conflicto colectivo (art. 37.2, CE).

Algunos autores¹⁹ entienden que se da el presupuesto fáctico de alteración del orden público necesario para la declaración de estado de excepción. Esto es así porque se podría considerar por alteración al orden público, la violación en el ejercicio de los derechos y libertades ya que éstos forman parte de la concreción del concepto mismo de orden público. De esta forma, cuando el ejercicio de los derechos y libertades resulten gravemente alterados (por ejemplo, el derecho a la vida en las actuales circunstancias por efecto de la pandemia), el Gobierno podría solicitar al Congreso la declaración del estado de excepción. En este caso la limitación de derechos consecuencia de la declaración sí entra de lleno en la regulación constitucional y de la LOAES del estado de excepción. No se trataría «de identificar el substrato para la declaración del estado de excepción con gravísimos desórdenes públicos (en el sentido de los delitos recogidos en los artículos 557 y ss. del Código Penal), sino, más sencillamente, que por las circunstancias de que se trate, ese *libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos* resulte muy gravemente alterado». Nos parece interesante esta hipótesis de trabajo dado que resolvería las dudas constitucionales que nos produce a los constitucionalistas la dicotomía limitación *versus* suspensión de los derechos fundamentales en el estado de alarma. Si en la práctica se ha producido una suerte de exclusión temporal de determinados derechos ello entraría de lleno en las consecuencias del estado de excepción no así en el estado de alarma.

La LOAES en su artículo once expresamente se refiere a la posibilidad para el estado de alarma de «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares

¹⁹ Vid., F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, *Estado de alarma o de excepción, Estudios Penales y Criminológicos*, pp. 1-20.

determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos». Ello contrasta con el Decreto de declaración de estado de alarma de 14 de marzo de 2020 que contiene una prohibición expresa y general con suspensión del derecho a la libre circulación de los ciudadanos dentro del territorio nacional, legando incluso a ordenar el cierre de fronteras, lo que ahonda más en dicha suspensión generalizada²⁰.

De acuerdo con el artículo seis de la LOAES «La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga».

Un aspecto muy importante que queremos subrayar es que la declaración de estado de alarma rompe las reglas de juego del Estado descentralizado que nos hemos dado en el Título VIII de la Constitución, habida cuenta de que la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad. Esta centralización tiene como justificación la búsqueda de una unidad tanto de decisión política como de gestión administrativa que haga lo más eficaz y coordinada posible la lucha contra la crisis. Con este trasfondo, el art. 4 del Real Decreto de 14 de marzo dispone que la autoridad competente es el Gobierno de la Nación, siguiendo las previsiones del art. 7 LOAES. Asimismo, este Real Decreto designa cuatro autoridades competentes delegadas, que son cuatro ministros, que deben actuar siempre bajo la superior dirección del Presidente. Estos cuatro ministros son los titulares de las carteras de defensa, interior, transportes y sanidad. Todos ellos son las máximas autoridades en el marco de sus respectivas áreas de responsabilidad, salvo el de sanidad que tiene atribuida una competencia general.

²⁰ Se podría considerar una extralimitación constitucional de la norma prevista para el estado de alarma cuando de *facto*, por el alcance que provoca en cuanto a limitación de derechos fundamentales, se está aplicando un estado de excepción pero sin ser aprobado formalmente. En este punto de vista, vid., F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, *Estado de alarma o de excepción, Estudios Penales y Criminológicos*, cit., quien dice textualmente «En este sentido es verdaderamente burdo el tratar de convencer a un ciudadano, al que se le ha prohibido durante semanas salir de su domicilio habitual, que no se le ha suspendido el derecho a la libre circulación, sino que meramente se le ha limitado o restringido su ejercicio [...] cuando lo único que se le permite es transitar desde la cocina de su vivienda al dormitorio. Pues bien, si confinar en la vivienda es limitación a la libre circulación por el territorio nacional qué contenido tendrá la suspensión del derecho?».

Dicho lo anterior, también debemos indicar que el estado de alarma no exime al Gobierno del control parlamentario, todo lo contrario. De la LOAES se extrae que, incluso, se refuerza dado que «el Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste»²¹. Igualmente el Reglamento del Congreso en el art. 162 regula el procedimiento de declaración del estado de alarma²², convirtiéndose el Congreso de los Diputados en el protagonista principal del control gubernamental en este periodo. La Constitución veta una hipotética disolución del Congreso y garantiza su funcionamiento al prescribir (art. 116.5) que «no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados».

Asimismo, con la declaración del estado de alarma «todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente, en nuestro caso el Gobierno, en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza»²³.

²¹ Art. 8 LOAES.

²² «1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente.

