

ESTADO DE ALARMA PROVOCADO POR LA ENFERMEDAD COVID-19: UN APUNTE CRITICO SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS ADOPTADAS PARA PALIAR LA CRISIS SANITARIA, ECONÓMICA Y SOCIAL

STATUS OF THE ALARM CAUSED BY THE DISEASE COVID-19: A CRITICAL NOTE ON THE LEGISLATIVE MEASURES ADOPTED TO STOP THE SANITARY, ECONOMIC AND SOCIAL CRISIS

María José CARAZO LIÉBANA*

SUMARIO: I.- Antecedentes; II.- Medidas legislativas adoptadas; II.1.- Constitución Española; II.2.- Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; II.3.- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19; II.4.- Otras normas relacionadas con el estado de alarma; III.- Consideraciones finales

SUMMARY: I.- Background; II.- Legislative measures adopted; II.1.- Spanish Constitution; II.2.- Organic Law 4/1981, of June 1, of the States of Alarm, Exception and Site; II.3.- Royal Decree 463/2020, of March 14, for the decision on the Establishment of the Alarm for the management of the situation of the health crisis caused by Covid-19; II.4.- Other rules related to the alarm status III.-Final considerations

Resumen: En el texto se hace un análisis crítico de las medidas legislativas adoptadas por el Gobierno para paliar la crisis sanitaria producida por la Covid-19. Igualmente se hace una reflexión de los preceptos constitucionales que se ven afectados por la declaración de Estado de Alarma

Palabras claves: Estado de Alarma, crisis sanitaria, medidas legislativas

Abstract: The text makes a critical analysis of the legislative measures adopted by the Government to alleviate the health crisis caused by Covid-19. Likewise, a reflection is made of the constitutional precepts that are affected by the State of Alarm declaration.

Keywords: State of alarm, health crisis, legislative measures

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén (mjcarazo@ujaen.es; Orcid: 0000-0002-2404-2809)

I. 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. El 5 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) señalaba: *“El 31 de diciembre de 2019, se informó a la Oficina de la OMS en China de varios casos de neumonía de etiología desconocida (causa desconocida) detectados en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei (China). A fecha de 3 de enero de 2020, las autoridades nacionales de China han notificado a la OMS que, en total, hay 44 pacientes con neumonía de etiología desconocida. De entre los 44 casos notificados, 11 pacientes están gravemente enfermos, mientras que los 33 pacientes restantes se encuentran en situación estable. Según informaciones difundidas en los medios de comunicación, el mercado implicado en Wuhan se cerró el 1 de enero de 2020 por saneamiento y desinfección ambiental”*²

El 23 de enero las autoridades chinas decretaron el estricto aislamiento de Wuhan, ciudad de más de 11 millones de habitantes, medida sin precedentes en la historia de la sanidad pública. Posteriormente estas medidas de aislamiento se ampliaron a otras de ciudades y comunidades rurales de la provincia de Hubei³.

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 días⁴. 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 coronavirus Covid-19 en Palma de Mallorca. Pero no fue hasta el 24 de febrero cuando el virus saltó a la península, detectando los primeros casos en la Comunidad de Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana⁵. 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 febrero⁶.

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 Vid., https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_enfermedad_por_coronavirus_de_2019-2020_en_la_Rep%C3%ABlica_Popular_China#Origen_de_la_epidemia

³ El confinamiento de la provincia terminó el 8 de abril, después de que durante varios días seguidos apenas se detectaron casos de contagio local ni muertes

⁴ 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>

⁵ Vid., <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148>

⁶ <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/02/25/5e55962afc6c836d3b8b45f7.html>

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 desconocido⁷.

En el mes de febrero la ciudadanía entendió que efectivamente había algunos españoles contagiados pero que estaba totalmente controlado y que esta enfermedad cursaba con síntomas parecidos a una gripe común. No debíamos preocuparnos en exceso habida cuenta que ésta última mataba a más personas cada año que este extraño virus. Y así los españoles, tan conformistas con las versiones oficiales, pasamos el mes de febrero ante dos informaciones contradictorias: la información sesgada que venía de China de que el virus era bastante letal y la información española de la “especie de gripe” y de que podíamos presumir de tener uno de los mejores sistemas sanitarios del mundo.

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. Los españoles nos tiramos entonces a los supermercados a comprar productos de primera necesidad y, sobre todo, papel higiénico. 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 región⁸.

