

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche



Trabajo Fin de Grado

**LA INCONSTITUCIONALIDAD
DE LOS
ESTADOS DE ALARMA**

Alumno: Alberto Buj Acosta

Tutora: Ana Orts Rodríguez

Grado en Derecho

2022/2023

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	4
INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	5
PRIMERA PARTE	
Marco constitucional y normativo. Derechos fundamentales y estado de alarma.....	7
1. Marco constitucional. Artículos 55 y 116 de la Constitución española.....	7
1.1 Teoría de los derechos fundamentales. Conceptualización.....	7
1.2 Regulación constitucional de los estados excepcionales.....	8
2. Marco normativo. LO 4/1981, de 1 de junio.....	9
2.1 Requisitos generales de los estados de excepción.....	9
2.2 Requisitos específicos del estado de alarma.....	15
SEGUNDA PARTE	
Declaraciones de los estados de alarma. Su inconstitucionalidad	19
1. Las declaraciones de estados de alarma. Covid-19.....	19
1.1 RD 463/2020, de 14 de marzo.....	19
1.2 RD 926/2020, de 25 de octubre.....	22
2. Inconstitucionalidad parcial del RD 463/2020.....	24
2.1 Análisis de la STC, pleno, 148/2021, de 14 de julio.....	24
2.1.1 Introducción.....	24
2.1.2 Fundamentación jurídica.....	26
2.1.3 Fallo.....	29
2.1.4 Votos particulares.....	29
2.1.5 A modo de conclusión.....	32
2.2 Análisis de la STC, pleno 183/2021, de 27 de octubre.....	33

2.2.1	Introducción.....	33
2.2.2	Fundamentación jurídica.....	33
2.2.3	Fallo.....	35
2.2.4	Votos particulares.....	35

TERCERA PARTE

Consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad.....	39
--	----

1. Consecuencias para el gobierno.....	39
2. Consecuencias para la ciudadanía.....	41

CONCLUSIONES.....	43
-------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	45
-------------------	----

1. Autores.....	45
2. Jurisprudencia.....	48
3. Normativa.....	48

ABREVIATURAS

Art./Arts.: Artículo/Artículos

CE: Constitución Española 1978

DFFF: Derechos Fundamentales

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

FFAA: Fuerzas Armadas

FFCC: Fuerzas y cuerpos de seguridad

FJ/FFJJ: Fundamento Jurídico/Fundamentos jurídicos

LO: Ley Orgánica

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

OMS: Organización Mundial de la Salud

RD: Real Decreto

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La situación que vivió el mundo hace ya tres años fue muy compleja, enfrentándose a un virus desconocido que provocó la declaración por la OMS de pandemia internacional. Los principales gobiernos del mundo adoptaron diferentes medidas para enfrentarse a ello; en España se declaró, en marzo de 2020, el segundo estado de alarma de nuestra historia¹, tras el acordado mediante RD 1673/2010 durante la crisis de los controladores aéreos. El gobierno declaró y prorrogó varios estados de alarma, consecuencia del COVID-19, algunos de ellos fueron declarados parcialmente inconstitucionales por el TC.

Con este planteamiento, el objetivo del presente trabajo es analizar exhaustivamente las sentencias del TC que declararon parcialmente inconstitucionales dos estados de alarma. Lo haremos a través de un breve estudio sobre cuándo pueden declararse los estados excepcionales, así como sus requisitos constitucionales y los previstos en la orgánica que los desarrolla. Incidiendo, principalmente, en el debate que suscita si los estados de alarma declarados suspendieron o sólo limitaron derechos fundamentales.

Para ello, dividiremos el trabajo en tres partes. En la primera estableceremos un marco constitucional y normativo, necesario para poder entender las sentencias del TC; una aproximación a la teoría de los derechos fundamentales y, en concreto, a los estados excepcionales.

Una segunda parte donde se estudian brevemente los dos RD que fueron declarados parcialmente inconstitucionales; al mismo tiempo que se examinan, detenidamente, las SSTC que declararon dicha inconstitucionalidad. Sobre todo se estudia su fundamentación jurídica y el fallo; así como los derechos fundamentales afectados. Y,

¹ “La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos”. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692>.

finalmente, una tercera parte en la que se analizan las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad para el gobierno y la ciudadanía.

La metodología que se utiliza en el presente trabajo es el estudio de la normativa, así como un estudio de la doctrina y, sobre todo, de la jurisprudencia constitucional; incidiendo en el examen de los Reales Decretos 463/2020 y RD 926/2020 y de las dos sentencias que declaran parcialmente inconstitucionales los mismos, SSTC 183/2021 Y 148 /2021.

PRIMERA PARTE

Marco constitucional y normativo

1. Marco constitucional. Artículos 55 y 116 de la Constitución española

1.1 Teoría de los derechos fundamentales. Conceptualización

El constitucionalismo moderno responde a la idea de que los poderes públicos tienen la obligación de proteger, garantizar los DDFF. Los mismos son considerados derechos subjetivos² inherentes al ser humano por el hecho de serlo y que son “inalienables, inviolables e irrenunciables”³. Surgieron ante la necesidad de limitar y controlar el poder estatal, para proteger la esfera individual del ciudadano de las injerencias del Estado⁴. Así el individuo, como titular de DDFF, puede exigir su efectivo cumplimiento⁵.

Son muchas las definiciones que podemos dar de los derechos fundamentales, así podemos decir que son aquellos derechos “declarados por la CE, que gozan del máximo nivel de protección”⁶. O, como afirma Luigi Ferrajoli, son “aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de persona, ciudadanos, o personas con capacidad de obrar”⁷. En definitiva, podemos considerarlos como los derechos que poseen los ciudadanos frente a los poderes públicos.

Cuando hablamos de DDFF, nos referimos a derechos que gozan de especial protección frente a otros; poseen un carácter universal, son indisponibles, inalienables,

² SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Derechos fundamentales y forma política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 575.

³ ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 178.

⁴ LAFUENTE BALLE, J.M., “Los estados de alarma excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n.º 31, UNED, Madrid, 1991, pp. 27-67.

⁵ BATISTA TORRES, J., “Derechos Humanos y derechos fundamentales, Comentarios doctrinales”, *Revista de análisis Derecho del Trabajo*, n.º 2, Ius labor, Barcelona, 2018, pp. 186-213.

⁶ PECES-BARBA, G., *Escrito sobre derechos fundamentales*, Eudema Universidad, Madrid, 1988, pp. 199-202.

⁷ BATISTA TORRES, J., “Derechos Humanos y derechos fundamentales Comentarios doctrinales”, *Revista de Análisis Derecho del Trabajo*, n.º 2, Ius labor, Barcelona, 2018, pp. 186-213.

intransmisibles y personalísimos. Algunos autores, además, agregan que son constitucionales, no absolutos e irrenunciables⁸ y que se pueden ejercer frente al Estado⁹. En cuanto al contenido de los derechos fundamentales, habrá que estar tanto a lo establecido en la propia constitución, como en la jurisprudencia del TC, así como a la regulación legal en desarrollo de estos¹⁰.

Centrándonos en el ordenamiento jurídico español, los derechos fundamentales se regulan en el Título I de la CE, gozando de una especial protección los contenidos en los arts. 14 al 29 y 30.2, tal y como se desprende del art. 53 CE¹¹. Destacando los mecanismos de defensa que poseen frente a posibles vulneraciones¹².

1.2 Regulación constitucional de los estados excepcionales

La CE, en su artículo 116 dentro del Título V: De las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales prevé tres tipos de estados excepcionales, ante determinadas circunstancias y que conllevan una suspensión o limitación de derechos fundamentales: el estado de alarma, de excepción y de sitio. El artículo 55 se refiere a la suspensión de derechos y libertades, en los estados de excepción y de sitio, este no se aplicará al Estado de Alarma. No obstante, la Constitución no concreta para qué situaciones se va a emplear cada uno de ellos, debemos remitirnos a su Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio de los Estados de alarma, excepción y sitio, que expone en su articulado las disposiciones

⁸ MARÍN, A. L., “Concepto, Fundamentos y Evolución de los Derechos Fundamentales”, *Revista de Filosofía*, n.º 55, Thémata, Madrid, pp. 227-238. Disponible en: [file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-FormacionYEvolucionDeLosDerechosFundamentales-79388%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-FormacionYEvolucionDeLosDerechosFundamentales-79388%20(2).pdf).

⁹ FUSTER, B., *Los derechos humanos como derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxzdW5kYXlyZXllc2xIZ2FsfGd4OjY0YmUyYjk2ZjY4OWIxODM>.

¹⁰ BATISTA TORRES, J., “Derechos humanos y derechos fundamentales. Algunos comentarios Doctrinales”, *Revista de Análisis Derecho del Trabajo*, Ius labor, Barcelona, 2018, pp.186-213.

