

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE ALARMA POR LA COVID-19 EN ESPAÑA

CONSTITUTIONAL ISSUES OF THE ALARM STATE FOR COVID-19 IN SPAIN

Agustín Ruiz Robledo*

SUMARIO: 1 Introducción: el origen de las dificultades jurídicas por la distinción constitucional entre tres tipos de situaciones de crisis. 2 Las medidas no discutidas. 3 Las medidas discutidas. 3.1 El derecho a la educación. 3.2 La libertad de empresa 3.3 La libertad religiosa 4 Las medidas más difíciles: las limitaciones a la libertad de circulación. 4.1 El derecho de residencia 4.2 El derecho a entrar y salir de España. 4.3 La libertad de desplazamiento. 4.4 Los derechos de reunión y manifestación. 5. Conclusiones. Referencias.

RESUMEN: El Real Decreto 463/2020 de declaración el estado de alarma ha originado en España una amplia polémica, tanto académica como política, sobre si su texto respeta la prohibición de suspender derechos fundamentales que establece la Constitución. En este artículo se estudia si verdaderamente los distintos derechos afectados han sido suspendidos temporalmente o solo limitados. Para realizarlo, se distinguen tres grupos de derechos: los que generalmente se consideran que solo se han limitado; los que no es complicado considerar que se han limitado y el gran caso difícil de la libertad de circulación y su proyección en distintos derechos. La conclusión es que ni siquiera en ese caso se ha producido una suspensión. Ahora bien, también en el artículo se defiende que, dado que cuando se reguló en 1981 el estado de alarma no se puede imaginar una pandemia de las dimensiones de la de la COVID-19, sería conveniente hacer algunos cambios legislativos para garantizar mejor los derechos de los ciudadanos y el control de los poderes públicos bajo el estado de alarma.

Palabras clave: Derechos fundamentales. Estado de alarma. Gobierno. Interpretación constitucional. Poder Legislativo. Tribunal Constitucional.

ABSTRACT: *The Royal Decree 463/2020 declaring the state of alarm has originated in Spain an extensive controversy both academic and political on whether its text respects the prohibition of suspending fundamental rights established by the Constitution. In this article, I study whether the different rights affected have been temporarily suspended or only limited. In order to do so, three groups of rights are distinguished: those generally considered to have been only limited; those that are not complicated to find to have been limited and the great difficult case of freedom of movement. The conclusion is that even then there has been no suspension. However, the article also argues that, given that a pandemic on the scale of the COVID-19 could not be imagined when the state of emergency was regulated in 1981, it would be appropriate to make some legislative changes to guarantee better the rights of citizens and the control of public authorities under the state of emergency.*

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

Artigo recebido em 09/11/2020 e aceito em 09/11/2020.

Como citar: ROBLEDOS, Agustín Ruiz. Problemas constitucionales del estado de alarma por la COVID-19 en España. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 23, n. 38, p. 83-104. jul/dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

Keywords: Fundamental rights. State of alarm. Government. Constitutional interpretation. Legislative power. Constitutional Court.

INTRODUCCIÓN: EL ORIGEN DE LAS DIFICULTADES JURÍDICAS POR LA DISTINCIÓN CONSTITUCIONAL ENTRE TRES TIPOS DE SITUACIONES DE CRISIS.

Cuando en febrero y marzo de 2020 la COVID-19 se expandió por el Mundo y todos los Estados tuvieron que tomar medidas excepcionales para luchar contra ella, España parecía con suficientes instrumentos jurídicos para realizar esa tarea, a diferencia del Reino Unido o Irlanda que tuvieron que aprobar rápidamente leyes especiales¹. Así, la Constitución española de 1978 no solo prevé un Derecho de excepción para situaciones de crisis que no se puedan abordar con los poderes ordinarios de las instituciones –como ya hizo de forma pionera nuestra Constitución de 1812- sino que dentro de este derecho de crisis se establecen tres posibilidades, especificación poco común en el Derecho comparado: los estados de alarma, de excepción y de sitio (art. 116). La Ley Orgánica 3/1981, de 1 de junio, que desarrolla ese mandato constitucional [en adelante LOEAES] establece que el estado de alarma se declarará cuando se produzcan catástrofes públicas, incluidas las crisis sanitarias; el estado de excepción, cuando se altere el orden público; mientras que el estado de sitio queda reservado para cuando se produzca una insurrección “o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional” (art. 32).

Por esta especialización de los estados de crisis, cuando a partir del 9 de marzo de 2020 el Gobierno admitió que no se podía luchar contra la expansión de la COVID-19 solo con legislación sanitaria ordinaria, entre las que destacaba la Ley Orgánica 3/1986, de medidas especiales en materia de sanidad pública, no hubo muchas dudas de que el estado que debería de proclamarse era el estado de alarma. Y así lo hizo el Gobierno en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, “por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”². La medida fue respaldada por la sociedad,

¹ En el Reino Unido La *Coronavirus Act 2020* se tramitó en menos de una semana (del 19 al 25 de marzo de 2020), incluido el *Royal Assent* (UNITED KINGDOM, 2020). Por su parte, la irlandesa *Health (Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest) Act 2020* solo necesitó dos días de tramitación, el 19 y 20 de marzo (IRELAND, 2020). Para una amplia panorámica del Derecho de crisis adoptado por los distintos Estados es muy útil consultar la recopilación del Centre for Civil and Political Rights de Ginebra:

(CCPR, 2020). Para España, cfr. (BALLE, 1989; 1990).

² Como es de sobra conocido, la OMS denomina a la enfermedad que asola el Mundo,

los especialistas y los propios partidos políticos, que prácticamente por unanimidad apoyaron el estado de alarma, primero con las declaraciones de sus líderes y posteriormente con su voto positivo en el Congreso de los Diputados para prorrogar el estado de alarma³.