2. Si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de quince días a que se refiere el artículo 116, 2 de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquél.

3. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada.

4. El debate tendrá lugar en el Pleno y se iniciará con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de prórroga del estado de alarma y se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno».

²³ Art. 9 LOAES.

Centrándonos en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma lo primero que queremos indicar es que el texto de este Real Decreto (a pesar de esta forma jurídica) tiene valor de ley. Concretamente, el Decreto de alarma del Gobierno, su prórroga, la autorización del estado de excepción o la adopción del estado de sitio *son, todos ellos, decisiones con rango o valor de ley*²⁴. La sola declaración de alarma por el Gobierno, aún sin intervención del Congreso en su prórroga, es «una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración»²⁵. Así pues, el derecho de alarma constitucional queda integrado por la Constitución, Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio que le da cobertura y por las decisiones normativas con valor de ley de Gobierno (Decreto de alarma) y Congreso (art. 116 CE).

Tal como se indica en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 14 de marzo de declaración de estado de alarma, una vez la Organización Mundial de la Salud elevó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el Covid-19 a pandemia internacional y habida cuenta de la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, se hace necesario la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Dice textualmente que «las medidas que se contienen en el presente real decreto 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».

La duración es de 15 días, si bien ha obtenido hasta seis prórrogas de un periodo igual hasta el 21 de junio. Concretamente se prorroga el Estado de Alarma por el Real Decreto 476/2020, de

²⁴ Vid., ATC 7/2012 del 13 de enero, Fundamento Jurídico Cuarto «En efecto, todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la LOEAES, excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 LOEAES), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante “los poderes ordinarios” la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 LOAES). Siendo esto así, como sin duda es, el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción, que no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador (ya en cuanto hacen suyos el alcance, condiciones y términos del estado de alarma o de excepción fijados o solicitados por el Gobierno, ya en cuanto la propia Cámara directamente los establece o introduce modificaciones en los propuestos), así como el acto parlamentario de declaración del estado de sitio son, todos ellos, decisiones con rango o valor de Ley».

²⁵ STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10.º, Vid., L. COTINO HUESO, *Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria*, cit., p. 91.

27 de marzo (BOE núm. 86 de 28 de marzo), Real Decreto 487/2020, de 10 de abril (BOE núm. 101, de 11 de abril), Real Decreto 492/2020, de 24 de abril (BOE núm. 115 de 25 abril), Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo (BOE núm. 129 de 9 de mayo), Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo (BOE núm. 145 de 23 de mayo de 2020); Real Decreto 555/2020, de 5 de junio (BOE núm 159 de 6 de junio de 2020).

Como ya se ha señalado, se establecen importantes restricciones a la circulación por la vía pública, se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados. Se establecen medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales. Igualmente se adoptan medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas. Todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedan bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

2.3. Estado de alarma autonómico?

El martes 25 de agosto del 2020 el presidente del Gobierno español Pedro Sánchez en comparecencia pública dijo que no creía conveniente activar un estado de alarma a nivel nacional a pesar de los rebrotes cada vez mayores durante el periodo estival, pero que si una región lo necesitaba podía proponer la declaración de estado de alarma en su territorio. Esto es, si algún presidente de Comunidad Autónoma lo solicita, se comprometería a su declaración circunscrito en su Comunidad Autónoma. Realmente esta medida no es nueva que ya el artículo 5 de la LOAES señala que, «cuando los supuestos [...] afecten exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una comunidad autónoma, el presidente de la misma podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma».

Parece evidente que esta propuesta no era lo que esperaban la mayoría de los gobiernos autonómicos, que reclamaban medidas legales que les permitiera tomar decisiones para confinar

un pueblo o un determinado barrio sin depender de la ratificación judicial por aplicación del ya citado art. 8 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-administrativa es oportuno alentar el estado de alarma en una CCAA cuando la pandemia es una amenaza global que afecta a todo el territorio nacional aunque no con igual gravedad? De la lectura del art. 5 de la LOAES se desprende que la opción de estado de alarma reducido a una CCAA deriva del supuesto de hecho habilitante. Esto es, de que las circunstancias enumeradas en el artículo cuatro antes citado afecte solo a una CCAA. Parece evidente que la pandemia, por propia definición, es «una enfermedad infecciosa en un área geográficamente extensa»²⁶ o, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, «se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad». Difícilmente encajaría el supuesto de hecho de la pandemia del Covid-19 con una crisis sanitaria que «afecta exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una comunidad autónoma».