¹¹ Art. 53 CE “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

¹² BATISTA TORRES, J., *obra cit.*, pp. 186-213.

comunes de los tres estados, así como su declaración de manera individual -y que estudiaremos en los siguientes epígrafes del trabajo-.

Centrándonos en el estado de alarma, éste se encuentra regulado en el artículo 116.2 de la CE, que establece que será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dado 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 declaración¹³.

El estado de excepción se encuentra en el art 116.3 de la CE, previsto para un supuesto más grave que el anterior. Será acordado por el Consejo de ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados, su duración no excederá de 30 días, aunque podrán ser prorrogados. Mientras que el estado de sitio es el tercero y último de los estados excepcionales, se encuentra previsto en el art 116.4 CE; y está previsto para un supuesto de crisis de Estado. Es competencia exclusiva del Congreso de los Diputados, siendo propuesta la declaración por el Gobierno.

Pero no podemos entender los estados excepcionales regulados en el art. 116 CE sin ponerlos en relación con un artículo fundamental, el art. 55.1 CE¹⁴ que regula la posibilidad de suspensión de derechos cuando se declaren los estados de excepción o de sitio y nunca ante la declaración de un estado de alarma. Cuestión fundamental en el análisis que pretendemos realizar.

2. Marco normativo. LO 4/1981, de 1 de junio

2.1 Requisitos generales de los estados de excepción

¹³ www.opositas.com/suspension-de-derechos-y-libertades-articulo-55-de-la-constitucion-espanola/.

¹⁴ Art. 55.1 CE “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, 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”. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

El art. 116 CE ha sido desarrollado por ley 4/1981, de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y de sitio¹⁵. Esta ley consta de 4 capítulos; el primero se refiere a aspectos comunes de los estados excepcionales y el resto de los capítulos se ocupa de la regulación específica de los distintos estados de excepción. Cada estado está regulado en un capítulo diferente con sus características relevantes, dependiendo de su intensidad de excepcionalidad¹⁶.

El llamado “modelo del estado excepcional”, se caracteriza por la tipificación de la emergencia que amenaza el orden constitucional, su determinación de la competencia para apreciar la concurrencia de dicha situación, la enumeración del elenco de medidas que corresponde adoptar con carácter excepcional, limitado, temporal, espacial y materialmente para la superación de la misma, la fijación de un núcleo constitucional intangible o resistente, incluso en dicha situación de emergencia y las garantías previstas frente a la extralimitación en la utilización de los poderes excepcionales. Se pretende con este modelo conseguir garantizar la vigencia del Estado de Derecho en situaciones en las que el mantenimiento de los poderes públicos no resulte suficiente para garantizar la defensa constitucional¹⁷.

Los tres Estados tienen caracteres comunes previstos en la LO 4/1981¹⁸ que exponemos a continuación¹⁹:

- a) Responde a unas circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.
- b) Las medidas adoptadas en virtud de dichos regímenes y su duración deben ser indispensables y proporcionadas para su finalidad.
- c) La declaración del estado excepcional deberá ser objeto de publicación inmediata al BOE y entrará en vigor en ese momento.

¹⁵ <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142094>.

¹⁶ LAFUENTE BALLE, JM., “Los estados de alarma excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n.º 31, UNED, Madrid, 1990, pp. 27-67.

¹⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

¹⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

¹⁹ Parafraseado de SIEIRA MUCIENTES, S., “Los Estados Excepcionales”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104, Cortes Generales, Madrid, 2018, p. 363.

- d) Una vez finalizada la duración del estado, ya no serán eficaces las medidas adoptadas, salvo respecto de las sanciones firmes.
- e) La aplicación del régimen excepcional no interrumpe el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.
- f) Las medidas adoptadas en aplicación de dicha Ley Orgánica serán impugnables en vía jurisdiccional.
- g) Podrán ser indemnizados los daños y perjuicios causados por los actos y disposiciones dictadas durante la vigencia del estado excepcional, de acuerdo con lo que prevé las leyes.

En cuanto a las diferencias entre ellos, el profesor Lafuente Balle entiende el Estado de Alarma como el primero de los estados excepcionales regulados en la CE (Art. 116.2), siendo su “ratio Legis” el establecimiento de un estado excepcional, así como el imposible mantenimiento de la normalidad, el cual debe carecer de motivos políticos, de forma que el restablecimiento de la normalidad no requiera la suspensión de derechos constitucionales²⁰.

La profesora Aba Catoira considera que las principales diferencias del Estado de Alarma, respecto de los estados de excepción o sitio es que el primero responde a una emergencia que surge por cuestiones naturales o materiales, mientras los estados de excepción o sitio, responde a circunstancias políticas²¹.

El TC en su sentencia 83/2016, afirma que “a diferencia de los Estados de excepción y de sitio, la declaración del Estado de Alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, (art 55.1 CE contrario sensu), aunque si la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos (...)FJ 8)²².

²⁰ Parafraseado de SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Derechos fundamentales y forma política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, p. 575.

²¹ ABA CATOIRA A., *El Estado de alarma en España, Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, 2011, p. 315.

²² <https://www.elmundo.es/espana/2021/07/15/60f02f90fc6c83f34e8b4631.html>.

No obstante, hemos de examinar las diferencias que se desprenden de la regulación normativa:

A) Duración del estado²³:

Para el estado de alarma, se prevé una duración de 15 días como máximo, la cual podrá ser prorrogada, sin que se prevea ninguna limitación en el tiempo de este periodo de prórroga. (art. 6). En cambio, para el estado de excepción, se prevé una duración de 30 días, prorrogables por otros 30 días. (art. 13). Finalmente, no se establece ninguna duración máxima para el estado de sitio.

B) Órgano competente para declarar el estado y sus prorrogas²⁴:

El órgano competente para declarar el estado de alarma es el Gobierno, mediante Decreto acordado en Consejo de ministros. Su prórroga deberá ser autorizada expresamente por el Congreso de los Diputados. (art. 6). Para el estado de excepción, la autorización del Congreso de los Diputados será necesaria para su declaración por el Gobierno mediante Decreto acordado en Consejo de ministros. Su prórroga únicamente podrá ser acordada en el Congreso de los Diputados. (art. 14). En el estado de sitio, corresponde al Gobierno su proposición. (art. 32).

C) Territorio afectado por la declaración²⁵:

En los tres estados se puede referir a todo el territorio nacional o solamente a una parte de este.

D) Autoridad competente²⁶:

²³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

²⁴ Ídem.

²⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

²⁶ Ídem.

En el estado de alarma, la Autoridad competente podrá ser o el Gobierno, o cuando el territorio afectado sea solo una Comunidad Autónoma, el presidente de la referida Comunidad Autónoma, el presidente de la referida Comunidad Autónoma por delegación del Gobierno. (art.4). En el estado de excepción, la Autoridad competente será el Gobierno. (art.14). En el estado de sitio, la Autoridad competente, será el Gobierno, quien designará a la Autoridad militar que deberá ejecutar las medidas adoptadas. (art.32).

E) Las autoridades bajo los órdenes de la Autoridad competente²⁷:

En el estado de alarma, 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 es el Presidente de una Comunidad Autónoma, este podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero sin estar bajo las órdenes de la Autoridad competente (art. 9).

En el estado de excepción, se prevé la posibilidad de que, cuando la declaración afecte solamente a una Comunidad Autónoma, el Gobierno coordine sus competencias con dicha Comunidad Autónoma. (art. 31). En el estado de sitio, además de la Autoridad Militar que estará bajo las órdenes del Gobierno, las Autoridades civiles seguirán ejerciendo sus competencias que no fueron objeto de delegación a la Autoridad Militar, pero entregarán a dicha Autoridad militar todas las informaciones que solicite o que resulte necesario comunicar. (art.36).

F) Adopción de las medidas²⁸:

En el estado de alarma, las medidas que podrán acordarse están especificadas y consisten en limitar la circulación de personas, practicar requisas temporales, intervenir y ocupar transitoriamente industrias, racionar el consumo de artículos de primera necesidad e impartir las ordenes necesarias, el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y determinados centros de producción. (art.4).

²⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

²⁸ Ídem.

En el estado de excepción, se permite suspender determinados derechos constitucionales (derecho a la libertad y seguridad, inviolabilidad del domicilio, secreto de las comunicaciones, derecho de circulación, derecho de expresión...), y adoptar medidas respecto de cada uno de ellos (detenciones, inspecciones y registros domiciliarios, intervención de comunicaciones, control de transportes, prohibición de circulación, etc.). Además, la ley prevé expresamente que, si mientras dure el estado de excepción, se da una de las circunstancias del estado de alarma, se podrá adoptar también las medidas previstas por la ley para el estado de alarma. (art.15).

En el estado de sitio, se prevé que se podrán adoptar todas las medidas previstas para los estados de alarma, excepción, además de la suspensión temporal de las garantías jurídicas previstas al artículo 17.3 de la CE. (art. 32).