Sin embargo, el análisis del contenido concreto de ese Real Decreto 463/2020 enseguida dio lugar a un amplio debate académico sobre si se desbordaban los límites del estado de alarma porque algunas de sus medidas podrían suponer una suspensión temporal de derechos fundamentales, acción que el artículo 55 de la Constitución solo permite que se adopte en los estados de excepción y sitio, como el propio Tribunal Constitucional tiene declarado: “a diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (artículo 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio” (ESPAÑA, 2016)⁴. En el ámbito político, Vox hizo suya esta tesis de la necesidad de declarar el estado de excepción para darle respaldo jurídico a las medidas del Decreto, lo que le llevó a votar en contra en la segunda y siguientes prórrogas del estado de alarma y a presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional⁵.

descubierta en 2019, COVID-19, acróstico en inglés de “Coronavirus Disease”, que en español es femenino: la enfermedad del coronavirus. Sin embargo, muchas veces se usa con el artículo masculino, como en el título de este Decreto-ley, debido a cierta confusión originada porque el agente que causa esa enfermedad es masculino, el coronavirus SARS-CoV-2. El artículo 1 de este D-L es una buena muestra de ese malentendido: “la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19”. También ha podido confundir el hecho de que para el oído español “the COVID-19” suena como masculino. La Fundación del Español Urgente aconseja usar la COVID, pero también admite el COVID, dado su amplio uso, que sin embargo va disminuyendo, hasta el punto de que el mismo Presidente del Gobierno usa ya el femenino en sus intervenciones públicas. Lo que no se acaba de comprender es que si el Gobierno español prefiere usar el masculino en los títulos de las normas que aprueba, luego en sus textos no siempre mantenga ese criterio, como sucede a partir del Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma cuya exposición de motivos usa en unos párrafos el masculino y en otros, el femenino. A diferencia del Gobierno español, la Unión Europea y la mayoría de las Comunidades Autónomas usan el femenino, como puede observarse hojeando el espléndido *Código COVID-19: Derecho Europeo, Estatal y Autonómico* preparado por el Boletín Oficial del Estado (PERAL, 2020).

³ La votación de la prórroga del estado de alarma en el Congreso de Diputados se produjo el día 25 de marzo y obtuvo 321 votos a favor, 0 en contra y 28 abstenciones, abstenciones que provinieron de los partidos soberanistas de ERC, JxCat, EH Bildu, la CUP y el BNG (ESPAÑA, 2020).

⁴ FJ 8. Para la diversidad de posturas doctrinales, puede verse la amplia recopilación del Observatorio de Derecho Público y Constitucional y COVID-19 en España: <https://derechocovid.com/expertos-repatorios>.

⁵ Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la

En lo que sigue, me centraré en determinar si las medidas que contiene el decreto de alarma son una limitación de derechos fundamentales (y por tanto perfectamente constitucionales) o si se trata de una suspensión temporal, lo que supondría una violación de la Constitución ya que para su adopción debería de haberse adoptado el estado de excepción, que no puede declarar el Gobierno por sí mismo, sino que necesita autorización previa del Congreso. Dejo, por tanto, completamente fuera de mi análisis otros aspectos de la forma en que el Gobierno español enfocó la lucha contra la pandemia y que en España originó y origina todavía muchos debates, tanto académicos como políticos: desde los aspectos de gestión concreta (suministros de material, momento en que se adoptaron las medidas, etc.) hasta medidas económicas paralelas (ayudas a empresas y particulares), sin olvidar la catarata de disposiciones dictadas por el Gobierno que han puesto a prueba el principio de seguridad jurídica, con abundancia de actos legislativos del Gobierno estatal (decretos-leyes), fielmente replicados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas que relegan completamente el *iter legis* ordinario⁶.

1 LAS MEDIDAS NO DISCUTIDAS

El Real Decreto 463/2020 declarando el estado de alarma durante 15 días, consta de veinte artículos en los que se pretende regular tanto el nuevo orden de competencias de los poderes públicos (se establece que el Gobierno es la “autoridad competente”, superponiéndose por tanto al

gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y 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 limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. El TC lo admitió por providencia de 6 de mayo de 2020 (ESPAÑA, 2020b). Su texto íntegro lo ha hecho público Vox (FUENTES; TORRA, 2020).

⁶ Superaría la extensión de cualquier nota intentar dar un pálido reflejo de estos debates; a los que personalmente no he sido ajeno, con artículos en la prensa e intervenciones en la radio. La mayoría los he recogido en mi blog *La mirada de Argos* (ROBLEDO, [2020b]). Para intentar analizar con cierta perspectiva científica la actuación de los poderes públicos españoles creo que son de gran utilidad dos magníficas fuentes de información internacionales:

¹ El *Stringency Index of the Blavatnik School of Government* (Universidad de Oxford) que compara cronológicamente 17 medidas empleadas por más de 160 Estados durante la pandemia (BLAVATNIK SCHOOL OF GOVERNMENT, 2020).

² El *Sustainable Development Report 2020* de la Universidad de Cambridge, que tiene un apartado especialmente dedicado a las repuestas que los Estado de la OCDE han dado a la pandemia, en el que la gestión del Gobierno español no parece muy bien valorada. (SACHS; et al, 2020)

orden competencial ordinario del Estado autonómico⁷⁾ como una serie de medidas restrictivas de las actividades de los ciudadanos que, según la exposición de motivos del Real Decreto, son congruentes con el estado de alarma porque “no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental”.