Por otro lado, la autoridad competente es el Gobierno central y la CCAA sería autoridad delegada. De acuerdo con el art. 7 de la LOAES «A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad». Es decir, al fin y al cabo lo que se estaría haciendo sería centralizar la competencia autonómica en el Estado central. En definitiva, se estaría modificando *de facto* la distribución competencial aunque no a nivel nacional sino solo en el territorio de una Comunidad Autónoma. Ello no mejoraría las cosas por cuanto no solucionaría el problema de la falta de homogeneización de medidas ante la pandemia que sólo se produciría cuando el estado de alarma fuera decretado en todo el territorio español.

Así las cosas, nos parece poco afortunado este ofrecimiento a las CCAA que en nada es factible para el supuesto de hecho que estamos tratando dado que el virus no conoce de fronteras y menos de la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas.

3. Afectación de derechos fundamentales por la declaración de estado de alarma

En razón del artículo 55.1.º CE los derechos fundamentales sólo pueden quedar

²⁶ https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/.

suspendidos bajo el estado de excepción o estado de sitio²⁷. La suspensión del derecho implica, desde el punto de vista material, una restricción del mismo derecho, de forma que suponga una desconstitucionalización, decayendo el régimen de garantías ordinario de los derechos fundamentales²⁸. Aunque técnicamente no cabe la suspensión de derechos en el estado de alarma por el art. 55.1.º CE, hay un desplazamiento de la legalidad ordinaria debido a la establecimiento del derecho de necesidad, tal como hemos señalado más arriba. En consecuencia, las medidas adoptadas en el estado de alarma respecto de los derechos, no pudiendo suponer una suspensión de los mismos, sí pueden conllevar importantes limitaciones a su ejercicio²⁹.

a) Dignidad e inviolabilidad de la persona

El art. 10 CE establece que «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Este precepto significa de forma breve y escueta dos cosas: por un lado, que la dignidad y la inviolabilidad de la persona constituyen un límite infranqueable que no puede ser rebasado y, en segundo lugar, que la interpretación de los derechos fundamentales se hará de acuerdo con Tratados Internacionales suscritos por España. Así pues, hay ciertos aspectos que nunca pueden ser ignorados y que – aunque no se establezca formalmente en la Constitución – actúan como cláusulas de intangibilidad. La dignidad de la persona, la inviolabilidad y la interpretación supranacional de los derechos fundamentales no se puede ver afectado nunca por la declaración de estados excepcionales como el estado de alarma.

²⁷ L. COTINO HUESO, *Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria*, cit., p. 91.

²⁸ B. ALAÉZ CORRAL, (2004), *El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales*, en L. LÓPEZ GUERRA, L. ESPÍN (coords.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, 233-246, p. 236.

²⁹ J. GARCÍA MORILLO, *Las garantías de los derechos fundamentales*, en L. LÓPEZ GUERRA y otros, *Derecho Constitucional*, Vol. I., Valencia, 2002, p. 469.

Nos parece muy oportunas las reflexiones del Profesor Bastida en el sentido de que con el estado de alarma la regla general no es la privación de derechos y la excepción es el ejercicio de los mismos sino que es la inversa. «No hay que agradecer que se deje pasear a las personas autistas; hay que justificar por qué no se ha hecho antes. La ignorancia del principio de libertad ha llevado a la policía a elaborar por su cuenta una lista de los productos cuya compra permitiría salir a la calle o a algunas autoridades locales a fijar el número máximo de metros de alejamiento del domicilio o el tiempo para aplaudir»³⁰. Ciertamente se han cometido excesos como impedir que las personas pudieran salir a las zonas comunes de sus edificios respetando las distancias y las medidas de seguridad o sancionar, a título de ejemplo, a aquellos que se atrevían a disfrazarse de Freddie Mercury en la puerta de su casa amenizando a sus vecinos con alguna melodía del conocido cantante. En nuestra opinión se han cometido excesos no justificados por la declaración de estado de alarma, sobre los cuales los Tribunales tendrán que pronunciarse.

b) Liberta religiosa

El derecho a la libertad religiosa se halla reconocido en el artículo 16 CE, que establece que «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley». A un cuando ni la Constitución ni la LOAES³¹ aluden a este derecho como susceptible de suspensión en ninguno de los estados de excepcionalidad, en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo sí que contiene una explícita alusión al mismo, cuando en su artículo 11 dice «La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro». El problema en relación a este derecho surge porque el artículo 7 de este RD 463/2020 no incluye, entre los fines que justificaban la circulación por las vías de uso público, la

³⁰ No podemos estar más de acuerdo cuando dice que «Es crucial preservar la salud sin sacrificar la libertad. Por eso es de especial importancia la realización masiva de test para saber quiénes son portadores del virus y actuar sobre ellos. La inversión en test no es sólo una necesaria política sanitaria; también es una obligada inversión para garantizar cuanto antes la plena libertad de los ciudadanos», BASTIDA, *Hay que controlar el virus, no la libertad* Publicado en diversos medios (*La Nueva España, El Día, La Provincia*) el 13/04/2020.