G) Consecuencias del incumplimiento de las medidas²⁹:

El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente durante el estado de alarma será objeto de las sanciones previstas por el régimen común. Se prevén determinadas sanciones si dichos actos fueron cometidos por funcionarios o autoridades. (art. 10).

En cuanto al estado de excepción, se prevén sanciones para el caso del personal al servicio de una Administración pública, que favoreciese con su conducta la actuación de los elementos perturbadores del orden. Además, se establece la posibilidad por el juez de imponer prisión preventiva a cualquier persona presuntamente responsable de hechos constitutivos de delitos contra el orden público o contra la seguridad ciudadana. (art. 29).

Para el estado de sitio, se establece que el Congreso de los Diputados podrá determinar los delitos que quedan sometidos a la Jurisdicción militar (art. 35).

²⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

2.2 Requisitos específicos del estado de alarma

Se encuentra regulado en el art. 116 CE y en los arts. del 4 al 12 de la LOAES. El art 116.2 CE³⁰ establece que “Podrá ser declarado mediante decreto acordado en Consejo de ministros, por un plazo máximo de 15 días y para cuya prórroga es necesaria la autorización previa del 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”. Y su declaración, con los requisitos expuestos, no permite la suspensión de derechos como se desprende del art. 55 CE.

A su vez el estado de alarma se encuentra regulado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en los arts. del 4 al 12³¹. En ellos se establece que el gobierno puede declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional; y además se fijan los supuestos que han de darse para su declaración:

- 1) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales, son situaciones consecuencia de fenómenos o desastres naturales.
- 2) Crisis sanitarias, epidemias, situaciones de contaminación graves, causas que pueden ser naturales o por seres humanos.
- 3) 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 CE, cuando concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. La paralización de servicios públicos esenciales por sí sola, no puede dar lugar a la declaración de estado de alarma, es necesario que concurra alguno de los supuestos mencionados anteriormente.

³⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

³¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

- 4) Por último, el apartado 4 se refiere a situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad³².

Los arts. 5 al 8 corresponden al procedimiento para su declaración³³. La declaración se atribuye al Gobierno, la iniciativa de la solicitud puede provenir del Consejo de ministros; y también existe la posibilidad de que pueda solicitarlo el presidente de una Comunidad Autónoma. El Gobierno procede a su declaración mediante decreto del Consejo de ministros que designe la autoridad competente, el ámbito territorial de actuación, su duración (máximo 15 días, pasado este plazo existe la posibilidad de una prórroga por decreto, sujeto a la aprobación expresa del Congreso) y los efectos. En cuanto al ámbito territorial, el estado de alarma puede afectar a todo o parte del territorio nacional.

En los artículos 9 y 10, se desarrollan las competencias³⁴. Y así, el artículo 9 , establece que tanto las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, como los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas estarán sujetos a las órdenes de la Autoridad competente, que puede tratarse tanto del Presidente del Gobierno como del Presidente de una Comunidad Autónoma, cuando afecte sólo a esta, cuando sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares³⁵.

Asimismo, el artículo 10 dispone una normativa sancionadora en caso de incumplimiento o de resistencia a las órdenes de la autoridad competente por parte de los funcionarios, lo que supondría una inmediata suspensión y notificación, en su caso, al juez y superior jerárquico. También prevé que, si dichos actos fueran realizados por las autoridades, sus facultades serán asumidas por la autoridad competente durante el tiempo de vigencia del estado de alarma.

³² Ídem.

³³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

³⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

³⁵ Ídem.

Por otro lado es necesario poner de relieve, como características concretas del estado de alarma, que, ex art. 55 de la CE, no se pueden suspender derechos, sólo en los estados de excepción o de sitio³⁶. No obstante, el estado de alarma permite la limitación de los derechos siguientes (art 11 LOAES)³⁷:

- a) Limitación de 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 ellos a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad
- e) Impartir las ordenes de necesarias para asegurar el abastecimiento de mercados y funcionamiento de los servicios en los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

Por último, el artículo 12 de la LOAES, declara que la autoridad competente podrá adoptar normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales en los supuestos de catástrofes, calamidades o desgracias públicas y crisis sanitarias. Así el art 12.2, también menciona la movilización del personal de las empresas y servicios intervenidos, en el caso de la paralización de servicios públicos esenciales y del desabastecimiento de productos de primera necesidad, acordada por el Gobierno con el fin de asegurar su funcionamiento³⁸.

³⁶ Ídem.

³⁷ Ídem.

³⁸ LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

Para concluir este apartado cabe recordar que es importante señalar que las medidas reguladas en el Capítulo II de la Ley Orgánica para el estado de alarma no hablan de suspender el ejercicio de derechos constitucionales ni afectar a su contenido esencial, sino que se trata de limitaciones en el ejercicio de estos. Afirmación necesaria, toda vez que es una de las principales cuestiones que trata el TC en las sentencias en las que declara parcialmente inconstitucionales varios estados de alarma.

SEGUNDA PARTE

Declaraciones de los estados de alarma. Su inconstitucionalidad

1. Las declaraciones de los estados de alarma. Covid-19

Con anterioridad a la declaración del estado de alarma de 2020, se declaró un estado de alarma previo, el 4 de diciembre de 2010, como consecuencia de un conflicto de los controladores aéreos. Fue la primera vez en nuestra historia constitucional en la que se declaró el mismo, al no conseguir normalizar la situación del tráfico aéreo por otros medios.

El segundo estado de alarma de nuestra historia constitucional se declara en marzo de 2020; cuando se extiende por todo el mundo el COVID-19, enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2 de origen desconocido. La enfermedad se propaga muy rápidamente y la OMS, el 30 de enero de 2020, afirma que existe un riesgo de salud pública de interés internacional. A nivel europeo, se detectan los primeros casos en Francia, Alemania y otros países; pero la situación empeora a finales de febrero cuando se produce un gran brote en Italia³⁹.

En España se descubre el primer caso en Valencia, por el fallecimiento de un hombre infectado por el virus SARS-CoV-2, que lo había contraído en Nepal. Esta situación empeoró las semanas siguientes debido a la gran cantidad de actos multitudinarios que se produjeron en fechas próximas a los primeros casos⁴⁰. Algunos profesionales y políticos creen que el Gobierno actuó tarde, pudiendo haber adoptado algunas medidas antes para contener la infección.

Vamos a examinar los dos principales estados de alarma declarados

1.1 RD 463/2020, de 14 de marzo

Con estos antecedentes se declaró en nuestro país el estado de alarma -segundo de nuestra historia- mediante el RD 463/2020, de 14 de marzo; y ello con ocasión de la situación de crisis sanitaria descrita y ocasionada por el COVID-19⁴¹.

³⁹ https://atlasnacional.ign.es/wane/La_pandemia_COVID-19_en_Espa%C3%B1a.

⁴⁰ <https://mgvf.org/covid-19-en-espana-primera-ola-de-la-emergencia>.

⁴¹ RD 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la crisis sanitaria. Disponible en:

El estado de alarma entró en vigor a las 00:00 horas del 15 de marzo, tras la publicación en el BOE del citado RD 463/2020, de 14 de marzo⁴²; su declaración fue acordada en Consejo de ministros y tuvo su fundamento en el art. 4 apartado b) y d), de la LOAES, que prevé, como una de las causas para su declaración, las crisis sanitarias⁴³. En lo referente al ámbito territorial de actuación, las medidas acordadas se impusieron en todo el territorio nacional; en cuanto a su duración, en principio se estableció una duración inicial de 15 días naturales (art. 3)⁴⁴.

Entre las medidas adoptadas por el gobierno para frenar la expansión del virus, y que son relevantes para el objeto de nuestro estudio, cabe destacar la limitación de la libertad ambulatoria de los ciudadanos (art. 7 RD 463/2020). Únicamente se permitía abandonar el domicilio en las situaciones siguientes⁴⁵:

- 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) Causas de fuerza mayor o situación de necesidad.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

⁴² Ídem.

⁴³ LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

⁴⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

⁴⁵ Ídem.

En el resto del articulado del RD 463/2020 encontramos medidas relativas a:

- 1) La práctica de requisas temporales y prestación personales obligatorias (art. 8).
- 2) En el ámbito educativo y de formación (art. 9).
- 3) Referentes a la actividad comercial, de hostelería y culturales (art. 10).
- 4) Las limitaciones en espacios cerrados como lugares de culto y ceremonias religiosas (art. 11).
- 5) Medidas enfocadas a reforzar el sistema sanitario (art. 12).
- 6) Al abastecimiento (art. 15).
- 7) Medidas para regular el transporte (art. 14)⁴⁶.