El Decreto 463/2020 agrupa estas medidas restrictivas de las actividades de los particulares en ocho artículos según afecten a: la circulación de personas (art. 7), las requisas de bienes (art. 8), la educación (art. 9), la actividad comercial (art. 10), los lugares de culto (art. 11), el suministro de bienes y servicios (art. 13), los transportes (art. 14), y el abastecimiento alimentario (art. 15). De estos ocho grupos de medidas, las de los artículos 8, 13, 14 y 15 no presentan especiales problemas para considerar que se trata de limitaciones de derechos. Hay un amplio consenso para admitir que en el estado de alarma “las autoridades competentes” pueden practicar requisas temporales de bienes necesarios para combatir la COVID-19, impartir órdenes a las empresas para asegurar el abastecimiento del mercado o intervenir transitoriamente industrias; incluso imponer prestaciones personales obligatorias en los casos que resulte necesario para proteger la salud pública. El recurso de inconstitucionalidad de Vox no impugna estos artículos, que en buena medida pueden considerarse avalados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en la ya citada Sentencia 83/2016, de 28 de abril, estableció que entre las medidas que el Gobierno puede adoptar en el estado de alarma se encuentran:

la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias; la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los

⁷ No analizaré aquí los problemas de legalidad que esta *parte orgánica* del estado de alarma puede tener dado que, en general, las fuerzas políticas la han aceptado, pero me parece discutible que si la LOEAES establece que la “autoridad competente” será el Gobierno y “por delegación de este el Presidente de la Comunidad Autónoma” (art. 7), el Decreto 463/2020 pueda establecer, tras la retórica declaración de que “la autoridad competente será el Gobierno”, que “serán autoridades competentes delegadas” los ministros de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad (art. 4.4), así como el “Comité de Situación” (art. 4.4).

2 LAS MEDIDAS DISCUTIDAS

De los cuatro grupos de medidas en los que se duda de si se trata de limitaciones o suspensiones hay tres en los que, en mi opinión, tenemos argumentos suficientes para considerar, con relativa facilidad, que son únicamente limitaciones:

2.1 El derecho a la educación

La escolarización de los menores es parte esencial del contenido a la educación, tal y como tiene establecido el Tribunal Constitucional en estos términos: la escolarización “integra el contenido de la dimensión prestacional del derecho de los niños a la educación” (STC 133/2010 de 2 de diciembre, FJ 7). Por eso, como el artículo 9 del Decreto 463/2020 declara que “se suspende la actividad educativa prestacional” se ha argumentado que se suspende el derecho a la educación en el estado de alarma. Sin embargo, el propio artículo 9 añade en su apartado segundo: “se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y on line”. Además, ni siquiera se ha suspendido la escolarización porque, por una razón tan evidente como evitar los contagios, lo que hace el Decreto es cambiar la forma de escolarizar a los menores: tanto antes como durante el estado de alarma cada niño está adscrito a un colegio, solo que la pandemia ha obligado a cambiar la relación que podemos llamar física, de contacto directo entre profesores y alumnos, a una relación a distancia, vía telemática, que es posible gracias a las nuevas tecnologías, como demuestran los miles de cursos on line que ya se venían impartiendo, hasta el punto de existir centros educativos (incluso universidades) que solo ofrecen enseñanza virtual. Un problema distinto, que excede el ámbito del Derecho constitucional, es que algunos alumnos se hayan visto más perjudicados que otros por no tener ordenador o acceso a Internet en sus domicilios, la conocida brecha digital que según UNICEF afectaría a unos 100.000 hogares españoles (NEGUERUELA; TORRES, 2020).

2.2 La libertad de empresa

El artículo 10 del Decreto 463/2020 suspende la apertura al público de locales y establecimientos comerciales, salvo los considerados esenciales por suministrar bienes de primera necesidad (alimentación, farmacias, ópticas, estancos, prensa, informática, etc.). No hay duda de que se afecta así la libertad de empresa (con un impacto en la caída del PIB español sin precedentes históricos). Pero ni esta libertad, garantizada en el artículo 38 de la Constitución, ni la libertad de elección de profesión, recogida en el artículo 3, quedan suspendidas. Ello es así porque todos los españoles y los extranjeros residentes en España no pierden su capacidad de crear empresas y elegir profesión, aunque su puesta en práctica pueda demorarse por un motivo ajeno a cualquier motivación política como es la pandemia.

Otro elemento del contenido esencial de la libertad de empresa es la capacidad de organización que consiste, según el Tribunal Constitucional, en “establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado” (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 2). Pues bien, muchas empresas no se ven afectadas en esa capacidad de organización en cuanto el Decreto les permite mantener abiertos al público sus establecimientos. Las empresas obligadas a cerrar sus establecimientos pueden seguir vendiendo sus productos por Internet o por teléfono. Por eso, se puede argumentar que se les ha limitado esa capacidad, pero no suprimida completamente.

Hay un tercer grupo de empresas que no han tenido esa oportunidad de vender sus productos ni siquiera a distancia: en el sector servicios sí que se han dado muchos casos de imposibilidad de desarrollar su actividad ordinaria, como le ha sucedido a los hoteles y alojamientos turísticos (salvo los declarados esenciales), bares y cafeterías; discotecas y lugares de ocio nocturno, etc.; también a las empresas relacionadas con el ocio cultural y espectáculos, como cines, teatros, organización de festivales, toros, fútbol, etc. Aunque se trata de una muy fuerte limitación de su capacidad de organización, no se trata de una suspensión de su libertad de empresa porque los dueños y gestores mantienen el control de sus empresas: pueden venderlas, planear reformas en sus locales, organizar su estrategia para cuando se levante la orden de cierre, etc.

2.3 La libertad religiosa

El artículo 11 del Real Decreto 463/2020 es respetuoso con la libertad religiosa porque establece que la asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias 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”. Ahora bien, debido a que el artículo 7 de ese mismo Real Decreto no incluye entre los motivos para circular por las vías públicas la asistencia a estos actos, se ha podido argumentar que se ha suspendido la libertad de culto (HERNÁNDEZ, 2020)⁸. Sin embargo, sin necesidad de argumentar que no se ha prohibido la libertad religiosa, dado que cada uno puede seguir profesando la religión que libremente desee, tampoco se ha suspendido uno de sus elementos esenciales, la libertad de culto y no solo porque -como ha recomendado la Conferencia Episcopal- se haya podido seguir el desarrollo de las misas y el de cualquier otro acto religioso por las retransmisiones en televisión o en *streaming* en Internet, sino porque es posible otra interpretación del artículo 7: la asistencia a los lugares de culto puede considerarse incluida dentro del apartado 1.h) que permite la circulación por las vías para realizar “cualquier otra actividad de análogo naturaleza”. Dicho esto, durante la vigencia del estado de alarma se han producido algunas controversias en la aplicación de esa norma en cuanto la policía ha entendido que ciertos servicios religiosos no cumplían adecuadamente las medidas de seguridad y ordenaron su finalización y el desalojo de los templos, decisiones que si bien fueron acatadas, posteriormente fueron recurridas ante los tribunales, incluso con denuncias contra las autoridades gubernativas por el delito de interrupción de cultos religiosos⁹. También 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 limitar la propagación y el contagio por el COVID-19 se encuentra recurrida, tanto ante el TC como judicialmente¹⁰. Sea cual sean las decisiones judiciales tanto sobre las

⁸ Cr, además del recurso de inconstitucionalidad de Vox ya citado en nota 5.