³¹ BOE n. 134, de 5 de junio.

asistencia a esos actos de culto que el artículo 11 autorizaba aunque con restricciones. De esta forma se ha hecho inoperable el ejercicio del derecho a la asistencia a culto durante un largo periodo de tiempo.

Asimismo, la Orden SND/298/2020 en su apartado quinto dispone que: «Se pospondrá la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad prevista en el párrafo siguiente. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos».

No somos originales cuando hacemos una crítica a esta limitación de tres familiares o allegados en un cementerio que es un lugar abierto y, sin embargo, se permite que en un lugar cerrado estén más de tres personas como puede ser en un supermercado o en un plato de televisión. Esta contradicción nos deja perplejos.

c) Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen

Otro precepto que creemos conveniente subrayar es el art. 18 CE que garantiza como derecho fundamental de la persona «el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen». La Ley de Protección de Datos de 2018³² debe ser interpretada conforme a este precepto. La protección de datos constituye un ámbito de libertad del individuo y tiene una concreción inexorable en los derechos clásicos de la personalidad como son el honor, la intimidad y la propia imagen. El uso de las telecomunicaciones posibilita la racionalización, la simplificación, la celeridad y el tratamiento de la información. Rompe las barreras clásicas de espacio y tiempo. Ello supone facultades que deben ser regladas porque pueden ser lesivas de derechos y libertades fundamentales. Todo lo anterior tiene importantes implicaciones en el uso de la tecnología para la detección de contactos de positivos de Covid-19. El propio Ministerio de Economía anunció el pasado 1 de abril de 2020 que iba a realizar un estudio denominado “DataCovid-19”. Se trata de un estudio de la movilidad aplicada a la crisis sanitaria en

³² Vid., Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y Garantía de los derechos digitales.

colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y con los principales operadores de telefonía como Telefónica, Vodafone y Orange para rastrear así 40 millones de teléfonos en toda España con el fin de conocer los movimientos de población entre territorios y contribuir a la toma de decisiones para hacer frente al coronavirus.

Hay dudas de que el almacenamiento de datos masivos relativos a la geolocalización de los ciudadanos pueda suponer una grave intromisión en los derechos fundamentales a la intimidad, a la protección de la propia imagen y de protección de datos, si bien existen bases jurídicas razonables para desterrar temores infundados. Creemos que se necesitan expertos en protección de datos que desplieguen una enorme vocación de servicio, de dedicación a la comunidad como aliados en la guerra contra la enfermedad³³. Esto es así porque el Ordenamiento sitúa a las autoridades de protección de datos en una posición constitucional de significativa preeminencia y de juez último en muchos conflictos. Y ello puede producir un efecto paralizante poco conveniente en momentos en los que la protección del derecho fundamental a la vida y a la salud adquieren una relevancia primordial.

La experiencia demuestra, al menos en nuestro país, algunas pautas que se vienen repitiendo de modo reiterado: a) Las autoridades de control son reactivas. Esto es, responden a consultas específicas, o conflictos concretos. No suelen tratar cuestiones genéricas; b) Cuando se definen criterios en sus guías no existe una consulta o debate público en la conformación de sus criterios. Esto afecta seriamente tanto a la calidad del resultado como la viabilidad de la implementación de recomendaciones muchas veces alejadas de la realidad material; c) El enfoque del regulador casi siempre opera desde el derecho fundamental a la protección de datos a la realidad, y casi nunca a la inversa. Y ello no significa tan solo que se pierdan de vista elementos cruciales en los tratamientos de datos personales, sino también que se obvie, en más de una ocasión, la necesaria ponderación de derechos³⁴.

³³ Vid., R. MARTÍNEZ, *Los tratamientos de datos personales en la crisis del Covid-19. Un enfoque desde la salud pública*, *Diario La Ley*, n. 38, Sección Ciberderecho, 27 de Marzo 2020. En su trabajo trata de acreditar que la limitación del derecho fundamental a la protección de datos para el tratamiento de datos personales, de datos de salud y de datos de localización con fines epidemiológicos encontraría su fundamento en la protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física (art. 6.2.c) RGPD, en un deber de colaboración de las operadoras basado en la seguridad pública, y en la competencia de las autoridades al amparo del artículo tercero de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública para «adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos».

³⁴ Vid., R. MARTÍNEZ, *Los tratamientos de datos personales en la crisis del Covid-19. Un enfoque desde la salud pública*, *Diario La Ley*, cit.