El Gobierno, una vez tomó la decisión de declarar el estado de alarma, comunicó a través de los medios de comunicación el decreto⁴⁷, así como los motivos y las causas por los que fue necesaria su declaración. e informó a la ciudadanía de que dicha declaración, y las medidas acordadas, era la única alternativa para evitar el contagio y los fallecimientos masivos de la población.

Con lo expuesto, entendemos que el gobierno tenía legitimación constitucional (art. 116 CE) y normativa (LOAES) para dictar el RD examinado. Cuestión distinta es si las medidas adoptadas, y que hemos expuesto, era posible dictarlas mediante la declaración de un estado de alarma o hubiera sido necesario declarar el estado de excepción. Lo que también conlleva que nos planteemos si algunas de las medidas eran

⁴⁶ RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (2020). Boletín Oficial del Estado «BOE». Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

⁴⁷ Dicha posibilidad está prevista en la LOAES y es común a los tres estados excepcionales.

limitativas de derechos o suponían una auténtica suspensión de los mismos (art. 55 CE); suspensión, que como hemos examinado con anterioridad, no está prevista en la declaración de los estados de alarma, sí en los estados de excepción o de sitio.

Continuando con el examen de este RD, una vez agotado el período ordinario de la declaración del estado excepcional, y debido a que la situación no había mejorado a pesar de la imposición de las medidas, el gobierno se vio obligado a seguir con las medidas, es decir a dictar otros reales decretos para prorrogar el examinado⁴⁸. El estado de alarma se prorrogó varias veces y con cada nueva prórroga se fueron modificando las medidas que limitaban -o restringían- derechos. Es decir, que conforme la situación mejoraba o empeoraba las medidas se iban adaptando a tales circunstancias⁴⁹.

Fueron varias las prórrogas del estado de alarma que se declararon. Entre ellas, señalar las operadas por RD 476/2020, de 27 de marzo; RD 487/2020, de 10 de abril; RD 492/2020, de 24 de abril; RD 514/2020, de 8 de mayo; RD 573/2020, de 22 de mayo y RD 555/2020, de 5 de junio.

1.2 RD 926/2020, de 25 de octubre

La segunda declaración del estado de alarma se acordó por el RD 926/2020, de 25 de octubre⁵⁰. Los nuevos brotes de coronavirus durante el verano de 2020 llevaron a la declaración del segundo estado de alarma por COVID-19. Con este RD no se prorroga ninguno anterior, sino que supuso un nuevo estado de alarma. No obstante, el mismo se prorrogó, por plazo de seis meses, mediante RD 956/2020, de 3 de noviembre.

Destaca, a diferencia del primero, el traspaso a las CCAA de la decisión y ejecución de las medidas de limitación de circulación previstas en el mismo; otorgó un gran protagonismo a los presidentes de las CCAA, convirtiéndolos en autoridades delegadas.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ https://atlasnacional.ign.es/wane/La_pandemia_COVID-19_en_Espa%C3%B1a.

⁵⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>.

En concreto, este RD acordó que las autoridades competentes delegadas podían dictar, por delegación del gobierno, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11 (art.2.3 RD 926/2020, de 25 de octubre)⁵¹. Esto supuso una medida muy criticada, que comparto, toda vez que hizo que ante situaciones iguales/parecidas la respuesta fuera distinta según la CCAA en la que nos encontráramos.

Por otro lado, señalar que las medidas más destacables y controvertidas en este RD son:

- 1) El llamado *toque de queda*, regulado en el art. 5 del RD 926/20, de 25 de octubre, indicando que “1. Durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades:
 - a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.
 - b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
 - c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.
 - d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
 - e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.
 - f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
 - g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

⁵¹RD 926/2020, de 25 de octubre, que declara el segundo estado de alarma. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>.

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.

2) La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas”⁵².

El *toque de queda* plantea, de nuevo, el problema de la limitación o suspensión de derechos y, además, al dejar margen para que cada CCAA pueda establecer su propio *toque de queda*, puede afectar/vulnerar el principio de igualdad del art. 14 CE.

2. Inconstitucionalidad parcial del RD 463/2020, de 14 de julio

2.1 Análisis de la STC, pleno, 148 /2021, de 14 de julio

2.1.1 Introducción

El 14 de julio de 2021 el TC declaró la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Esta sentencia ha causado controversia doctrinal, puesto que plantea la cuestión sobre la interpretación de los artículos 55 y 116 de la CE; así como de algunos preceptos de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio⁵³.

Es cuestión clave, y la avanzamos, que el TC afirmó que “la inconstitucionalidad parcial del RD 463/2020, de 14 de marzo, no deriva del contenido material de las medidas

⁵²<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898#:~:text=Vigencia%20hasta%20las%2000%3A00,Prorrogable.>

⁵³GARCÍA, J., “Constitucionalidad de la alarma”, *El País*, 12 de julio de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2021-07-12/constitucionalidad-de-la-alarma.html>

adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales⁵⁴. Es decir, y lo compartimos, que está de acuerdo con las limitaciones/suspensiones de derechos; con todas las medidas adoptadas, no las cuestiona. Sí cuestiona si es adecuado el instrumento jurídico que se utilizó; es decir, si debió haberse declarado el estado de excepción. Para ello entra a examinar las limitaciones acordadas en el RD y si éstas supusieron o no la suspensión de derechos.

No obstante, antes de entrar en profundidad en la fundamentación jurídica de la sentencia, hacer constar los antecedentes de la misma. Y así, la sentencia objeto de nuestro estudio dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox, que estaba legitimado para ello ex art. 162 CE.

Los recurrentes alegaron:

1) La inconstitucionalidad de los artículos 7, 9, 10 y 11 del RD 463/2020, de 14 de marzo⁵⁵; de los Reales Decretos por los que se prorroga el estado de alarma (RD 476/2020, 27 de marzo⁵⁶, RD 487/2020, de 10 de Abril⁵⁷, el RD 492/2020, de 24 de abril⁵⁸) y, por último, la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales, en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres, para la limitación de los contagios, así como la infección y su rápida propagación⁵⁹.

2) A juicio del grupo político recurrente, determinadas limitaciones suponían una suspensión de los derechos constitucionales que vulnerarían los artículos 55.1 y 116 de la CE y la propia LOAES, que prohíbe expresamente la suspensión de los derechos fundamentales en el marco del estado de alarma.

⁵⁴ RD 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la crisis sanitaria. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>.

⁵⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4413.

⁵⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4652>.

⁵⁹ www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4173.

2.1.2 Fundamentación jurídica

En la fundamentación jurídica, el TC se centra en determinar si las medidas adoptadas supusieron una suspensión o limitación de derechos; afirmando el Alto Tribunal que la suspensión es una “limitación especialmente cualificada”⁶⁰, que se configura como una “cesación, aunque temporal, del ejercicio del derecho y de las garantías”⁶¹ que lo protegen, y que puede recaer sobre determinados derechos y libertades únicamente bajo los estados de excepción y de sitio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55.1 CE (FJ3)⁶². Bajo el estado de alarma, sólo será posible adoptar meras limitaciones de derechos y libertades, que, sin embargo, pueden llegar a exceder “las ordinariamente previstas en su régimen jurídico, pues de lo contrario, carecería de sentido la previsión constitucional de este estado de crisis” (FJ3)⁶³.

Estamos de acuerdo con dicha argumentación. La declaración de un estado de alarma nunca puede suponer la suspensión de derechos, toda vez que ello supondría ir en contra de lo dispuesto en el texto constitucional donde en ningún artículo -y, por tanto, mucho menos en el 55 CE- se establece dicha posibilidad.

Por tanto, el TC realiza en la sentencia un estudio de cada uno de los artículos cuya inconstitucionalidad se pretendía. Y así:

- 1) En cuanto a lo dispuesto en el artículo 7 del RD 463/2020, fue declarado inconstitucional; decisión que compartimos:

El TC consideró que **la concreta restricción de la libertad de circulación** era “**general** en cuanto a sus destinatarios, y de **altísima intensidad** en cuanto a su contenido”⁶⁴, “pues prohíbe circular a todas las personas, en cualquier sitio y momento, salvo los casos expresamente considerados como justificados

⁶⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁶¹ Ídem.

⁶² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Ídem. La negrita es nuestra.

(FJ5)⁶⁵ y, por tanto, suponía una suspensión de la libertad de circulación consagrada en el artículo 19 CE.

Dicha suspensión conlleva necesariamente “la prohibición o exclusión del derecho a trasladar o modificar el lugar de residencia habitual, y paralelamente, la imposición al titular, como residencia inamovible, del lugar en que venía residiendo” (FJ5)⁶⁶.

Por tanto, nos encontramos con la suspensión de un derecho fundamental (art. 19 CE) que no puede acordarse en un estado de alarma, ex art. 55 CE.

