



A propósito del estado de alarma decretado en España por causa del Covid-19: el olvido del principio de proporcionalidad

About the Alarm of State declared in Spain because of COVID-19: forgetting the principle of proportionality

MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ BUJÁN

Doctora en Derecho. Abogada, colegiada 2.523 I.C.A. Ourense. Profesora en UNIR
victoriaalvarezbujan@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5858-8984

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.119.2021.07>

LABURPENA: Lan honetan, alarma-egoeraren erregulazioa aztertuko dugu (egoera horri bide emateko baldintzak eta prozedura), eta proportzionaltasun-printzipiotik datozen eskakizunekin erkatuko dugu (printzipio hori, zentzu hertsian, premia-, egokitasun- eta proportzionaltasun-azpiprintzipioek osatzen dute). Azken batean, gure asmo zehatza hauxe da: jakitea ea Coronavirusa dela-eta 2020an Espainian deklaratu zen alarma-egoerak berak eta deklarazio horrekin batera eta alarma-egoerak aurrera egin ahala hartu diren neurriek zilegitasun-arazorik eragin dezaketen eta, bide batez, etorkizun hurbilean bestelako arazorik ekar dezaketen batez ere gobernuaren erantzukizunari dagokionez.

HITZ GAKOAK: Alarma-egoera. Araubidea edo erregulazioa. COVID-19. Espainia. Gobernu. Krisi sanitarioa. Proportzionaltasunaren printzipioa. Irregularitasunak.

ABSTRACT: The main objective of this study is to analyze the regulation of the State of Alarm (requirements and procedure for its adoption), by relating it to the demands arising from the principle of proportionality, made up of the sub-principles of necessity, suitability and proportionality in the strict sense and, this, for the purpose of determining whether the declaration in Spain, in 2020, of the State of alarm on the occasion of the Coronavirus, as well as the measures adopted with the declaration itself and its subsequent course, may pose doubts of legality and generate, by extension, problems, especially from the point of view of the responsibility of the Government in the near future.

KEYWORDS: State of alarm. Regulation. COVID-19. Spain. Government. Sanitary crisis. Principle of proportionality. Irregularities.

RESUMEN: En el presente trabajo efectuaremos un análisis de la regulación del estado de alarma (requisitos y procedimiento para su adopción), poniéndolo

en relación con las exigencias que dimanaban del principio de proporcionalidad, integrado por los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto y, ello, con la concreta pretensión de colegir si la declaración en España, en 2020, de los Estados de alarma con motivo del Coronavirus, así como las medidas adoptadas con la propia declaración y ulterior transcurso del mismo pueden plantear problemas de licitud y generar, por extensión, problemas, en especial desde el punto de vista de la responsabilidad del Gobierno en un futuro próximo.

PALABRAS CLAVE: Estado de alarma. Regulación. COVID-19. España. Gobierno. Crisis sanitaria. Principio de proporcionalidad. Irregularidades.

Trabajo recibido el 21 de diciembre de 2020

Aceptado por el Consejo de Redacción el 22 de enero de 2021

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión.—II. El estado de alarma: regulación, requisitos y procedimiento para su adopción.—III. El principio de proporcionalidad: sus exigencias y proyección en el estado de alarma.—IV. El segundo estado de alarma decretado a causa de la crisis sanitaria.—V. A modo de reflexión final.—VI. Bibliografía

I. Planteamiento de la cuestión

En diciembre de 2019 se identificó en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China, una pandemia originada por el virus coronavirus (COVID-19). Los problemas que generaba en la salud de los individuos que se contagiaban consistían en un síndrome respiratorio que, en función de la edad de los/as pacientes y de su clínica (padecimiento de otras patologías, particularmente casos de personas inmunodeprimidas, con problemas cardíacos y/o respiratorios...), podría resultar agudo/grave, ocasionando diversos problemas y afecciones colaterales y pudiendo, inclusive, provocar la muerte. Los primeros síntomas que manifestaban las personas contagiadas eran fiebre, dolor de garganta, tos, estornudos... si bien, algunas personas que resultaron (según los test) contagiadas, pasaron el virus sin experimentar síntomas ni malestar. Este virus se propagó no solo en el país asiático sino a escala global, extendiéndose por países de los cinco continentes y generándose la correspondiente y acuciante alerta en la Organización Mundial de la Salud.