La realidad se topa con esta dogmática. Es fundamental la trazabilidad de datos y podemos usar la tecnología para hacerlo. Solo así podemos frenar la pandemia. Pero es más, creemos que es preferible ceder datos personales de forma controlada que confinar a toda la ciudadanía con la crisis económica y social que impone la segunda opción. Efectivamente hay que ser muy cuidadosos con los datos personales, y no siempre somos conscientes de ello al ceder nuestros datos para descargar aplicaciones móviles sin ningún beneficio a la comunidad. En este caso, estamos hablando de ceder datos para conseguir un bien superior que es la salud y la vida. Por esta razón el enfoque que deba hacer tendrá siempre que seguir un criterio de proporcionalidad de adaptación a la difícil situación sanitaria en la que nos encontramos.

Además, desde el punto de vista de la legislación española el fundamento para el tratamiento de datos personales sin consentimiento podría derivar de lo dispuesto en:

- El artículo 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, por el que se atribuye competencias a los servicios sanitarios ante la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, en los siguientes términos.

- La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (modificada mediante Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 11 de marzo de 2020) que habilita el control de los enfermos.

- La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en su artículo 9 establece el deber de todas las personas de comunicar datos o circunstancias que pudieran constituir un riesgo o peligro grave para la salud.

- El párrafo segundo apartado c) de la disposición adicional decimoséptima sobre tratamientos de datos de salud de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, habilita al uso de datos con fines de investigación en salud pública sin consentimiento en circunstancias como una epidemia.

d) Derecho a elegir residencia y a circular libremente por el territorio nacional

El art. 19 CE dice que «Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional». Este precepto se ha visto limitado por la declaración del estado

de alarma. En concreto, el artículo 7 (Limitación a la libertad de circulación) del RD 463/2020 declara que «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».

Esta medida tiene la naturaleza “limitativa” y tiene su base legal inmediata en el art. 11 a) LOAES. Téngase en cuenta que no puede suspenderse de manera total esta libertad fundamental establecida por el art. 19 CE, puesto que esta drástica medida únicamente está constitucionalmente contemplada para los estados de excepción y de sitio ex art. 55.1 CE³⁵. Por otra parte, el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, ya contempla la posibilidad de adoptar las medidas necesarias en caso de enfermedades transmisibles: «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».

El Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública³⁶, en su art. 5 señala que tiene la consideración excepcional de situación asimilada a accidente de trabajo, los periodos de

³⁵ Vid., V. ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, *Estado de alarma o de excepción, Estudios Penales y Criminológicos*, cit., p. 17.

³⁶ BOE, n. 62, de 11 de marzo.

aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus Covid-19. Ello exclusivamente para la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social. Con el mismo carácter excepcional, y con efectos desde el inicio de la situación de restricción de la salida del municipio donde tengan el domicilio, y mediante el correspondiente parte de baja, se extenderá esta protección a aquellos trabajadores que se vean obligados a desplazarse de localidad para prestar servicios en las actividades no afectadas por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Lo anterior, siempre que por la autoridad competente se haya acordado restringir la salida de personas del municipio donde dichos trabajadores tengan su domicilio y les haya sido denegada de forma expresa la posibilidad de desplazarse, no pudiendo realizar su trabajo de forma telemática por causas no imputables a la empresa para la que prestan sus servicios o al propio trabajador y no tengan derecho a percibir ninguna otra prestación pública.

e) Derecho a la reunión pacífica y sin armas

El art. 21 CE reconoce «el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

Debemos indicar que bajo el estado de alarma no cabe la suspensión del derecho de reunión de acuerdo con el art. 22 de la LOAES³⁷. La prohibición del artículo 7.1º Real Decreto 463/2020 de alarma es relativa a las agrupaciones humanas no reivindicativas, eso es, no para el derecho de reunión³⁸.

³⁷ «1. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo 21 de la Constitución, la Autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones.

2. También podrá disolver las reuniones y manifestaciones a que se refiere el párrafo anterior.

3. Las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignen los artículos 6.º y 7.º de la Constitución, y de acuerdo con sus Estatutos, no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa.

4. Para penetrar en los locales en que tuvieran lugar las reuniones, la Autoridad gubernativa deberá proveer a sus agentes de autorización formal y escrita. Esta autorización no será necesaria cuando desde dichos locales se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito o agresiones a las Fuerzas de Seguridad y en cualesquiera otros casos de flagrante delito».

³⁸ En este sentido, vid., L., COTINO HUESO, *La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid-19 y del decreto de alarma para el Tribunal Constitucional*, 1 de mayo de 2020 (www.derechosocovid.com).