- 2) El TC examinó otros derechos fundamentales y entendió que no se suspendieron y, por tanto, no declaró su inconstitucionalidad. Entre ellos, el derecho a la educación (art. 27 CE⁶⁷) en relación con el art. 9.1 del RD 463/2020⁶⁸ (que acordaba la suspensión temporal de toda actividad presencial en educación):

El TC aclara que “**no hay una exigencia constitucional** de que la educación se imparta y preste siempre con la **presencia física del alumnado** en los centros docentes”⁶⁹. A mayor abundamiento, se acordó por una situación que requería de medidas excepcionales para hacer frente a la propagación del virus causante de la epidemia⁷⁰.

- 3) En cuanto a las medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres, el TC no las consideró inconstitucionales:

⁶⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

⁶⁸ Artículo 9.1 Real Decreto 463/2020. Se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.

⁶⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>. La negrita es nuestra.

⁷⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>.

En concreto, la Orden SND/298/2020 prohibía los velatorios en todo tipo de instalaciones, y posponía la celebración de cultos religiosos o ceremonias fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, sin perjuicio de la posibilidad de participación en la comitiva para el enterramiento⁷¹.

El TC entendió, por un lado, que la Orden no podía ser examinada por el cauce de recurso de inconstitucionalidad al no tratarse de una ley o norma con fuerza de ley; y, por otro lado, consideró que su adopción era correcta al adoptarse por razones de orden público y de protección de la salud, intentando proteger a la ciudadanía de la infección y propagación tan rápida. (FJ 10)⁷².

- 4) Respecto al derecho al trabajo y al derecho a la libertad de empresa, regulados en los arts. 35 y 38 de la CE respectivamente:

El TC afirmó que no fueron suspendidos estos derechos. Que no “cabe duda de que las reglas del artículo 10, (en sus apartados 1, 3 y 4), constriñen con carácter temporal, de manera muy intensa el libre mantenimiento de la actividad empresarial de algunos sectores”, aunque ello está amparado en la LO 4/1981 y en el artículo 116.1 de la CE; y, por tanto, entiende que no se suspendieron estos derechos y no declara la inconstitucionalidad de los preceptos del RD que lo acordaron.

- 5) Respecto a la impugnación del art. 10 RD sobre distintas medidas que afectan a la apertura al público de establecimientos y que contenían la posibilidad de que el ministro de sanidad pudiera modificar, ampliar o restringir dichas medidas⁷³:

⁷¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁷² Ídem.

⁷³ Vid. FJ 4, STC *cit.*, cuando afirma “El artículo 10 del Real Decreto 463/2020, antes transcrito, contiene reglas de diverso objeto: (i) suspensión de la apertura al público de determinados tipos de establecimientos y locales (del comercio minorista con determinadas excepciones, así como de museos y otros equipamientos culturales o para fines recreativos) y suspensión genérica de ciertas actividades (consumo de productos en los propios establecimientos comerciales; hostelería y restauración, sin perjuicio del servicio de entrega a domicilio; así como verbenas, desfiles y fiestas populares); (ii) regulación de la ocupación del espacio en los establecimientos comerciales cuya apertura al público se permite; y (iii) habilitación al ministro de Sanidad para «modificar, ampliar o restringir» unas u otras de las anteriores medidas”.

El TC declaró inconstitucionales sólo los términos “«modificar» y «ampliar» del apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto 463/2020”⁷⁴ por ser contrarios a la libertad de empresa (art. 38 CE). Toda vez que permitieron “al titular de un departamento ministerial ... alterar (no solo en sentido restrictivo: «modificar, ampliar o restringir») lo dispuesto por el Consejo de Ministros en el real decreto... sino reducir los márgenes previamente fijados en los que esa libertad se mantenía, **facultades todas ellas solo al alcance del Gobierno** mismo, que «responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados» (art. 108 CE)”⁷⁵.

El Tribunal concluye admitiendo la posibilidad de que se hubiese podido declarar el estado de excepción para hacer frente a la crisis provocada por el Covid-19, lo que habría permitido acoger medidas suspensivas de derechos y libertades, tales como el confinamiento domiciliario impuesto que fue declarado inconstitucional. Compartimos esta opinión, la suspensión de derechos requería, obligatoriamente, que el instrumento jurídico hubiera sido el del estado de excepción.

2.1.3 Fallo

El TC declara inconstitucionales los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del RD 463/2020, porque las medidas adoptadas en él por el gobierno, incidiendo en un confinamiento domiciliario, excedían de la legitimación que la CE (art. 116 CE) y la LO 4/1981, de 1 de junio, concedía al estado de alarma.

También declaró la inconstitucionalidad del artículo 10.2 del apartado 6, del RD 465/2020, de 17 de marzo, en lo relativo a los términos “ampliar, modificar”, al ser contrarios a la libertad de empresa en los términos expuestos *ut supra*.

2.1.4. Votos particulares

Se emitieron varios votos particulares a la decisión alcanzada por el pleno del TC:

⁷⁴ Ídem.

⁷⁵ Ídem. La negrita es nuestra.

1)Voto particular del magistrado D. Juan José González Rivas:

Sólo en relación con la inconstitucionalidad de los apartados 1,3,5 del artículo 7. Entiende el magistrado que “suspender derechos fundamentales supone sustituir su vigencia por el régimen jurídico que, a juicio del poder público habilitado para ello, conviene a la situación de emergencia⁷⁶. En este caso, no se ha adoptado una decisión formal de esta clase, con lo que ninguno de los derechos fundamentales ha sido suspendido en sentido propio”⁷⁷.

Añade, además que la sentencia de la mayoría centra las consecuencias de la vigencia del artículo 19 de la Constitución Española, en atribuir un valor sustantivo al concepto “suspensión de los derechos fundamentales. Precisamente si el artículo 19 CE mantiene su vigencia, que es la premisa a partir de la que se conforma todo el argumento, es porque no se encuentra suspendido. No puede al mismo tiempo afirmarse que sí está suspendido⁷⁸.

No comparto su opinión. Un derecho fundamental está suspendido cuando se está afectando a su contenido esencial, como ocurrió con la libertad del circulación en el RD 463/20. Y ello, porque ese derecho, tal y como podía ejercerse, no permitía al ciudadano realizar las actuaciones necesarias para que fuera reconocido. Por tanto, supuso una suspensión del mismo que requería de la declaración de un estado de excepción.

2)Voto particular del magistrado D. Andrés Ollero Tassara:

Discrepa “de la consideración mayoritaria de que, dada la intensidad de la limitación de derechos producida, habría tenido lugar de hecho una auténtica

⁷⁶ STC148/2021, de 14 d julio. Disponible en:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Parafraseado del voto particular del magistrado. Disponible en:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

suspensión de los mismos, que debería haber obligado constitucionalmente a declarar un estado de excepción”⁷⁹.

3) Voto particular del magistrado D. Antonio Xiol Ríos:

Sostiene que “la calificación de estos estados de “alarma “de “excepción “o de “sitio” que realiza este precepto constitucional no se efectúa atendiendo a una diferente graduación de la crisis, sino a la causa que la provoca”, y añade que las restricciones establecidas no pueden ser calificadas como una “suspensión” de derechos fundamentales, sino como una “limitación”, aunque esta restricción pueda ser tan intensa que pueda conllevar, en determinados supuestos,” un vaciamiento de hecho”, del derecho o su privación⁸⁰.

Dos cuestiones a destacar:

-Por un lado, considera que no hay suspensión de derechos.

-Y, por otro, que el supuesto para poder declarar el estado de excepción no concurría y, por tanto, fue correcta la declaración del estado de alarma. No comparto esta opinión, toda vez que sí concurrían los supuestos previstos en la LOAES para la declaración de un estado de excepción (art. 13.1).

4) Voto particular del magistrado D. Cándido Conde-Pumpido:

Discrepa en cuanto a que “la sentencia de la mayoría pretende que el régimen de garantías de los derechos limitados para hacer frente a la pandemia, en este caso el derecho a la libre circulación, sea el propio del estado de excepción, donde las garantías constitucionales desaparecen, en lugar de aquel donde ello no ocurre, el estado de alarma”⁸¹.

Señala también que la “construcción doctrinal de la sentencia, podría suscitar en un inadvertido lector la impresión de que lo que se consigue con la misma, es

⁷⁹STC 148/2021, 14 de julio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ STC 148/2021, de 14 de julio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

una mejor garantía de los derechos, pues se somete al Gobierno a un control parlamentario, desde el primer momento en el que se produce la restricción de aquellos. Sin embargo, nada más alejado de la realidad, la construcción lo que permite es que se debiliten las garantías constitucionales de los derechos a cambio de que la supresión constitucional de los mismos sea autorizada por el Parlamento⁸²”.