Las medidas de prevención, toda vez que el virus se contagia por microgotas, consistían principalmente en mantener una distancia de dos metros entre una persona y otra, lavarse continuamente las manos y pulsos, utilizar mascarillas y guantes. No obstante, ante el incremento de contagios, que generaba el colapso de los servicios sanitarios (centros médicos, hospitales...), distintos países (prácticamente a nivel internacional) comenzaron a implementar medidas de obligado cumplimiento para sus ciudadanos/as de carácter restrictivo para los derechos y libertades fundamentales, como la prohibición de aglomeraciones, el cierre de comercios, la suspensión de la actividad lectiva, suspensión de plazos administrativos, tributarios, procesales, de prescripción y caducidad, etc. (GÓMEZ CAMORA, 2020: 59-70), llegando en algunos a declarar el estado de alarma, como sucedió primero en Italia y semanas después, en España. Dentro de las medidas que se adoptaron en España con la situación de estado excepcional, a mayores de lo ya indicado, se acordaron medidas limitativas de los derechos de los/as presos/as, emitiéndose una Orden del Ministerio de Interior para restringir las comunicaciones internas y salidas programadas, se suspendió el derecho a la libertad religiosa, se impusieron restricciones para la celebración de funerales (limitando

el número de personas/familiares que podían concurrir si el/la difunto/a había fallecido por una causa distinta al coronavirus y, en el supuesto de que el *exitus* fuese ocasionado por el COVID-19, se prohibió a los familiares velar el cadáver, gestionar el funeral, inhumación / incineración y hasta despedirse de sus seres queridos, llegando incluso a incinerar los cadáveres y remitir días después las cenizas a los familiares más cercanos).

Asimismo, se hizo uso de las fuerzas armadas para desempeñar labores de seguridad ciudadana (lo que se denominó «operación Balmis») y para controlar el cumplimiento de las normas y medidas por parte de la ciudadanía se llegaron a acordar medidas de almacenamiento de datos masivos relativos a la geolocalización. Diferentes expertos consideran que tales medidas exceden los límites de un estado de alarma. De hecho, un grupo de juristas (conformado por os catedráticos de Derecho Constitucional, un exjuez y cuatro abogados) solicitó al Defensor del Pueblo que impugnase el estado de alarma ante el Tribunal Constitucional(1).

Amén de lo anterior y al margen de la situación que se denominó por las autoridades gubernativas y los medios de comunicación como «crisis sanitaria», las referidas medidas restrictivas adoptadas a nivel global y de la declaración del estado de alarma en los países que así lo proclamaron, dieron lugar a una coyuntura de grave crisis socioeconómica (mundial), que se ha venido apodando como «disruptiva». El funcionamiento productivo de los países se frenó ante el confinamiento de la ciudadanía en sus hogares, quedó paralizado prácticamente de forma total, de manera que los Gobiernos se vieron abocados a aprobar paquetes de ayudas para empresas, trabajadores, autónomos, moratorias en el pago de cuotas de la seguridad social e impuestos, medidas extraordinarias en relación a los contratos de arrendamientos, etc. para poder paliar las consecuencias de los cierres y la disminución de la facturación de los negocios.

Sin ánimo de ahondar en la problemática política y socioeconómica que gira en torno a la pandemia y crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la (in-adecuada/in-eficiente) gestión por parte de los distintos gobiernos, en el presente trabajo, concentraremos nuestra atención, fundamentalmente, en analizar si la adopción del Estado de alarma en España resulta, de acuerdo con los requisitos y características que debe reunir este tipo de estado excepcional, proporcionada, justificada y, por tanto, lícita. A tal efecto, examinaremos la regulación del Estado de alarma y la pondremos en relación con el significado y

(1) Más información al respecto se encuentra disponible en: https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/tribunal-constitucional-recursos-legalidad-estado-alarma_0_1347465817.html (Última consulta: 17/05/2020).

alcance del principio de proporcionalidad, tomando en cuenta su conexión con los concretos problemas/riesgos/peligros de salud que genera el COVID-19, los que se preveía que podía generar y de qué manera, así como el abanico de medidas que se podía adoptar para combatir la pandemia.