Dicho lo anterior señalamos que con la declaración de estado de alarma ha habido polémicas en torno a la prohibición de manifestaciones. Respecto al derecho de manifestación un Auto de 15 de abril de 2020 (1 BvR 828/20) del Tribunal Constitucional Federal ha estimado que una prohibición general de reuniones públicas entraña una violación del derecho de reunión porque las limitaciones del mismo tienen que estar justificadas. Esta resolución viene al hilo de determinar si el decreto municipal de la ciudad de *Giessen* de 8 de abril prohibiendo manifestaciones, en aplicación del reglamento prohibitivo del *Land Hesse* de 30 de marzo, resulta repudiable en la medida en que no permite la consideración de las circunstancias concretas para evaluar si la manifestación puede o no desarrollarse. En otras palabras, que el establecimiento de una prohibición general e indiscriminada de manifestarse o reunirse sería contraria a la Ley Fundamental de Bonn.

En España, destacamos el Auto de 30 de abril de 2020 del Tribunal Constitucional (TC), Sala Primera que es la primera resolución del TC desde la declaración el estado de alarma y que ha versado, precisamente, sobre las restricciones de derechos en razón del mismo. El ATC de 30 de abril de 2020, a lo largo de sus treinta páginas inadmite el recurso de amparo contra la sentencia núm. 136/2020 de la Sección 1º de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia, dictada en el procedimiento Derecho de Reunión 152/2020, y contra la resolución de 21 de abril de 2020 de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra que prohibía la celebración de una manifestación el 1 de mayo de 2020 en Vigo. El TC alude a su STC 83/2016, de 28 de abril (la de referencia en la materia con razón del Estado de Alarma en la crisis de los controladores decretada en diciembre de 2010). Así lo hace para recordar que «aunque la declaración del Estado de Alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental», «sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio» (Fundamento Jurídico Segundo). Ya en el Fundamento Jurídico Cuarto insiste que el Decreto de alarma puede establecer restricciones de derechos. Expresamente el TC elude el debate de si el confinamiento es «una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada ni siquiera a efectos dialécticos». Señala que dado el escaso conocimiento de la enfermedad y la “incertidumbre tan acentuada”, «las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado eficaces» para proteger la vida y la salud. «Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos las medidas de distanciamiento social,

confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han advertido eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha» (FJ 4º)³⁹.

Así pues, el TC ha remarcado que en situación de pandemia es la vida, la salud y evitar el colapso de hospitales, los derechos y bienes constitucionales que justifican la prohibición y no la posible alteración al orden público. El derecho de manifestación no es, como no lo es ninguno, un derecho ilimitado. Aun cuando el propio art. 21.1 CE reconoce que el derecho de reunión pacífica y sin armas no necesita de autorización previa, asume en su apartado 2 la existencia de límites al ejercicio del derecho, cuando las reuniones tienen lugar de tránsito público y manifestaciones, que exigen de comunicación previa a la autoridad puedan suponer una alteración del orden público, con peligro para personas o bienes⁴⁰.

Así las cosas la limitación del ejercicio del derecho de manifestación en estado de alarma por la pandemia causada por el Covid-19 tendría cobertura constitucional en los artículos 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. Así las cosas, nos parece perfectamente legítimo la prohibición de una manifestación en estos términos.

f) Derecho a la libertad de empresa

Hay otros derechos no fundamentales que se han visto cuestionados por la declaración del estado de alarma de manera, a nuestro juicio, injustificado. Nos estamos refiriendo al art. 38 de la

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ La STC 193/2011, de 12 de diciembre establece que: «el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE – alteración del orden público con peligro para personas y bienes –, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales» (STC 42/2000, de 14 de febrero (RTC 2000, 42), FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre (RTC 2003, 195), (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios «para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone [...] y, en todo caso, respetar su contenido esencial» (Fj 3º).

Constitución «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación». Medidas como la prohibición de despido se ponen en entredicho por poder atentar contra la Constitución. Lo anterior lo indicamos porque las únicas medidas que pueden adoptarse con la declaración de Estado de Alarma de acuerdo con el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio son las que siguen:

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.

Como puede observarse no se contempla ninguna que pudiera tener repercusión en el libre desarrollo de una actividad comercial. El propio texto de los Decretos (463/2020 y 465/2020) utiliza las expresiones “se suspende” afectando a «la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas» (artículo 10.1), a «los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos» (artículo 10.3), a «las actividades de hostelería y restauración» (artículo 10.4) etc.

Asimismo, se han aprobado una serie de Decretos-Leyes posteriores a la declaración de estado de alarma con la finalidad de tutelar la actividad económica y crear las bases para la reactivación de la económica en el momento en que comience la desescalada y la vuelta a la normalidad. Podemos indicar como los más importantes desde un punto de vista económico y social, los siguientes:

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19⁴¹.