5)Voto particular de la magistrada Dña. María Luisa Balaguer:

Afirma que el Tribunal debería haber utilizado la prueba de proporcionalidad para avalar el confinamiento, puesto que “en la medida en que no es viable declarar simultáneamente el estado de alarma y el de excepción, una vez que el Tribunal Constitucional ha entendido que debió optarse por el de excepción para imponer la medida de confinamiento domiciliario, lo lógico hubiera sido declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Real Decreto”⁸³.

2.1.5 A modo de conclusión

Podemos concluir que es una sentencia controvertida. Y ello se pone de manifiesto en la propia sentencia, con el gran número de votos particulares que fueron emitidos.

Sin embargo, comparto la opinión que se recogió por la mayoría del pleno del TC. Es decir, que el estado de excepción hubiera sido el instrumento más adecuado para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19, toda vez que se daba el supuesto previsto en la LOAES para acordarlo. A mayor abundamiento, algunas de las medidas acordadas en el RD 463/20 supusieron la suspensión de derechos y, por tanto, obligatoriamente se debió haber declarado el estado de excepción; toda vez que, ex art. 55 CE, no cabe la suspensión de derechos en un estado de alarma.

⁸² Ídem.

⁸³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-1303>.

2.2 Análisis de la STC, pleno, 183/2021, de 27 de octubre

2.2.1 Introducción

La STC, pleno, 183/2021, de 27 de octubre, es la segunda sentencia dictada por el TC que declara la inconstitucionalidad parcial de un RD relativo a la declaración o prórroga de uno de los estados de alarma consecuencia del COVID-19. En concreto, se declara la inconstitucionalidad parcial del RD 926/2020, de 25 de octubre, que declara el estado de alarma, así como del RD 956/20, de 3 de noviembre, que prorrogó el estado de alarma declarado por el anterior RD.

La STC referida se dicta como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario Vox frente al RD 926/2020, de 25 de octubre⁸⁴. Los recurrentes interesaron la declaración de inconstitucionalidad de determinadas medidas contenidas en el RD 926/2020, puesto que podían afectar a derechos fundamentales; así como la duración de la prórroga acordada en el RD 956/20, de 3 de noviembre, que se acordó por seis meses. Con carácter previo, hacer constar que no se ha realizado un examen exhaustivo de este último RD, toda vez que la inconstitucionalidad se limitó al plazo de duración del mismo.

2.2.2 Fundamentación jurídica

El TC se pronuncia sobre las distintas cuestiones planteadas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto:

- 1) La duración de la prórroga del estado de alarma, por plazo de seis meses, acordada por RD 956/2020 (que prorrogó el estado de alarma declarado por RD 926/2020, de 25 de octubre):

Es importante destacar que el TC deja claro que no es inconstitucional que la prórroga lo sea por duración de seis meses, toda vez que ello no es contrario

⁸⁴ RD 926/2020, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS CoV-2 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>.

al art. 116 CE. En este sentido afirma que “la cuestión a dilucidar no radica ... en dar respuesta a si la mera y abstracta consideración de que el Congreso de los Diputados hubiera autorizado una prórroga de mayor o de menor duración en el tiempo del estado de alarma es conforme o no a la potestad constitucional que el art. 116.2 CE atribuye a aquella Cámara legislativa, aspecto este que, en sí mismo, no encierra necesariamente un juicio negativo de inconstitucionalidad”⁸⁵.

Se declara la inconstitucionalidad por no ajustarse a lo dispuesto en la LOAES. No se acordó por el tiempo “estrictamente indispensable para asegurar el restablecimiento de la situación de normalidad (art. 1.2 LOAES)”⁸⁶. Considerando excesiva el plazo de seis meses para cumplir con la legalidad vigente.

- 2) En segundo lugar, la STC examinada, declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos del RD 926/2020, relativos a las competencias que se le otorgan a los presidentes de las CCAA.

Declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos, principalmente porque “comporta la imposibilidad de que el Congreso pueda ejercer sus funciones de control sobre el Gobierno al haber este delegado sus funciones” (FJ10)⁸⁷. Considera inconstitucional el nombramiento de autoridades competentes delegadas.

- 3) No declaró la inconstitucionalidad del resto de preceptos:

-En lo referente al establecimiento de circulación de personas durante determinadas horas de la noche, desde las 23:00 hasta las 6:00 horas: el Tribunal entiende que “debe reputarse como una medida adecuada para combatir aquella evolución negativa de la pandemia, toda vez que, de ese

⁸⁵ STC 183/2021, de 27 de octubre. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Ídem.

modo, se hizo frente a una situación de riesgo que había sido detectada como favorecedora de los contagios, la de los encuentros sociales, producidos en aquellas horas de la noche del tiempo anterior al estado de alarma”(FJ4)⁸⁸.

El Tribunal argumenta que, a diferencia del confinamiento domiciliario, estas limitaciones nocturnas, en las que existe una menor actividad laboral y social, no constituyen una suspensión de libertad (FJ4)⁸⁹. Y añade que cuenta con cobertura legal suficiente en los artículos 11 y 12 de la LOAES, y resulta adecuada, necesaria y proporcional, en cuanto al fin constitucionalmente legítimo que persigue, la preservación de la vida (FJ4)⁹⁰.

El Tribunal también considera la constitucionalidad de algunas medidas en lo que se refieren a la entrada y salida de personas en Comunidades y ciudades autónomas, o en ámbitos territoriales inferiores (FJ5)⁹¹.

-En lo referente a la limitación de permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados: el Tribunal argumenta que fue bien aplicada la medida y que no suspende derechos puesto que “el estado excepcional de crisis motivado por la propagación del coronavirus... así como la preocupante situación de la asistencia sanitaria, al borde de la saturación y el colapso, así como la necesidad de reducir, en la medida de los posible, los encuentros sociales para, de ese modo, dificultar la movilidad del virus, precisaban de la adopción de una medida de esta naturaleza”(FJ6)⁹².

2.2.3 Fallo

En lo que se refiere al fallo de la sentencia, el TC estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y declara inconstitucionales y nulos ciertos preceptos del RD

⁸⁸ STC 183/2021, de 27 de octubre, de 2021. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>

⁸⁹ Ídem.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ STC 183/2021, de 27 de octubre. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

⁹² Ídem.

926/2020, de 25 de octubre, relativos principalmente a la delegación en los presidentes de las CCAA de determinadas competencias. Así como que declara inconstitucional la duración de la prórroga de seis meses acordada por RD 956/2020, que prorroga la declaración del estado de alarma acordada en el RD 926/2020.

2.2.4 Votos particulares

Se formularon los siguientes votos particulares:

1) De la magistrada María Luisa Balaguer Callejón:

Se remite, en parte, al que formuló en la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, en la que explica su desacuerdo tanto en la cuestión de las autoridades delegadas como en la extensión de la prórroga⁹³.

En relación, con la primera cuestión, en cuanto a las autoridades delegadas dice que “si la finalidad de la declaración de cualquier estado de urgencia, es adoptar medidas para recuperar lo antes posible el estado de normalidad constitucional, le parece razonable sostener que tales medidas sean lo menos perturbadoras posibles del modelo de distribución de poderes y que se haya llegado a configurar una situación de estabilidad constitucional”⁹⁴.

En relación con la duración de la prórroga dice que “la extensión de prórroga a seis meses, debería haber sido evaluada evitando toda consideración de oportunidad política y evitando la conexión del juicio de constitucionalidad con el contenido de las medidas adoptadas y su mayor o menor grado de delegación”⁹⁵.

2) Del magistrado Cándido Conde Pumpido:

⁹³ Ídem.

⁹⁴ STC 183/2021, de 27 de octubre. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

⁹⁵ Ídem. El subrayado es nuestro.

Entiende que “el plazo de duración de la prórroga previsto en el acuerdo parlamentario satisface el juicio de proporcionalidad al tratarse de un plazo cierto y ajustado a las circunstancias derivadas de la situación de emergencia provocada por la pandemia, explicitadas en la decisión del Congreso de los Diputados⁹⁶. La prórroga, en cuanto a la duración de seis meses, no ha de entenderse como rígida, puesto que, si la situación de crisis desapareciera, su desactivación debería ser automática en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad (artículos 1.2 LOAES), bajo el control parlamentario en todo caso⁹⁷”.

El magistrado también discrepa sobre la delegación realizada, pues en un Estado autonómico se “permite la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas, tanto en el caso de los estados de alarma territorializados como en el caso de estados de alarma que afecten a la totalidad del territorio⁹⁸”.

3) Del magistrado Xiol Ríos:

Indica que “las reglas del discurso dialéctico exigían, tal y como plantea la demanda, resolver en primer término la cuestión relacionada con el alcance y constitucionalidad del real decreto y de la delegación en los presidentes de las comunidades autónomas; y solo después, en el caso de que se aceptase su constitucionalidad, examinar la constitucionalidad de las medidas desde el punto de vista de legalidad constitucional y de su proporcionalidad; y en último término, la procedencia o no de la prórroga desde el punto de vista constitucional en atención a las condiciones en que tuvo lugar⁹⁹”.