El Estado de alarma ha sido el único (de los tres estados excepcionales) del que se ha hecho uso efectivo en nuestro país desde la entrada en vigor de nuestra Carta Magna (ÁLVAREZ VÉLEZ, 2016: 328) y se ha declarado hasta la fecha en tres ocasiones, primeramente en diciembre de 2010, por causa de la crisis generada en el ámbito de los controladores civiles de tránsito aéreo (2) y, más recientemente, el día 13 de marzo del año 2020, a raíz de la crisis sanitaria motivada por el COVID-19, siendo sucesivamente prorrogado hasta el día 21 de junio de 2020. Asimismo, se declaró un nuevo estado de alarma (ahora vigente) con motivo de la misma crisis sanitaria (persistente) en fecha 25 de octubre de 2020, con su ulterior y amplia prórroga (por periodo de seis meses).

II. El estado de alarma: regulación, requisitos y procedimiento para su adopción

Como bien explicita ABA CATOIRA (2011: 317), «la generación de una situación de crisis, conocida como excepcionalidad constitucional, obliga a reaccionar políticamente al Estado para protegerse en ejercicio de su “legítima defensa”, que constituye un principio jurídico solamente reconocido». El paraguas bajo el que puede declararse un estado de alarma, excepción o sitio es el art. 116 de nuestra Carta Magna, el cual, proporciona las pautas fundamentales conforme a las cuales habrá de procederse cuando haya que adoptar alguno de estos estados extraordinarios y, así, en síntesis, establece que será una ley orgánica la que regule los estados de alarma, de excepción y de sitio,

(2) El estado de alarma declarado en diciembre de 2010 tuvo su germen, como resume ESPÍN LÓPEZ (2018:117), «después de anunciarse por los controladores que se estaba cumpliendo el total de las horas indicadas, sin que se llegase a un acuerdo con el Gobierno, el 28 de noviembre de 2010 se produjeron cierres parciales en el espacio aéreo gallego al no comparecer a su puesto de trabajo 10 de sus 28 controladores alegando que habían cumplido el horario anual establecido. Ante esta situación el Gobierno anunció que ratificaría la jornada laboral, lo cual verificó por Real Decreto de 3 de diciembre de 2010, obteniendo por respuesta el abandono masivo de los puestos de control por los controladores alegando no estar en condiciones psicofísicas para trabajar, conforme a lo establecido en la Ley de Navegación Aérea. La primera medida adoptada por el Gobierno ante esta situación y tras un elevado número de cancelaciones de vuelos, fue la militarización, no de los controladores, sino del espacio aéreo, a fin de gestionar el control del tráfico y seguridad aérea». Dicha medida no surtió efecto y se declaró el estado de alarma, tras la celebración al día siguiente del Consejo de Ministerios extraordinario.

y las competencias y limitaciones correspondientes(3). A continuación determina los supuestos y requisitos bajo los que se declarará cada uno de los estados excepcionales.

El estado de alarma se declarará por el Gobierno mediante decreto que deberá acordarse en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. En ese decreto se determinará el ámbito territorial al que se extienden los efectos de la declaración.

El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación de este estado deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración. En este caso, su duración no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

El estado de sitio, a diferencia del estado de alarma y excepción, se declarará por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

Matiza dicho precepto que mientras se hallen declarados cualquiera de los estados mencionados, no podrá procederse a la disolución del Congreso, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento y el de los demás poderes constitucionales del Estado no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjese alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de los referidos estados excepcionales, serán la Diputación Permanente quien asume las competencias del Congreso. Finalmente, dicho artículo determina que la declaración de los referidos estados (alarma, excepción y sitio) no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

El significado y alcance del referido precepto constitucional, que deber ser puesto necesariamente en relación con aquel que aborda los supuestos de suspensión de los derechos y libertades y, más en concreto, con

(3) Lógicamente ha de ser una Ley Orgánica, dado que tal y como dispone el art. 81 del mismo texto constitucional «1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

el apartado 1 del art. 55 de la Carta Magna(4), se desarrolla en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LAFUENTE BALLE, 1999, 41-54)(5), que contempla, en primer término, un conjunto de disposiciones comunes a los tres estados extraordinarios, las cuales presentan disimilitudes, siendo el estado de alarma el que más difiere con respecto a los otros dos, y ello, por cuanto mientras los dos primeros poseen una naturaleza eminentemente política, el estado de alarma responde a hechos o circunstancias de índole natural o social, razón por la cual su adopción no debe (o no debería) estar revestido de connotación (FERNÁNDEZ SEGADO, 1981: 95)(6).