⁹ La Asociación de Abogados Cristianos ha sido especialmente activa en estas denuncias por el delito de “interrupción de culto” recogido en el artículo 523 del Código Penal, incluso en algunos casos ha interpuesto querellas, varias de las cuales han sido admitidas. Puede verse la relación de estas actividades ante los tribunales en su página web (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABOGADOS CRISTIANOS, 2020).

¹⁰ Ya en la nota 5 me he referido al RI en el que se recurre esta Orden. Para los recursos ordinarios contra ella, y en general, para obtener una buena información de los

actuaciones policiales como sobre la Orden, lo cierto es que se trata de problemas subconstitucionales y de legalidad ordinaria en el sentido de que no se discute si el Decreto 463/2020 suspendió o limitó la libertad de culto, sino si esos actos administrativos se han dictado conforme al Decreto o por el contrario lo han mal interpretado y al hacerlo, han vulnerado la libertad de culto.

3 LAS MEDIDAS MÁS DIFÍCILES: LAS LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN

El artículo siete es el único en que el mismo Real Decreto 463/2020 se refiere a una “limitación” de un derecho fundamental, concretamente a “la libertad de circulación de las personas”. Sin duda, es el artículo que presenta mayor dificultad a la hora de decidir si su contenido limita o suspende algún derecho fundamental. En especial, se discute si el confinamiento -a falta de mejor palabra, usaré la habitual para referirme a la situación creada por el artículo 7- suspende las libertades de residencia y circulación, garantizadas por el artículo 19 de la Constitución, así como los derechos de reunión y manifestación, protegidos por el artículo 21. Abordemos con cierto detenimiento estos cuatro aspectos del artículo 7:

3.1 El derecho de residencia

Si la libertad de residencia es -en palabras del Tribunal Constitucional- “el derecho subjetivo y personal a determinar libremente el lugar o lugares donde se desea residir transitoria o permanentemente” (STC 28/1999, de 8 de marzo, FJ 7), entonces podemos argumentar que en el estado de alarma no se suspende el derecho de residencia permanente pues todo el mundo mantiene intacta la capacidad de cambiar de lugar de residencia, si bien el traslado efectivo o mudanza puede retrasarse temporalmente. Nótese que el Decreto para nada atribuye al Gobierno el poder de fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en un “territorio adecuado a sus condiciones personales”, como sí permite el artículo 20.5 de la LOEAES cuando en el estado de excepción se suspende el derecho de residencia. Incluso en el supuesto extremo de una persona que tuviera organizada su mudanza en fecha de vigencia del estado de alarma,

múltiples recursos judiciales que la actuación de los poderes públicos está originando, vid. (SÁNCHEZ, 2020).

podría realizarla acogiéndose al apartado 7.1.d) con una interpretación *favor libertatis* de su texto.

Sí es cierto que el Decreto suspende la libertad de residencia temporal en cuanto prohíbe que las personas puedan trasladarse al lugar de su elección (el supuesto típico de irse de vacaciones) durante la vigencia del estado de alarma, pero como mantienen la capacidad para cambiar de residencia permanente, sería exorbitante concluir que el derecho de residencia está suspendido, solo limitado.

3.2 El derecho a entrar y salir de España

El Real Decreto 463/2020 no menciona expresamente al “derecho de entrar y salir libremente en España en los términos que la ley establezca” (art. 19 CE), pero evidentemente le afecta, sobre todo en cuanto a “salir”: si las personas tienen que estar confinadas, no pueden abandonar el país. Ahora bien, se trata de una limitación y no de una suspensión en cuanto es posible considerar que le son aplicables los supuestos del artículo 7, por lo que los españoles y los extranjeros que los deseen podrían salir de España para incorporarse a su residencia habitual en el extranjero, a su puesto de trabajo, a cuidar a una persona vulnerable, etc. Esta parece ser la interpretación que le da al Decreto la Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante el restablecimiento temporal de controles fronterizos, pues especifica expresamente que los españoles podrán entrar en territorio nacional, sin agregar ningún requisito, y no se establece ninguna prohibición sobre su salida. El propio tenor literal del artículo 19 de la Constitución ayuda a interpretar que se trata de una limitación: “Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”. *A contrario sensu*, sí por motivos sanitarios.

3.3 La libertad de desplazamiento

La libertad de circulación supone la libertad de los españoles -y de los extranjeros residentes legalmente- de poder desplazarse libremente por España sin injerencias de los poderes públicos, salvo habilitación legal constitucionalmente justificada (STC 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3). Si ese es el contenido esencial del derecho, una primera interpretación que puede hacerse del artículo 7 del Decreto 463/2020 es que suspende esta libertad

porque impone la prohibición general de salir de la residencia habitual, para añadir a continuación unas excepciones en las que se permite salir¹¹. Es más, estaríamos en presencia de una auténtica privación de libertad, no impuesta de forma concreta por un juez, sino derivada de una decisión política. Su encaje lógico no sería el artículo 11 a) de la LOEAES, sino el 20.1 que, enumerando las medidas del estado de excepción, establece: “Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir”.