4) Del presidente del TC, Juan José González Rivas:

⁹⁶ STC 183/2021, de 27 de octubre. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>. El subrayado es nuestro.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Ídem.

⁹⁹ STC 183/2021, de 27 de octubre, voto particular magistrado Xiol Ríos. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

Discrepa en cuanto a la prórroga del estado de alarma. El magistrado sostiene que “si existió una conexión razonable ente la duración prevista de seis meses y las circunstancias que concurrían en aquel momento histórico con la coyuntura de emergencia... y el Congreso de los Diputados no resultó privado de los instrumentos de fiscalización durante la vigencia del estado de alarma prorrogado¹⁰⁰”.

¹⁰⁰ Ídem.

TERCERA PARTE

Consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad

1. Consecuencias para el gobierno

La CE tiene la finalidad de preservar la seguridad y el orden constitucional y para ello prevé una serie de escenarios excepcionales en los que el estado de derecho debe dar una respuesta rápida y jurídica. Estos escenarios los encontramos regulados en el artículo 116 de la CE, en relación con el 55 del mismo texto legal y en la LO 4/1981, de 1 de junio¹⁰¹.

En el contexto de la declaración del estado de alarma, el RD 463/2020¹⁰² marcó el inicio de la actuación formal de la administración para gestionar la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Las medidas aprobadas por el Gobierno incidieron en derechos civiles y libertades públicas. En el preámbulo del RD 463/2020 se justificaron dichas medidas por la enfermedad que se extendía a nivel nacional e internacional y un elevado número de personas afectadas, calificándose la situación como una “crisis sanitaria sin precedentes”¹⁰³. El Gobierno debió actuar así debido a la gravísima alteración de la normalidad que hacía imprescindible la declaración del estado de alarma, para la protección de la salud y seguridad de los ciudadanos para contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública¹⁰⁴.

Una vez publicada la sentencia 148/2021, de 14 de julio, en la que se declaran inconstitucionales algunos de sus artículos, debemos preguntarnos qué consecuencias conlleva para el gobierno; entre otras, ¿debe el gobierno hacerse responsable de las multas y sanciones impuestas a la ciudadanía durante el confinamiento? o ¿es responsable de las pérdidas de algunas empresas?. Son muchas las preguntas que se plantean, no obstante responderemos sólo a algunas de ellas.

¹⁰¹ <https://almacenderecho.org/estado-de-alarma-estado-de-excepcion-y-libertad-de-circulacion>.

¹⁰² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ Parafraseado de ALONSO TIMÓN, AJ., *Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*, Lefebvre, Madrid, 2021, p. 208.

Así, el fallo de la STC 148/2021 de 14 de julio declaró la inconstitucionalidad de los preceptos que limitaban la circulación de personas en espacios y vías públicas. Considero que ello permitirá, en un principio, que se puedan anular las multas (firmes y no firmes) que se impusieron basándose en esos artículos del RD ahora declarados inconstitucionales y anulados. Este escenario será posible ante la interposición de un recurso frente a ellas, dado que el fallo por sí mismo no se traduce automáticamente en la anulación de las sanciones. Por otro lado, si las sanciones son ya firmes, lo más lógico sería que el órgano administrativo correspondiente procediera a la devolución por sanciones devenidas nulas, según el procedimiento correspondiente. De no ser así, siempre tendríamos abierta la vía de la reclamación administrativa¹⁰⁵.

En cuanto a las empresas, considero que se abre la posibilidad de que puedan reclamar al Estado por el principio de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, el TC afirmó expresamente que su sentencia no será título bastante para presentar reclamaciones por responsabilidad patrimonial, pues “los ciudadanos tienen el deber jurídico”¹⁰⁶ de soportar los perjuicios materiales que hayan sufrido en casos excepcionales, como fue la pandemia¹⁰⁷.

Por último, y en lo que concierne a la opinión del Gobierno, sobre la sentencia que declara la inconstitucionalidad de los preceptos por parte del Tribunal, el Gobierno respeta la decisión, pero también se justifica aludiendo que debido a la evolución de la pandemia en España, se vio obligado a adoptar medidas extraordinarias para evitar la propagación del virus, para así frenar contagios y con ello muertes, se reafirman que las medidas impuestas eran las únicas para salvar vidas¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Parafraseado de ALFONSO FIGUEROA, A. (2020), “Estado de alarma, estado de excepción y libertad de circulación”. Disponible en: <https://almacenederecho.org/>.

¹⁰⁶ STC 148/2021, de 14 de julio. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

¹⁰⁷ Parafraseado de AHUMADA RAMON, FJ., “La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, requisitos que terminan de perfilar el concepto de lesión indemnizable: daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado”, *Aranzadi*, 2009, pp.1-11. Disponible en: [file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20(2).pdf).

¹⁰⁸ ALONSO TIMÓN, AJ., “*Visión crítica de la gestión del Covid-19 de la Administración*”, Lefebvre, Madrid, 2021, p. 208.

2. Consecuencias para la ciudadanía

La declaración de la inconstitucionalidad parcial de algunos preceptos del RD 463/20 mediante la STC 148/2021, de 14 de julio, debe conllevar que las personas perjudicadas por el cierre de sus establecimientos tengan la posibilidad de presentar recursos administrativos y judiciales con el fin de obtener la anulación y/o posterior devolución de las multas impuestas y ejecutadas con base en los preceptos ahora declarados inconstitucionales. Como hemos mencionado anteriormente, en cuanto a las multas o sanciones que estén en trámite o que no hayan sido abonadas, quedarán sin efecto, aunque sean firmes; los ciudadanos que ya hubieran pagado sus multas deberán reclamar su devolución a la administración. La vía correcta es pedir la devolución de ingreso indebido, fundado en la nulidad por inconstitucionalidad de la norma en la que se fundaba la sanción¹⁰⁹.

También será posible la revisión de procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un proceso sancionador, en base al principio de legalidad, pues la única excepción de la retroactividad es que los efectos devengan favorables para los condenados o sancionados, y como consecuencia de la nulidad declarada a la norma aplicable, podría resultar una reducción de la pena o sanción, o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad¹¹⁰.

En lo correspondiente a la reclamación patrimonial por los perjuicios generados por el confinamiento o pérdidas empresariales, el TC cierra la puerta a la reclamación de daños y perjuicios debido al confinamiento. La sentencia deja claro que no se podrán revisar los procesos judiciales vinculados con el confinamiento que tengan una sentencia firme o actuaciones administrativas, pues entiende que quién causa las pérdidas no es el Gobierno, sino la situación de emergencia sanitaria causada por el COVID-19¹¹¹.

¹⁰⁹ Parafraseado de CASSAGNE, J.C., “Acerca de algunas cuestiones que debaten civilistas y administrativistas en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista de Administración Pública*, Dialnet, pp. 11-42. Disponible en: <file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-AcercaDeAlgunasCuestionesQueDebatenCivilistasYAdmi-7867366.pdf>.

¹¹⁰ AHUMADA RAMON, F.J., F. J., *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Publicas, requisitos que terminan de perfilar el concepto de lesión indemnizable: daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado*, Aranzadi, 2009, pp.1-11. Disponible en: [file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20\(2\).pd](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20(2).pd)

¹¹¹ <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5362936>.

En resumen, entendemos que las medidas establecidas en el primer estado de alarma y las adoptadas al amparo de éstas provocaron en la población, y economía española, multitud de daños y pérdidas económicas que podrán ser resarcidas por medio de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, pero no basándose en la nulidad (vedada según el Alto Tribunal). Podrán fundamentarlas en el art 3.2 de la LOAES; precepto que hace referencia al régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas, estableciendo que quienes sufran de forma directa, por daños o perjuicios que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes¹¹².

Los particulares y empresarios contarán con esta vía para poder ser indemnizados por las medidas COVID, si se cumplen además los requisitos establecidos en los artículos 32 y 33, 34 establecidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del Régimen Jurídico del Sector Público¹¹³; en ellos se fijan los requisitos para la responsabilidad patrimonial de la Administración y las indemnizaciones que deben aplicarse en caso de que se estime la misma¹¹⁴.

¹¹² LOZANO CUTANDA, B., *¿Responde la administración por los daños sufridos por los particulares por la aplicación de las normas del estado de alarma declaradas inconstitucionales?*, Gómez-Acebo & Pombo, 2021. Disponible en:

<https://www.ga-p.com/publicaciones/responde-la-administracion-por-los-danos-sufridos-por-los-particulares-por-la-aplicacion-de-las-normas-del-estado-de-alarma-decl>.

¹¹³ Ley 40/2015, 1 de octubre, reguladora del Régimen jurídico del sector público. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.