Con este Real Decreto-Ley se pretende dar la prioridad absoluta en materia económica a fin de proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible un rebote en la actividad. Se hace evidente que la pandemia del Covid-19 supondrá inevitablemente un impacto negativo en la economía española cuya cuantificación produce una gran incertidumbre. La prioridad consistiría en minimizar el impacto social y facilitar que la actividad se recupere tan pronto como la situación sanitaria mejore. El objetivo es que estos efectos negativos sean transitorios y evitar, en última instancia, que se produzca un impacto más permanente o estructural debido a un círculo vicioso de caídas de demanda y producción como las de 2008-2009, con una salida masiva de trabajadores al desempleo y un ajuste particularmente agudo para los trabajadores temporales y los autónomos. Este Real Decreto-Ley amplía las medidas ya tomadas con un paquete económico y social de gran alcance y magnitud, con el objetivo de contribuir a evitar un impacto económico prolongado más allá de la crisis sanitaria, dando prioridad a la protección de las familias, autónomos y empresas más directamente afectadas. Los ERTE por fuerza mayor derivada del Covid-19 están regulados en el artículo 22 que establece lo que debe considerarse fuerza mayor temporal derivada del Covid-19, a los efectos de permitir suspender el contrato o reducir la jornada por esta causa y acceder a las medidas laborales especiales reguladas en los artículos 24 y 25 de este Real Decreto-Ley. Conforme a su artículo 22 se consideran provenientes de fuerza mayor temporal las suspensiones y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad ocasionadas por el Covid-19, incluida la declaración el estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados⁴².

⁴¹ BOE, n. 73, de 18 de marzo.

⁴² Ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por PP y VOX contra la Disposición Final Segunda que acuerda que el Vicepresidente del Gobierno Pablo Iglesias forme parte de la Comisión Delegada del CNI, el pleno del TC lo ha admitido a trámite por unanimidad el 6 de mayo de 2020.

- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del Covid-19⁴³.

El notablemente estancamiento que está registrando el mercado laboral, unido al importante volumen de ERTE presentados, desde la declaración del estado de alarma, ponen de relieve la necesidad de arbitrar nuevas medidas e instrumentos que contribuyan a paliar los efectos de esta crisis sanitaria sobre las personas trabajadoras de nuestro país. El artículo 2 de este Real Decreto- Ley de manera expresa limita la posibilidad de despedir o extinguir los contratos de trabajo por las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, señalando a este respecto que las mismas «no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido». Asimismo, su Disposición Adicional Primera establece que al terminar el periodo de vigencia de las medidas extraordinarias, la empresa deberá mantener el empleo de manera que no podrán producirse extinciones salvo aquellas que resulten ajenas a la voluntad del empresario o que se puedan resolverse válida y lícitamente por la concurrencia de las causas previstas en el artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores. Esta norma ha sido más que cuestionable por cuanto afecta a la libertad de empresa. Coarta o limita al empresario a organizar su empresa. Téngase en cuenta que la mayor parte de empresas de nuestro país son PYMES⁴⁴.

- Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19⁴⁵.

Dado que desde el 14 de marzo la mayoría de los desplazamientos que se producen en nuestro país, tienen como causa la actividad laboral y profesional se hace necesario adoptar una medida en el ámbito laboral, que permita articular la limitación de movimientos y reducirla hasta los niveles mínimos. Se trata de regular un permiso retribuido recuperable para personal laboral por cuenta ajena. Tiene carácter obligatorio y limitado en el tiempo entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo el personal laboral por cuenta ajena que preste servicios en

⁴³ BOE, n. 86, de 28 de marzo.

⁴⁴ De media, una empresa en España tiene 4,7 trabajadores, una cantidad algo superior a los 4 de Italia, pero que queda por debajo de los 5,7 de Francia, los 11 de Reino Unido y los 11,7 de Alemania. Una muestra que disminuye la productividad y la resiliencia de las empresas ante embestidas económicas como la actual, (https://www.abc.es/economia/abci-pequeno-tamano-empresas-deja-espana-mas-expuesta-crisis-202004200138_noticia.html).

⁴⁵ BOE, n. 87, de 29-03-2020.

empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tal en el anexo de este Real Decreto. Se exceptúan de su aplicación las personas trabajadoras que tengan su contrato suspendido durante el período indicado y aquellas que puedan continuar prestando servicios a distancia mediante el teletrabajo.

- Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo⁴⁶.

El objetivo es facilitar el tránsito hacia las reducciones de jornada, que suponen un menor impacto económico sobre la persona trabajadora y que permitirán atender de manera paulatina a la oferta y demanda de productos y servicios de las empresas, en la medida en la que la actividad y estructura de personal lo permitan. Asimismo, lo anterior permite garantizar una mejor gestión del tiempo de trabajo, reduciendo los tiempos de exposición, de conformidad con la información actualizada por parte de las autoridades públicas sobre la prevalencia del Covid-19.