En refuerzo de esa tesis, se ha alegado la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 6 de noviembre de 1980, caso *Guzzardi c. Italia*, en la que se condena a Italia por confinar a una persona en la isla de Asinara, aunque el confinado podía desplazarse por los 51 km² de su superficie. Ese confinamiento, tomado como una “medida especial” de lucha contra la Mafia por un Tribunal a petición del Ministerio del Interior, suponía una violación de la libertad que garantiza el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹². El TEDH también considera que se priva de libertad a una persona si se le impone un arresto domiciliario de seis días, aunque se le permita salir de su casa para adquirir medicamentos y otros productos indispensables, además de poder asistir a actos religiosos, como era el caso de un guardia civil al que su superior le impuso ese castigo por cometer una infracción disciplinaria (STEDH de 2 de noviembre de 2006, caso *Dacosta Silva c. España*). Y desde luego, un “aislamiento obligatorio” o la “colocación involuntaria de ciudadanos en un hospital” constituyen una “privación de libertad” a efectos del artículo 5.1 de la Convención, como es el internamiento obligatorio de un enfermo de SIDA en un hospital (STEDH de 25 de enero de 2005, caso *Enhorn c. Suecia*).

Sin embargo, me parece que esa jurisprudencia del TEDH nos permite interpretar el “confinamiento” español de una forma completamente distinta. Empecemos por señalar un primer dato: Grecia, Italia, Francia, Portugal y la gran mayoría de los Estado de Europa Occidental, firmantes del CEDH, han establecido el confinamiento de los residentes en sus respectivos territorios y, sin embargo, ninguno de ellos se ha dirigido al

¹¹ Cfr., por toda la doctrina que mantiene esta opinión (GARCÍA, 2020).

¹² Para la aplicación de la STEDH *Guzzardi* al estado de alarma puede verse el escrito de 19 de abril de 2020 de varios juristas al Defensor del Pueblo pidiéndole que presente un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020 (MARTÍNEZ; et al, 2020).

Secretario General del Consejo de Europa para, usando el artículo 15 del CEDH, informarle de que en su territorio se iba a dejar de aplicar temporalmente el artículo 5 del Convenio¹³. De donde cabe deducir que estos Estados han considerado que esa jurisprudencia del TEDH no les suponía la obligación de citar el artículo 15 para imponer el confinamiento. Veámosla un poco más detenidamente para ver si nosotros llegamos a esa misma conclusión para España.

La STEDH *Guzzardi* afirma que “entre privación y restricción de libertad hay una diferencia de grado o intensidad más que de naturaleza o esencia” (Párr. 93) con lo cual ya no se puede mantener que el hecho de que se establezca una prohibición general de circular por las vías pública es ya una supresión de la libertad de circulación, con independencia de las excepciones que luego se admitan. Más bien, habrá que hacer como hizo el TEDH en esta sentencia: estudiar sus características con detenimiento para concluir si se trata o no de una privación de libertad. Este análisis casuístico, que llevó al TEDH considerar privaciones de libertad los casos mencionados de *Guzzardi*, *Dacosta Silva* y *Enhorn*, también le llevó a un resultado distinto en su STEDH de 23 de febrero de 2017, caso *De Tommaso c. Italia*: aquí estimó que la residencia obligatoria en su domicilio por dos años que un Tribunal de Bari dictó contra Angelo de Tommaso como una medida de seguridad por su peligrosidad social (le constaban antecedentes mafiosos y ya había sido condenado por tráfico de drogas) no era estrictamente una privación de libertad ya que el demandante podía salir por el día de su casa y no se le prohibían sus contactos sociales, como sí que sucedía en el caso de *Guzzardi*.

Pues bien, en mi particular análisis de la situación de confinamiento en el estado de alarma español no podemos hablar de una privación de libertad en el sentido del artículo 5 del CEDH no ya porque en general no lo sientan así los españoles –que diariamente han podido salir de sus casas por múltiples motivos- sino por varias razones jurídicas que permiten argumentar que el Decreto establece una limitación de la libertad de circulación, pero no su privación: a) la razón del confinamiento español era proteger el derecho a la vida de todos los ciudadanos, y no controlar a nadie en particular como era el caso *Guzzardi*; b) la decisión fue tomada

¹³ La relación de Altas Partes contratantes que se ha dirigido al Secretario General del Consejo de Europa puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/6211135> 4. A 30 de julio todos los Estado que han usado este artículo para adoptar medidas contra la COVID-19 son de Europa Oriental. Esta ausencia de estados occidentales no ha dejado de ser criticada por algunos académicos; vid, por ejemplo, (GREENE, 2020).

por el Gobierno con carácter general y prorrogada por el Congreso; c) el artículo 7.1 del Decreto tiene nada menos que ocho apartados que permiten circular por las calles, lista que ni siquiera es cerrada, ya que el último de esos apartados se refiere a “una situación análoga”.

Por otra parte, si volvemos a leer el artículo 20.1 de la LOEAES veremos que, cuando en el estado de excepción se suspende la libertad de circulación, la autoridad gubernativa tiene una importante competencia que el Decreto 463/2020 no recoge: la de señalar “el itinerario a seguir” a los viandantes. Una razón más para considerar que el Decreto únicamente limita el derecho de circulación. De paso, también, para considerar que es muy probable que ciertas multas que, según la prensa, se han impuesto a transeúntes por no adquirir sus alimentos en la tienda más cercana a sus domicilios serán anuladas si son recurridas ante los tribunales. En fin, a la vista de las medidas menos estrictas adoptadas por otros Estados, como la posibilidad de salir a correr en solitario, se podría discutir si el Decreto ha respetado el principio de proporcionalidad para limitar el derecho de circulación, pero me parece que ahí hay un ámbito técnico sanitario en el que difícilmente puede entrar el jurista. Baste pensar que en un momento de saturación de las urgencias y las UCIs hospitalarias cualquier ingreso de una persona lesionada mientras corre supone una complicación que no se da en circunstancias normales. Dicho con las palabras del propio Tribunal Constitucional:

En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha. Desconocidas y, desde luego, imprevisibles cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981 [...] En este caso los valores de la vida, la salud y la defensa de un sistema de asistencia

sanitaria cuyos limitados recursos es necesario garantizar adecuadamente” (ESPAÑA, 2020c) (FJ. 4).