Este relato de los hechos enmarca el diseño legislativo de la crisis provocada por la pandemia. A través de Decretos- Leyes 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, como sin precedentes son las medidas legislativas que a continuación se detallan.

II.- ESTADO DE ALARMA: DIMENSIÓN LEGISLATIVA

Al objeto de hacer un recorrido por toda la normativa aplicable al Estado de Alarma vamos a indicar las siguientes normas que son de aplicación a esta emergencia

1.- Constitución Española

Varios artículos se han visto afectados por la declaración del Estado de Alarma. Vayamos por partes. El **art. 10** establece que “*La dignidad de la persona, los*

⁷ https://cronicaglobal.elespanol.com/vida/primera-muerte-por-coronavirus-en-espana_324135_102.html

⁸ <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/coronavirus-infectados-espana-y-evolucion-covid19-desde-origen-4148>

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 de la persona es 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 límites 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 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.

El derecho a la libertad religiosa se halla reconocido en el **artículo 16** de la Constitución Española, 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...”*. Aun cuando ni la Constitución ni la Ley Orgánica de Estado de Alarma, Excepción y Sitio aluden a este derecho como susceptible de suspensión, la declaración del Estado de Alarma en el RD 463/2020 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 del RD 463/2020 no incluye, entre los fines que justificaban la circulación por las vías de uso público, la 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 plató de televisión. Esta contradicción nos deja perplejos.

Otro precepto que creemos conveniente subrayar es el **art. 18** de la Constitución 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 2018⁹ 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. Nos basamos en la idea de que el poder debe estar sometido al derecho. No sólo el poder del Estado, también las relaciones particulares deben estar sometidas al derecho. 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 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. El almacenamiento de datos masivos relativos a la geolocalización de los ciudadanos puede suponer una grave intromisión en los derechos fundamentales a la intimidad, a la protección de la propia imagen y de protección de datos. Es cierto que se permite su uso siempre que el tratamiento sea necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud como es el caso que nos ocupa. Si bien, el tratamiento de datos debe hacerse siempre sobre la base del Derecho que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado. Esto significa que sobre el tratamiento de datos personales debemos ser muy cautos.

Por su parte **el art.19** de la Constitución 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”.*

El art. 21 de la Constitución reconoce “*el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de*

⁹ Vid., Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y Garantía de los derechos digitales

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. 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 entiende que el derecho de manifestación no está suspendido por el Estado de Alarma sino por la probabilidad alta de contagio por el coronavirus. La primera resolución del TC (y nos tememos que no será la última) desde el Estado de Alarma por el Covid ha versado, precisamente, sobre las restricciones 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 adverbado 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 adverbado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha.”* (FJ 4º)¹⁰.

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 Constitución cuando dice que *“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos*

¹⁰ Vid., Cotino Hueso, Lorenzo, “La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid 19 y del decreto de alarma para el Tribunal Constitucional”, 1 de mayo de 2020, en www.derechosocovid.com y Academia.edu.

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 medida 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.

Para concluir, citaremos también el **art. 43** de la Constitución que "*reconoce el derecho a la protección de la salud*". El **art. 50** prevé que "*los poderes públicos promoverán el bienestar de las personas de la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*".

El art. 116 de la Constitución 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*".

2.- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (en adelante LODES)¹¹.

De acuerdo con el art. 4 "*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.*

¹¹ BOE núm. 134, de 5 de junio

- 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. La LO 4/1981 de 1 de junio para el Estado de Alarma en su artículo once, expresamente se refiere a la posibilidad de “*limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares 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, llegando incluso a ordenar el cierre de fronteras, lo que ahonda más en dicha suspensión generalizada¹².

De acuerdo con el artículo seis de esta Ley “*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. En nuestro caso al regir el Estado de Alarma en todo el territorio nacional, la autoridad competente pasa a ser el Gobierno¹³.

Ahora bien, el Estado de Alarma no exime al Gobierno del control parlamentario, todo lo contrario. De esta Ley Orgánica 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*

¹² 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

¹³ Vid. art. 7 LODES

vigencia del estado de alarma en relación con éste”¹⁴. Igualmente el Reglamento del Congreso en el art. 162 regula el procedimiento de declaración del Estado de Alarma¹⁵, 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*¹⁶.