¹¹⁴ Parafraseado de AHUMADA RAMON, F.J., *obra cit.*, pp. 1-11. Disponible en: [file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20(2).pdf).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La CE regula mecanismos para que, en determinadas situaciones de emergencia o excepción -como una pandemia mundial causada por el COVID-19-, el gobierno (junto con el Congreso de los Diputados) pueda establecer los mecanismos necesarios para hacer frente a las mismas.

SEGUNDA.- Así, regula los estados de alarma, excepción y sitio en el art. 116 CE, desarrollados por la LOAES; que son los instrumentos jurídicos que puede utilizar para hacer frente a las situaciones *ut supra* referidas. Una de las principales diferencias, entre ellos, es que en el estado de alarma no se pueden suspender derechos, ex art. 55 CE.

TERCERA.- Como consecuencia de la pandemia mundial causada por el COVID-19, el gobierno dictó diversos Reales Decretos declarando el estado de alarma y prorrogando el mismo. Algunos de estos RD fueron declarados parcialmente inconstitucionales, como el RD 463/2020, de 14 de marzo, el RD 926/2020, de 25 de octubre y el RD 956/2020, de 3 de noviembre.

CUARTA.- La STC, pleno, 148/2021, de 14 de julio declaró la inconstitucionalidad parcial del RD 463/2020, de 14 de marzo; en concreto, la inconstitucionalidad de la medida relativa al *confinamiento domiciliario*.

Consideró el TC -del mismo modo que nosotros- que dicha medida supuso la suspensión (y no limitación) del derecho a la libertad de circulación (art. 19 CE); toda vez que era muy restrictiva. Por tanto, excedía de lo que se podría entender por limitar/restringir derechos.

QUINTA.- A su vez, compartimos la afirmación del TC de que el instrumento jurídico adecuado para la adopción de las medidas relativas a la libertad de movimientos (*confinamiento*), debió ser la declaración del estado de excepción. Era posible la utilización de este último instrumento jurídico, ya que se daban los supuestos previstos en la LOAES para ello.

SEXTA.- La STC, pleno, 183/2021, de 27 de octubre, declaró la inconstitucionalidad parcial del RD 926/2020, de 25 de octubre, por un lado, respecto a las competencias delegadas en los presidentes de las CCAA.

Y aunque señala que es inconstitucional, toda vez que ello comporta que el Congreso no pueda ejercer su función de control sobre las medidas que adopten las autoridades delegadas; no compartimos esta opinión, ya que la posibilidad de delegación está prevista en la LOAES y no lo prohíbe la CE.

SÉPTIMA.- La STC, pleno, 183/2021, de 27 de octubre, declaró también la inconstitucionalidad parcial del RD 956/2020, de 3 de noviembre, que prorrogó durante seis meses el estado de alarma declarado por RD 926/2020.

Compartimos la afirmación del TC de que la inconstitucionalidad no está fundamentada en el art. 116 CE, toda vez que no impide que la prórroga tenga esa duración; sino que la duración de seis meses es contraria a lo dispuesto en la LOAES y el RD se dictó por un tiempo que no era, como se exige, el “estrictamente indispensable para asegurar el restablecimiento de la situación de normalidad (art. 1.2 LOAES)”¹¹⁵.

¹¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

BIBLIOGRAFÍA

1. Autores

ABA CATOIRA, A., “El estado de alarma en España”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, UNED, Madrid, 2011.

AHUMADA RAMON, F.J., *Requisitos que terminan de perfilar el concepto de lesión indemnizable: daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado*, Aranzadi, Madrid, 2009. Disponible en:
[file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-SobreElCaracterObjetivoDeLaResponsabilidadPatrimon-3922031%20(2).pdf).

ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

ALFONSO FIGUEROA, A. (2020), “Estado de alarma, estado de excepción y libertad de circulación”. Disponible en:
<https://almacenederecho.org/>.

ALONSO TIMÓN, AJ., *Una visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*, Lefebvre, Madrid, 2021.

CASSAGNE, JC., *Acerca de algunas cuestiones que debaten civilistas y administrativas en torno a la responsabilidad patrimonial del Estado*, Dialnet, Madrid, 2020. Disponible en:
<file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-AcercaDeAlgunasCuestionesQueDebatenCivilistasYAdmi-7867366.pdf>.

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

CRUZ VILLALÓN, P., *La protección extraordinaria del Estado*, Civitas, Madrid, 1980.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”, *Revista de derecho político*, UNED, n.º 11, Madrid, 1981. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=56805>.

FUSTER, B., *Los derechos humanos como derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxzdW5kYXlyZXllc2xlZ2FsfGd4OjY0YmUyYjk2ZjY4OWIxODM>.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El principio de la responsabilidad de los poderes públicos según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 67, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=59334>.

LAFUENTE BALLE, J.M., “Los estados de alarma excepción y sitio”, *Revista de Derecho Político*, n.º 31, UNED, Madrid, 1991.

LOZANO CUTANDA, B., *¿Responde la administración por los daños sufridos por los particulares por la aplicación de las normas del estado de alarma declaradas inconstitucionales?*, Gómez-Acebo & Pombo, Madrid, 2021. Disponible en: <https://www.ga-p.com/publicaciones/responde-la-administracion-por-los-danos-sufridos-por-los-particulares-por-la-aplicacion-de-las-normas-del-estado-de-alarma-decl>.

MARÍN, A. L., “Concepto, Fundamentos y Evolución de los Derechos Fundamentales”, *Revista de Filosofía*, n.º 55, Thémata, Madrid. Disponible en: [file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-FormacionYEvolucionDeLosDerechosFundamentales-79388%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/Dialnet-FormacionYEvolucionDeLosDerechosFundamentales-79388%20(2).pdf).

MARTÍNEZ DE VALLEJO FUSTER, B., *Los derechos humanos como derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1992. Disponible en: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxzdW5kYXlyZXllc2xlZ2FsfGd4OjY0YmUyYjk2ZjY4OWIxODM>.

MAYOR GÓMEZ, R., “Los daños morales en la responsabilidad patrimonial sanitaria: análisis jurídico y práctico de las cuestiones más problemáticas”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 2, Gobierno Castilla La Mancha, Castilla La Mancha, 2015. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5362936>.

PECES BARBA, G., *Escrito sobre derechos fundamentales*, Edema Universidad, Madrid, 1988. Disponible en:
[file:///C:/Users/34601/Downloads/1173-Texto%20del%20art%C3%ADculo-855-1-10-20190604%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/34601/Downloads/1173-Texto%20del%20art%C3%ADculo-855-1-10-20190604%20(4).pdf).

PEREZ O., “Sociedad Española de médicos generales y de familia”, *Revista digital*, Madrid, 2021. Disponible en:
<https://mgyf.org/covid-19-en-espana-primera-ola-de-la-emergencia>.

PRESNO LINERA, M.A., “El estado de alarma en la sociedad del riesgo global: desde el origen al COVID-19”, *Diálogos jurídicos*, n.º 33, Oviedo, 2021.

PUEYO, A., “La pandemia COVID-19 en España. Primera ola: De los primeros casos a finales de junio de 2020”, *Revista Atlas*, Madrid, 2020.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, D., “Estado de alarma en España, Derechos fundamentales y libertades públicas”. A propósito de la crisis de los controladores aéreos de 2010”, *Revista de estudios jurídicos*, n.º 20, Universidad de Jaén, Jaén, 2020. Disponible en:
https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/11_fernandez_de_casadevante_crisis_controladores_aereos.pdf.

SARRIÓN ESTEVE, J., *Limitaciones a los derechos fundamentales en la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID.19*, Dykinson, Madrid, 2020.

SIEIRA MUCIENTES, S., “Los Estados Excepcionales”, *Revista Cortes Generales*, n.º 104, Cortes Generales, Madrid, 2018, p. 363. Disponible en:

<https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/66>.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J., *Derechos fundamentales y forma política*, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, Madrid, 2020. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8824663>.

2. Jurisprudencia

STC 83/2016, de 28 de abril. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-5195>.

STC 148/2021, de 14 de julio. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-13032>.

STC 183/2021, de 27 de octubre. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19512>.

3. Normativa

Constitución Española. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Ley Orgánica 4 /1981, de 1 de junio. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>.

Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico de sector público. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>.

Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-18683.

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. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692>.

Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3828>.

Real Decreto 476/2020, 27 de marzo, prórroga del estado de alarma. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>.

Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, declara la segunda prórroga del estado de alarma. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4413>.

Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, declara la tercera prórroga del estado de alarma. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4652>.

Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, prorroga por cuarta vez el estado de alarma. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4902>.

Real Decreto 537/2020, 22 de mayo, se produce la quinta prórroga del estado de alarma. Disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4902>.

Real Decreto 555/2020, 5 de junio, se produce la sexta prórroga del estado de alarma. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5767>.

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el segundo estado de alarma para la propagación de enfermedades infecciosas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-12898>.

Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13494.