3.4 Los derechos de reunión y manifestación

Al establecer el confinamiento de los residentes en sus casas y autorizar solo su salida por los ocho motivos del artículo 7.1, el Decreto 463/2020 está también afectando a los derechos de reunión y manifestación. Es más, como para nada se mencionan estos derechos entre las causas que permiten salir de casa, se puede argumentar que estos derechos se han suspendido. Sin embargo, podemos hacer un razonamiento similar al que se hizo más arriba al analizar la libertad de cultos: como los derechos de reunión y manifestación no se puede suspender en el estado de alarma, el principio de supremacía de la Constitución nos obliga a interpretar que entre las actividades análogas del artículo 7.1 h) se incluyen los desplazamientos para ejercer estos derechos.

Entendiendo, claro está, que el riesgo de contagio es una de las “razones fundadas” del artículo 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, que permiten a la autoridad gubernativa suspender la manifestación o proponer el cambio de fecha o de itinerario. Creo que esta ha sido la práctica durante el estado de alarma, especialmente en relación con las manifestaciones para celebrar el 1 de mayo que fueron en general prohibidas por las autoridades gubernativas por poner en riesgo la salud de los asistentes.

Por eso, cuando se recurrieron esas prohibiciones, unas fueron ratificadas por los tribunales (Galicia, por ejemplo) y otras anuladas y se autorizaron las manifestaciones (Aragón)¹⁴. Con cierta sorpresa entre los especialistas, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo que se interpuso contra la Sentencia gallega por considerar que no presentaba ninguna nueva cuestión sobre la que no se hubiera ya pronunciado el Tribunal Constitucional. Ahora bien, en su auto de inadmisión (de una extensión poco habitual, 29 páginas) advirtió, primero, que en el estado de alarma no se pueden suspender derechos y, después, que

La discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, de facto, y por derivación de la

¹⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sec. 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 136/2020, de 28 de abril de 2020 y Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sec. 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 151/2020, de 29 de abril.

limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada, ni siquiera a efectos dialécticos en este momento procesal, ni siquiera en este recurso de amparo (ESPAÑA, 2020c)¹⁵.

CONCLUSIONES

Por todo lo razonado, creo que las medidas recogidas en el Real Decreto 463/2020 se pueden adoptar en el estado de alarma pues limitan derechos fundamentales, pero no los suspenden. Ahora bien, como el propio Tribunal Constitucional señala en el Auto 40/2020 que se ha citado más arriba, la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 ha adquirido unas dimensiones desconocidas hasta la fecha y que eran imprevisibles cuando el legislador reguló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981. Por eso, creo que debería de modificarse la LOEAES para reforzar y aclarar la cobertura legal de las medidas adoptadas. A mi juicio, la legislación española sobre el Derecho de crisis mejoraría con tres reformas¹⁶:

1. La prohibición general de circular por todas las vías de España, que hemos venido en llamar confinamiento se subsume en el artículo 11.a) de la LOEAES que literalmente permite a los decretos de alarma: “Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”¹⁷. Evidentemente, sería mucho mejor que, como mínimo, previera lo que prevé el Decreto legislativo vasco 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias, que en su artículo 8.2 dispone el “confinamiento de personas en sus domicilios o en lugares seguros”. Por eso, sería conveniente que las Cortes Generales aprobaran un nuevo artículo 11 bis de la LOEAES en el que se detallaran las bases legales de las medidas que la experiencia de este estado de alarma nos ha enseñado. Podría ser del siguiente tenor:

¹⁵ FJ 4. Me parecen más convincentes los razonamientos doctrinales que consideran que el recurso de amparo sí que plantea a un problema nuevo (el derecho de manifestación en caso de estado de alarma por crisis sanitaria). Vid. (BAAMONDE; QUIROGA, 2020).

¹⁶ Sigo aquí, con variaciones solo de estilo, las propuestas que he realizado en (ROBLEDO, 2020a).

¹⁷ Por esa parquedad del artículo 11 de la LOEAES se ha podido decir que el Decreto de alarma es inconstitucional porque de hecho lo que hace es complementar ese artículo, de tal forma que establece “limitaciones al contenido esencial de un derecho fundamental sin tener naturaleza de ley orgánica, innovando límites a la libertad de circulación no previstos en la Ley Orgánica 4/1981” (MALAVÉ, 2020, p. 8).

En el caso de riesgo de pandemia en todo, o gran parte del territorio nacional, el decreto de declaración de alarma o los sucesivos que lo prorrogue, podrá:

a) establecer el confinamiento de todos los residentes en España, especificando las situaciones en las que será posible circular por las vías y las formas en que debe ejercerse los derechos de reunión y manifestación en estas circunstancias.

b) ordenar la suspensión de todas las actividades educativas; adoptando las medidas necesarias para ejercer el derecho a la educación.

c) suspender la apertura de los comercios y cualquier establecimiento abierto al público, especificando los que podrán continuar abiertos por ofrecer productos o servicios esenciales.

d) suspender la apertura de fábricas y centros de producción, especificando los que podrán continuar abiertos por producir bienes de primera necesidad.

2. El estado de alarma de 2020 ha puesto de relieve otros problemas que merecen una mejor regulación en la LOEAES, como puede ser incluir una regulación de las sanciones que pueden imponerse por el incumplimiento de las medidas ordenadas (el artículo 11 se limita a una remisión a “lo dispuesto en las leyes”). También sería conveniente regular la forma en la que la informática y, muy especialmente, las aplicaciones móviles pueden contribuir a la lucha contra la pandemia, lo que obligará a una meditada regulación para no suspender el derecho a la intimidad¹⁸. Con carácter general, habría que pensar también fórmulas que no hicieran necesario la gran cantidad de decretos-leyes que han aprobado tanto el Gobierno central como los autonómicos, con grave quebrantamiento de la separación de poderes. Quizás redactar otro artículo en la LOEAES que permitiera a los decretos de estado de alarma excepciones temporales a la legislación ordinaria, enumerando los casos y supuestos en que podrían hacerlo. Por decirlo en forma telegráfica, sería incluir en la LOEAES muchas de las disposiciones que ahora están en los decretos-leyes y que, por su vigencia temporal, habrá que volver a adoptar si vuelve una pandemia tan grave como esta de la COVID-19. Aunque siempre nos puede quedar el consuelo de pensar que, dado el precedente de la gripe española, esta nueva epidemia puede tardar un siglo en llegar.