Como bien se establece en el apartado 1 del art. 1 de la citada Ley, la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio procede cuando suceden circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes. En el segundo apartado de dicho precepto se reconoce expresamente la aplicación del principio de proporcionalidad en materia de declaración de estados excepcionales, toda vez que se especifica que las medidas a adoptar en el marco de tales estados y su duración han de ser en todo caso las estrictamente indispensables (extremo que en particular determina el subprincipio de necesidad) para asegurar el restablecimiento de la normalidad (fin al que han de dirigirse las medidas y para el cual han de cumplir con las exigencias del subprincipio de idoneidad/adequación) y su aplicación debe realizarse en forma proporcionada a las circunstancias, es decir, es necesario realizar el pertinente juicio de ponderación y valorar si se da cumplimiento al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto (VELASCO CABALLERO, 2020: 84-85).

El apartado 3 del mismo precepto dispone que, una vez que finalice la vigencia de cualquiera de los tres estados extraordinarios, decaerán en su eficacia todas las competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas que correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

(4) «Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción».

(5) Efectúa este autor una exégesis crítica de interés acerca del art. 116 de la CE, así como de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

(6) Si bien debe precisarse que la idea que suscribimos, relativa a que el Estado de alarma podría calificarse como «apolítico», mientras que los Estados de sitio y excepción serían de carácter «político» o revestirían un mayor grado de discrecionalidad, responde a una tesis o postura minoritaria, defendida particularmente por el autor *ut supra* citado.

Por último, dicho precepto contempla una regla/premisa de carácter primordial, dado que pese al carácter extraordinario de la coyuntura que provoca la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, la adopción de los mismos no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, incluidas las cámaras, teniendo, además, en cuenta la singularidad de que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras se encuentra vigente cualquiera de estos estados excepcionales. Estas son obligaciones que resultan inexcusables para el Estado español, como Estado social, democrático y de derecho, según contempla el art. 116.5 de nuestra Carta Magna.

En el art. 2 de la citada Ley se hace referencia a la exigencia de que los estados de alarma, excepción o sitio se publiquen de forma inmediata en el Boletín Oficial del Estado y se difundan, asimismo, de forma obligatoria por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen. Del mismo modo y obligatoriamente deberán difundirse las disposiciones que la Autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de estos estados. El estado que corresponda, según el caso, entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Obviamente el requisito de publicidad ha sido cumplido por parte del Gobierno, con independencia de la actuación «manipuladora» y «sesgada» de los medios de comunicación. De hecho, el/la ciudadano/a ante el bombardeo de información (contradictoria, confusa, etc.) ha tenido, en muchas ocasiones, que esperar a la publicación de la correspondiente norma en el *BOE* para poder obtener un halo de claridad. Tal situación ha llevado a consultar el Boletín a muchos/as ciudadanos/as que no tenían costumbre de hacerlo (7), lo cual resultaría, a nuestro juicio, en cierta medida positivo, si con ello se lograra dejar de lado las noticias vertidas a través de TV, radio, prensa, redes sociales, acudiendo a contrastar la información en cuestión al Boletín Oficial, que es, en realidad, donde puede encontrarse el contenido completo y fiable, a través del tenor literal de las normas que se publican y a las que, lamentablemente, con carácter general, suele aludirse de forma equívoca, sesgada y malinterpretada.

Adentrándonos ahora en el significado del Derecho de excepción, nos corresponde matizar que el mismo se prevé como una suerte de garantía del orden público reconocido constitucionalmente para supuestos de crisis que traspasan la capacidad normativa de la Carta Magna (ABA CA-TOIRA, 2011: 318) (8). En palabras de ESPÍN LÓPEZ (2018:118), que toma

(7) Al margen de aquellos/as que por su trabajo (pensemos trabajadores de asesorías, gestoría, inmobiliarias, despachos de abogado/as, etc.) tienen hábito y necesidad de consultarlo prácticamente con carácter diario.

(8) La autora se hace aquí eco de CRUZ VILLALÓN.

como referentes a LAFUENTE BALLE Y FERNÁNDEZ SEGADO, «el Derecho de excepción es una garantía frente a las situaciones de crisis constitucionales imprevistas, por la que se suspende la vigencia del orden constitucional de ciertos derechos y libertades. A través de este mecanismo, se procede a concentrar en manos del Gobierno, poderes o funciones que, en tiempo normal deben estar divididas o limitadas. Por tanto, con esta situación se altera el régimen normativo de la Constitución, pudiendo el Gobierno, cuando se den excepcionales circunstancias, dejar en suspenso determinados derechos a través de Decreto —aunque más adelante veremos que nuestro Tribunal Constitucional ha conferido a esta norma el rango de Ley—».