4. Consideraciones finales

El único precedente existente en nuestra democracia sobre la declaración del estado de alarma fue el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo⁴⁷, que fue recurrido en amparo por 327 controladores aéreos. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 83/2016, de 28 de abril de 2016, sostuvo que las personas que considerasen lesionados sus derechos fundamentales por las medidas contenidas en el Real Decreto podrían acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional una vez agotada la vía jurisdiccional. La referida STC 83/2016, de 28 de abril (Fundamento Jurídico Octavo) afirma que «la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio». Actualmente una de las grandes dicotomías planteadas por la doctrina ha sido si con la declaración de Estado de Alarma de 14 de marzo se han suspendido o limitado derechos: las medidas adoptadas para el confinamiento suponen una suspensión o una restricción al ejercicio de los derechos fundamentales?

⁴⁶ BOE, n. 134, de 13-05-2020.

⁴⁷ BOE, n. 295, de 4 de diciembre de 2010.

Después de tanto daño que esta pandemia ha realizado a nivel sanitario, sobre todo, pero también a nivel económico y social creemos inútil ahondar en una dicotomía puramente doctrinal: suspensión/ limitación. Lo que nos parece claro es que el estado de alarma está previsto constitucionalmente para adopción de medidas consecuencia de una pandemia como la presente. Creemos también que es correcto que todas las autoridades, todas las administraciones se sometan a la autoridad competente (el Gobierno de España) a fin de dar una respuesta única o similar en todo el territorio español. Ahora bien, determinadas medidas adoptadas han sobrepasado – a nuestro modo de ver- los límites constitucionales y legislativos (Ley Orgánica 4/1981) del estado de alarma. Bien por ser excesivas, bien por limitar derechos que no deberían haberse visto afectados (pongamos como ejemplo la libertad religiosa o libertad de empresa). No discutimos que el confinamiento era una medida necesaria. No lo ponemos en duda, no obstante, quizás ha habido un exceso de celo adoptando uno de los confinamientos más estrictos a nivel europeo. Es coherente con el estado de alarma? Estas preguntas deberá contestarlas el Tribunal Constitucional⁴⁸.

Otra de las críticas es la falta de control que se ha hecho al Gobierno por parte del Parlamento desde la semana del 10 de marzo hasta la del 15 de abril dado que la actividad se redujo al mínimo, celebrándose solamente los Plenos para la prórroga el Estado de Alarma y la convalidación de Decretos Leyes, y las comparecencias del ministro en la Comisión de Sanidad. Efectivamente si hay un momento en que el control del gobierno era imprescindible es precisamente éste. Sin embargo, el 10 de marzo, incluso antes de la declaración del Estado de Alarma, la Presidenta del Congreso anunció que se “aplazaba” la actividad parlamentaria y desconvocó el Pleno previsto para esa semana. El día 12 amplió dicho aplazamiento dos semanas más. El 19 de marzo, la Mesa del Congreso, a propuesta de su Presidenta, acordó la suspensión, desde ese día, del «cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara hasta que la Mesa levante la suspensión» (BOCG, 20 de marzo de 2020). Efectivamente había restricciones de movilidad y el Reglamento del Congreso no tiene previsto en su articulado la celebración de sesiones telemáticas, pero también es cierto que la ciudadanía ha tenido en pocos días que adaptarse a las circunstancias propias del momento

⁴⁸ El Decreto de Estado de Alarma ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad presentado por 52 diputados de Vox. El Pleno del Tribunal Constitucional por unanimidad ha admitido a trámite dicho recurso el 6 de mayo de 2020.

fomentando el teletrabajo y las reuniones virtuales, un esfuerzo similar era también esperable para nuestros representantes políticos.

Para concluir, otro gran interrogante es si uso estados excepcionales es el único posible para hacer frente a la pandemia creada por la Covid-19. Si no es la única opción para limitar derechos fundamentales, por un lado, y por otro, para la implantación de restricciones a derechos de forma homogénea en todo el territorio nacional. Sería posible contar con un marco legal que pueda crear seguridad jurídica sin alterar la distribución de competencias entre el Estados y las Comunidades Autónomas y que, al mismo tiempo, sea eficaz para la adopción de medidas necesaria frente a la crisis sanitaria? Creemos que si la situación pandémica se prolonga en el tiempo habrá que pensar en medidas que proporcionen, en medio del caos sanitario, al menos seguridad jurídica, evitando la declaración de estado de alarma.

MARÍA JOSÉ CARAZO LIÉBANA
Universidad de Jaén