3. Los tribunales han tenido que resolver un problema que no estaba específicamente resuelto por el legislador: cuál es el tribunal

¹⁸ Cfr. (MAHAMUT, 2020).

encargado de controlar los decretos del estado de alarma¹⁹. En 2010, a raíz del recurso que interpuso la Unión Sindical de Controladores Aéreos contra 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 aéreo, el Tribunal Supremo declaró su falta de jurisdicción porque con la aprobación de la prórroga por parte del Congreso el Decreto quedaba “fuera del genérico ámbito delimitado para el control jurisdiccional en el artículo 106.1 CE, y tampoco tiene encaje dentro del concreto ámbito de conocimiento que para la jurisdicción contencioso-administrativa delimitan los artículos 1 y 2 LJCA” (ESPAÑA, 2011). Tesis que fue acogida por la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril, que llegó a calificarlo de “disposición con rango o valor de ley”. Y que el Tribunal Supremo ha vuelto a mantener cuando se ha impugnado el Decreto 463/2020, si bien ahora matiza que

Lo que se acaba de expresar no excluiría que en aquellas situaciones en las que, no se haya producido la dación de cuenta al Congreso o no haya recaído la autorización de prórroga parlamentaria que exige el artículo 116.2 CE, la forma de decreto que revista la declaración de alarma pudiera recobrar su relieve a efectos de nuestro control jurisdiccional. Aunque el decreto de declaración de la alarma proceda del Gobierno como órgano constitucional, su control correspondería a esta Sala, como permite el artículo 2 a) de la LJCA. (ESPAÑA, 2020d)

Con esta matización del Tribunal Supremo, nos encontramos con una norma con una posición verdaderamente extraña en el ordenamiento jurídico: el *fuero* de un decreto de declaración del estado de alarma no depende de sí mismo, depende de si el Congreso autoriza su prórroga. En ese caso, le correspondería al Tribunal Constitucional, pero si no fuera necesaria la prórroga (imaginemos unas lluvias torrenciales que obliguen a declarar el estado de alarma por diez días en una provincia cualquiera) entonces su control de legalidad sería competencia del Tribunal Supremo. Para evitar este poco lógico resultado -y por otros motivos en los que ahora no puedo detenerme, como es que el control consiste en una labor tan típica de la jurisdicción ordinaria como comprobar si el decreto respeta

¹⁹ Los motivos a favor del control de los decretos del estado de alarma por el Tribunal Supremo los he expuesto, con otros cuatro compañeros, de forma amplia en el Dictamen de 27 de abril de 2020, en torno a la competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo para la tramitación y resolución del Recurso núm. 001/0000099/2020 (REVORIO, Javier Díaz; et al, 2020). De forma más breve: (ROBLEDO, 2020c).

la LOEAES- me atrevo a proponer que se modifique el artículo 12.1 de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para que dentro de las funciones que le corresponden a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo su primer apartado establezca: “a) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, incluidos los decretos de declaración del estado de alarma”.

REFERÊNCIAS

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABOGADOS CRISTIANOS.

Abogados Cristianos lleva ante la justicia las interrupciones de ceremonias religiosas realizadas por la Policía durante el Estado de Alarma. Madrid; Valladolid: AEAC, 9 abr. 2020. Disponible en: <https://abogadoscristianos.es/abogados-cristianos-lleva-ante-la-justicia-las-interrupciones-de-ceremonias-religiosas-realizadas-por-la-policia-durante-el-estado-de-alarma/>. Acceso en: 4 nov. 2020.

BAAMONDE, M. E. C.; QUIROGA, M. A. Derecho de manifestación del sindicato y estado de alarma en la emergencia de COVID-19.: ATC núm. 40/2020, de 30 de abril. **Revista de Jurisprudencia Laboral**, Madrid, n. 5, 2020. Disponible en: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/articulo.php?lang=en&id=ANU-L-2020-00000000968#footnote-2. Acceso en: 30 jul. 2020.

BALLE, J. M. L. Los estados de alarma, excepción y sitio. **Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 30, p. 23-54, 1989; n. 31, p. 27-67, 1990.

BLAVATNIK SCHOOL OF GOVERNMENT. **Coronavirus Government Response Tracker.** Oxford: University of Oxford, 2020. Disponible en: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>. Acceso en: 4 nov. 2020.

CCPR. **Tracking tool: impact of States of emergencies on civil and political rights.** Geneva: Centre for Civil and Political Rights, 1 abr. 2020. Disponible en: <http://ccprcentre.org/ccprpages/tracking-tool-impact-of-states-of-emergencies-on-civil-and-political-rights>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Congreso de los Diputados. **El Congreso autoriza la prórroga del estado de alarma hasta el 12 de abril para hacer frente al COVID-19.** Madrid: Congreso de los Diputados, 25 mar. 2020a. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=35409&mostrarvolver=N. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional de España (Pleno). Recurso de Amparo 4703-2012. Los recurrentes en amparo promovieron recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el Real Decreto que declaró el estado de alarma con ocasión de la huelga de controladores aéreos de 2010, el acuerdo de Consejo de Ministros por el que se solicitaba autorización del Congreso de los Diputados para prorrogar dicho estado y el posterior Real Decreto de prórroga. El Tribunal Supremo inadmitió el recurso al entender que las resoluciones recurridas no eran fiscalizables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Recurrentes: Pedro María Gragera et al. Presidente: Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, 28 de abril de 2016. **Sistema HJ**: Boletín Oficial del Estado, n. 131, 31 mayo 2016. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional de España (Pleno). Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y 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 limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. Ponente: Antonio Ortega Fuentes et al. Presidente: Juan José González Rivas, 6 de mayo de 2020. **Boletín Oficial del Estado**, Madrid, n. 128, p. 31793, 8 mayo 2020b. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional de España (Sección 1.). Recurso de amparo n. 2056-2020. Inadmite a trámite el recurso de amparo 2056-2020, promovido por la Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT) en proceso contencioso-administrativo sobre ejercicio del derecho de manifestación. Ponente: Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT). Presidente: Juan José González Rivas, 30 de abril de 2020. **VLex**: Boletín Oficial del Estado, [abr.] 2020c. Disponible en: <https://tc.vlex.es/vid/844954011>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Supremo de España (Sección 4.). Recurso de reposición n. 99/2020. Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. Presidente: Luis María Díez-Picazo Giménez, 4 mayo 2020. **CENDOJ**: [mayo] 2020d. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ee23a58112d68659/20200508>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ESPAÑA. Tribunal Supremo de España (Sección 8.). Recurso n. 553/2010. Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillen. Relator: [s. n.], 9 mar. 2011. **CENDOJ**: [mar.] 2011. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/36931660cfac6855/20110414>. Acceso en: 4 nov. 2020.