A pesar del carácter extraordinario por el que se encuentra rodeada la declaración de los referidos tres estados, los mismos están concebidos para ser establecidos en el marco de un Estado de Derecho, lo que implica que los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante su vigencia no pueden ser, en ningún caso, arbitrarios ni vulneradores de derechos y libertades, razón por la cual deben estar igualmente sometidos al oportuno control/revisión jurisdiccional, habiendo de responder el Estado en el caso de que se produzca algún agravio, y ello, tal y como se refiere en el art. 3 de la ley objeto de estudio en relación con lo dispuesto en el art. 116.6 de la Constitución. Durante la vigencia de dichos estados sigue resultando de aplicación el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes. Así, se salvaguarda el derecho del/de la ciudadano/a a ser indemnizado en el supuesto de que como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufra, de forma directa o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables (9).

Comentadas las disposiciones comunes a los tres Estados excepcionales, nos corresponde ahora, examinar los preceptos (4 a 11) relativos a la regulación del estado de alarma, aquel que en concreto nos ocupa en el presente trabajo, el denominado y en estos tiempos «afamado» estado de alarma.

El art. 4 se remite al art. 116.2 de la Constitución y determina que el estado de alarma podrá ser declarado, en todo o parte del territorio na-

(9) Así, el art. 3 dispone expresamente que «1. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

2. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios

por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes».

cional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad, que se enumeran de forma tasada:

- 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 arts. 28, 2 y 37, 2 de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

A continuación, el art. 5 precisa que si se produce un supuesto de los que menciona el precepto anterior, pero que afecte exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, su Presidente podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma, entendiéndose esta limitada al concreto territorio afectado por la coyuntura especial/extraordinaria en cuestión. Lo dispuesto en dicho artículo tiene plena sintonía con lo preconizado en el art. 7 de nuestra Carta Magna, visto que en este último se fija como Autoridad competente, a los efectos del estado de alarma, al Gobierno o, por delegación de éste, al Presidente de la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando la declaración de dicho estado afecta exclusivamente a todo o parte de su territorio.

Por su parte, el art. 6 viene a desarrollar/complementar lo preconizado en el art. 116.2 de la Constitución y así preceptúa, en primer lugar, que la declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. Dicha norma deberá determinar el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma. La declaración de dicho estado no podrá exceder de quince días y solamente 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(10).

Gobierno y Congreso de los Diputados mantendrán un estrecho contacto en los supuestos de declaración del estado de alarma, y ello, por cuanto el primero habrá de dar cuenta al segundo de la declaración de di-

(10) Debe especificarse aquí que «en cuanto al plazo por el que se ha de acordar la prórroga, se ha planteado la posibilidad de prorrogar el estado de alarma de forma indefinida, dado que, no se determina plazo para ella, al contrario que para la declaración inicial, en la cual el plazo máximo son quince días. No obstante, siendo una de las características esenciales del derecho de excepción su temporalidad se admite mayoritariamente que el plazo ha de ser determinado» (ESPÍN LÓPEZ, 2018: 126).

cho estado, suministrándole la información que le sea requerida. El Gobierno deberá comunicar igualmente al Congreso de los Diputados los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con el mismo, y ello, *ex art. 8 de la Ley Orgánica 4/1981*.

El papel de las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración del estado de alarma, así como de las personas integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas resulta indispensable, y todos ellos quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza, *ex art. 9.1 de la Ley Orgánica 4/1981*. Y en la hipótesis de que la autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma, se prevé en el art. 9.2 de la citada Ley Orgánica, que éste pueda requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Con el propósito de reforzar el cumplimiento de las medidas adoptadas, amén del respeto y obediencia a las autoridades competentes en el marco de un estado de alarma se establece que en caso de incumplimiento o a las órdenes de la autoridad competente en el estado de alarma se aplicarán las sanciones previstas en las leyes (*ex art. 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981*).