3. 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-19¹⁷

Tal como se indica en la Exposición de Motivos de este Real Decreto, 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*”

¹⁴ Art. 8 LODES

¹⁵ “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

¹⁶ Art. 9 LODES

¹⁷ BOE núm. 67, de 14 de marzo

La duración es de 15 días, si bien ha obtenido hasta cinco prórrogas de un periodo igual. Concretamente se prorroga el Estado de Alarma por el Real Decreto 476/2020, de 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) y Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo (BOE núm. 145 de 23 de mayo de 2020). Esta es la última prórroga que concluirá el 7 de junio.

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.

4.- Otras normas relacionadas con el Estado de Alarma

- **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 pública¹⁸.** En su art. 5 señala que tiene la consideración excepcional de situación asimilada a accidente de trabajo, los periodos de 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.
- **Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-**

¹⁸ BOE núm. 62, de 11 de marzo.

19¹⁹. Tal como se indica en su Exposición de Motivos se pretende con el mismo “*la adopción de nuevas medidas para responder al impacto económico negativo que se está produciendo en el ámbito sanitario, en el sector turístico, y sobre las personas afectadas por las medidas de contención adoptadas por las autoridades competentes, así como prevenir un mayor impacto económico negativo sobre las PYMES y autónomos. En concreto, las medidas adoptadas se orientan a reforzar el sistema de salud pública, apoyar a las personas trabajadoras y familias más vulnerables afectadas por la situación excepcional y extraordinaria, garantizar la liquidez de las empresas del sector turístico y apoyar la financiación de las pequeñas y medianas empresas y autónomos*”.

- **Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19²⁰**. 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. El presente 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 del 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

¹⁹ BOE núm. 65 de 13 de marzo

²⁰ BOE núm. 73 de 18 de marzo

la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados²¹.

- **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-19²².** 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 PYMES²³.
- **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-19²⁴.** 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 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

²¹ 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

²² BOE núm. 86, de 28 de marzo

²³ 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, *vid.*, https://www.abc.es/economia/abci-pequeno-tamano-empresas-deja-espana-mas-expuesta-crisis-202004200138_noticia.html

²⁴ «BOE» núm. 87, de 29/03/2020

suspendido durante el período indicado y aquellas que puedan continuar prestando servicios a distancia mediante el teletrabajo.

- **Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19²⁵.** Como complemento de las medidas aplicadas en los anteriores Reales Decretos se dicta éste con el objetivo de seguir protegiendo y dando soporte al tejido productivo y social, de minimizar el impacto y de facilitar que la actividad económica se recupere en cuanto empiece a remitir esta situación de emergencia de salud pública.
- **Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo²⁶.** Se trata de un nuevo paquete de medidas que refuerza, complementa y amplía las anteriormente adoptadas y se centra en el apoyo a las empresas y a los trabajadores²⁷.
- **Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del Covid-2019²⁸.** Entre los sectores económicos especialmente afectados por la crisis y sus consecuencias se encuentra el de la cultura. El conjunto de los espacios culturales y escénicos se ha visto absolutamente paralizado, lo que ha abocado a sus profesionales a una drástica pérdida de ingresos y a una situación crítica, dada su fragilidad estructural. Para hacer frente a esa situación, es imprescindible implementar nuevas medidas que complementen y adapten las ya existentes con carácter general, acomodándose a las singularidades del sector. En este sentido su Exposición de Motivos hace alusión a, “*que el artículo 44 de la Constitución establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el acceso de todos ciudadanos a la cultura y el deber de promover la cultura como derecho inalienable de todos los españoles*”.
- **Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo²⁹.** 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.

²⁵ «BOE» núm. 91, de 01/04/2020.

²⁶ «BOE» núm. 112, de 22/04/2020.

²⁷ Con el fin de responder a las necesidades de apoyo reforzado derivadas de la prolongación de esta situación excepcional, de seguir protegiendo y dando soporte al tejido productivo y social, de minimizar el impacto y de facilitar que la actividad económica se recupere en cuanto empiece a remitir esta situación de emergencia de salud pública,

²⁸ «BOE» núm. 126 de 6 de mayo

²⁹ «BOE» núm. 134, de 13/05/2020.

III.- 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 declara el Estado de Alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo³⁰, 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?

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 Constitucional³¹.

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 levantara la suspensión*”

³⁰ «BOE» núm. 295, de 4 de diciembre de 2010

³¹ 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

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