FUENTES, A. O.; TORRA, J. J. A. **Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de España**. Madrid: Vox España, [28 abr.] 2020. Disponible en: <https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2020/04/recurso-inconstitucionalidad-estado-alarma-VOX.pdf>. Acceso en: 4 nov. 2020.

GARCÍA, F. J. A. Estado de alarma o de excepción. **Estudios Penales y Criminológicos**, Santiago de Compostela, v. XL, 2020. p. 308-328.

GREENE, A. States should declare a State of Emergency using Article 15 ECHR to confront the Coronavirus Pandemic. **Blog Strasbourg Observers**, Gante, abr. 2020. Disponible en: <https://strasbourgobservers.com/2020/04/01/states-should-declare-a-state-of-emergency-using-article-15-echr-to-confront-the-coronavirus-pandemic/>. Acceso en: 30 jul. 2020.

HERNÁNDEZ, J. H. Libertad de culto y estado de alarma. **Blog Iurifacil**, A Coruña, mayo 2020. Disponible en: <https://iurifacil.com/libertad-de-culto-y-estado-de-alarma/>. Acceso en: 30 jul. 2020.

IRELAND. **Health (Preservation and Protection and other Emergency Measures in the Public Interest) Act 2020**. Act 1 of 2020. *DublIn*: Government; Dáil Éireann, 20 mar. 2020. Disponible en: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2020/3/>. Acceso en: 4 nov. 2020.

MAHAMUT, R. G. Covid-19 and Data Protection in Spain: an overview. **Blogdroiteuropéen**, Paris, jun. 2020. Disponible en: <https://blogdroiteuropeen.com/2020/06/29/covid-19-and-data-protection-in-spain-an-overview-by-rosario-garcia-mahamut/>. Acceso en: 30 jul. 2020.

MALAVÉ, G. E. Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9620, Sección Tribuna, p. 8, 24 abr. 2020. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMDCwNDI7W yIKLizPw8WyMDIwMDEwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAB5UOBgDocumento1AAAWKE>. Acceso en: 30 jul. 2020.

MARTÍNEZ, S. N. D. L.; et al. **Merced al Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo (BOE de 14 de marzo de 2020), y a propuesta de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Ministro de Sanidad, de la Ministra de Defensa, y de los Ministros del Interior, y de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el Consejo de Ministros acordó la declaración en todo el territorio nacional el estado de alarma, al objeto de la hacer frente con mayor eficacia a la emergencia de salud pública, “grave y excepcional” ocasionada por el COVID-19.** Madrid: 19 abr. 2020. Disponible en: <https://confilegal.com/wp-content/uploads/2020/04/QUEJA-ANTE-EL-DEFENSOR-DEL-PUEBLO.pdf>. Acceso en: 4 nov. 2020.

NEGUERUELA, A.; TORRES, B. La brecha digital impacta en la educación, **Blog de UNICEF**, abr. 2020. Disponible en: <https://www.unicef.es/educa/blog/covid-19-brecha-educativa>. Acceso en: 30 jul. 2020.

PERAL, A. M. M. **COVID-19: Derecho Europeo y Estatal.** Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 4 nov. 2020. (Códigos electrónicos). Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355. Acceso en: 4 nov. 2020.

REVORIO, J. D.; et al. **Dictamen:** que en torno a la competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo para la tramitación y resolución del Recurso núm. 001 / 0000099 / 2020, emiten los abajo firmantes. Madrid: 20 minutos, 27 abr. 2020. Disponible en: <https://www.20minutos.es/uploads/files/2020/04/29/Asunto%20Curro-%20Dictamen%20Firmado%20.pdf>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ROBLEDO, A. R. Dos controles judiciales mejor que uno. **Diario de Sevilla**, Sevilla, 1 mayo 2020a. Disponible en: https://www.diariodesevilla.es/opinion/tribuna/controles-juridicos-mejor_0_1460553987.html. Acceso en: 4 nov. 2020.

ROBLEDO, A. R. **La mirada de Argos**: ideas y divagaciones de Agustín Ruiz Robledo. Madrid, [2020b]. Disponible en: <https://aruizrobledo.blogspot.com>. Acceso en: 4 nov. 2020.

ROBLEDO, A. R. Los derechos en riesgo: conviene una reforma legal. *In*: GIRELA, Miguel Ángel Recuerda (dir.). **Antes de la próxima pandemia**. Pamplona: Aranzadi, 2020c.

SACHS, J.; et al. **Sustainable Development Report 2020**. Cambridge: Cambridge University Press, 30 jun. 2020. Disponible en: <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/>. Acceso en: 4 nov. 2020.

SÁNCHEZ, D. F. G. El estado de alarma y las medidas contra el coronavirus ante jueces y tribunales. **La Ley**, Madrid, n. 9655, 3 jul. 2020. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2020/06/17/el-estado-de-alarma-y-las-medidas-contra-el-coronavirus-ante-jueces-y-tribunales>. Acceso en: 30 jul. 2020.

UNITED KINGDOM. **Coronavirus Act 2020**. London: Senate, mar. 2020. Disponible en: <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/coronavirus.html>. Acceso en: 4 nov. 2020.