Excepcionalmente en el marco de un estado de alarma, y al margen de lo establecido en el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes, *ex art. 11 de la citada Ley Orgánica*:

- 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 y de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo 4.º

Asimismo, en el art. 12.1 de la L.O. 4/1981 se recoge la posibilidad de que, en los supuestos previstos en los apartados a) y b) del art. 4, la Autoridad competente pueda adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales. Igualmente, como establece el art. 12.2 de la L.O. 4/1981, en los supuestos contemplados en los apartados c) y d) del art. 4.º el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.

En definitiva, como sintetiza ONEGA LÓPEZ (1997: 4), las características del estado de alarma son las siguientes:

- a) Excepcionalidad, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981 (en consonancia con la previsión del art. 116 de la CE), la declaración de los tres estados (alarma, excepción y sitio), solamente procederá «cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes» (11).
- b) Limitación temporal y material de las medidas, que deben aplicarse con carácter restrictivo, siendo solo aquellas que resulten estrictamente indispensables y siempre que su aplicación sea proporcionada. Vemos aquí como se toma claramente en consideración el principio de proporcionalidad y las exigencias que derivan del mismo.
- c) No interrupción del normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.
- d) Publicidad de la declaración del Estado excepcional y las medidas adoptadas en el Boletín Oficial del Estado y en los medios de comunicación públicos y privados.

(11) Esa excepcionalidad se proyecta en la necesidad de «hacer frente a situaciones que el constituyente o, en su caso, el legislador ha considerado extremas, es decir, hipótesis de emergencia que previsiblemente pondrán en peligro la existencia de aspectos esenciales del Estado». (SANDOVAL, 2012:4).

Examina, realizando un recorrido crítico por las situaciones prácticas acontecidas en España, en el año 2010, por mor de la crisis de los controladores aéreos, y ahora en 2020, ante la crisis desencadenada por la pandemia global del coronavirus COVID-19, el cumplimiento del derecho constitucional de excepción, en relación con la necesidad y proporcionalidad de las medidas de concentración del poder y limitación o suspensión de los derechos fundamentales, SIEIRA MUCIENTES (2020: 275-305).

- e) Preservación de las garantías: responsabilidad de la Administración y sometimiento general de todos los actos y disposiciones de la Administración a revisión jurisdiccional.

Complementariamente a lo anterior, pero no por ello menos importante, debemos poner de relieve el carácter de *ultima ratio* intrínseco al Derecho de excepción y a los tres estados excepcionales, por cuanto solamente puede recurrirse a su adopción «en defecto de los mecanismos e instituciones que, de forma ordinaria —como, por ejemplo, la jurisdicción constitucional y los procedimientos de reforma constitucional—, aseguran la vigencia de la Constitución» (SANDOVAL: 2014: 4) (12).

En efecto, del tenor del art. 116 de la CE cabe inferir, como con buen criterio hace LAFUENTE BALLE (1999:45) que «salvo los apartados 5 y 6 del artículo 116, la regulación constitucional del Derecho de excepción no establece unos principios generales aplicables a los tres estados de alarma, excepción y sitio; antes bien, establece, de forma diferenciada para cada uno de ellos, sus presupuestos de hecho, procedimiento de declaración y efectos» (13). Al hilo de esta afirmación se colige, por tanto, que las medidas a adoptar en el estado de alarma no pueden ser coincidentes con las que se acuerden en un estado de excepción y sitio, ni pueden entremezclarse. Así, el Estado de alarma (a diferencia del estado de excepción (14)) no avala la suspensión generalizada y permanente de derechos y libertades fundamentales. En efecto, las medidas a adoptar en el estado de alarma lo que conllevan es una limitación al ejercicio de los derechos y libertades pero no su suspensión (ÁLVAREZ VÉLEZ, 2016: 330) (15).

A fin de comprender de forma más ilustrativa la diferencia entre las medidas propias del estado de alarma y las del estado de excepción, podemos remitirnos a ONEGA LÓPEZ (1997: 8), quien señala que son medidas propias y reservadas a la declaración del Estado de excepción, entre otras:

- Someter a autorización previa o prohibir reuniones y manifestaciones.
- Prohibir huelgas y adopción de medidas de conflicto colectivo.

(12) Como señala este autor y según ya hemos expuesto, esa nota de *ultima ratio* se refrenda en el art. 1.1 de la LO 4/1981, de 4 de junio.

(13) Y continúa matizando el autor que «así pues, será en el Capítulo I de la Ley Orgánica donde se establezcan las «Disposiciones comunes a los tres estados», induciendo los caracteres y principios generales no sólo de los artículos 55 y 116 sino de muchos otros del texto constitucional».

(14) Teniendo en cuenta que se discute en distintos sectores, incluida la doctrina, que el estado de alarma adoptado como consecuencia del COVID podría encubrir más bien un estado de excepción.

(15) Autora que hace cita de GARCÍA MORILLO.

- Intervenir industrias o comercio.
- Ordenar el cierre de salas de espectáculos, establecimientos de bebidas alcohólicas y otros locales.

Sin embargo, en el estado de alarma adoptado por la crisis sanitaria que provocó el COVID-19 se implementaron las medidas *ut supra* reseñadas, lo que llevó a un grupo de juristas conformado por Carlos Flores Juberías, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia; Carlos Ruiz Miguel, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela; Carlos Vaquero López, ex juez, abogado y profesor universitario y los letrados Santiago Carretero Sánchez, Miguel Ángel Salom, Rafael Abati Ga-Manso y Sergio Nuño Díez de la Lastra Martínez, a elaborar una queja dirigida al Defensor del Pueblo a fin de que éste presente recursos de amparo e inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La pretensión de los autores de la queja no es otra que la de lograr que el Alto Tribunal analice la legalidad del Real decreto que declaró el estado de alarma y el resto de normativa vinculada a la gestión de la pandemia, puesto que, según su criterio, concurren indicios para colegir la existencia de un estado de excepción encubierto (16). Las deficiencias jurídicas del sistema normativo del estado de alarma que, en concreto, preocupan a los autores de la referida queja (con fecha de 19 de abril de 2020) son las siguientes:

1. La efectiva suspensión de la libertad de circulación.
2. La suspensión de los derechos de reunión y manifestación.
3. La suspensión y paralización del normal funcionamiento del Congreso de los Diputados y del sistema de control político sobre el ejecutivo.
4. La suspensión del derecho de libertad religiosa.
5. La suspensión del ejercicio del derecho de la libertad de empresa.
6. La legalidad de la Operación Balmis.
7. La legalidad de las medidas adoptadas por Instituciones Penitenciarias.
8. Los estudios impulsados por el Ejecutivo basados en la geolocalización masiva de todos los ciudadanos.

(16) Más información al respecto se encuentra disponible en https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/tribunal-constitucional-recurso-legalidad-estado-alarma_0_1347465817.html. Última consulta: 7/06/2020.

Se ha planteado, en definitiva, un problema de orden público derivado de la limitación del libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los/as ciudadanos/as, que solamente pueden verse suspendidos por la declaración del estado de excepción, como bien analiza, desde un punto de vista práctico en su trabajo, RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (2020).

9. El Incumplimiento de los tratados internacionales suscritos por España en cuanto al libre desarrollo de las funciones diplomáticas y consulares(17).

En sintonía con esto, y particularmente en relación a la discusión existente en lo tocante al mantenimiento del estado de alarma para dar cobertura a las medidas de desescalada, TERUEL LOZANO (2020) entiende que «si en su momento el Gobierno hubiera decretado el estado de excepción para la adopción de las medidas más intensas de confinamiento, que a juicio de algunos desbordaban el ámbito de las previsiones del estado de alarma —como estudiaba en el artículo antes señalado aquí—, ahora se vería con más nitidez como las medidas menos restrictivas que se adoptan en la desescalada encajan perfectamente en las del estado de alarma: cómo hemos pasado de una prohibición de ejercer la libertad de circulación, con algunas excepciones, a un ejercicio sometido a severas condiciones, por poner un ejemplo».

Empero no podemos compartir la visión de este autor, por cuanto, si nos remitimos a los supuestos en los que cabe declarar un estado de excepción (ya expuestos con anterioridad en este trabajo), una crisis sanitaria no encaja en ninguno de ellos. Desde una perspectiva de tecnicidad jurídica, no podemos eludir la fiel premisa de que las causas y requisitos de la declaración de cualquiera de los tres estados excepcionales (alarma, excepción y sitio) debe ser interpretada de manera estricta, nunca con carácter amplio, puesto que en caso contrario, ¿dónde quedarían la excepcionalidad, el principio de seguridad jurídica y, por extensión, la protección y garantías constitucionales para con la ciudadanía?

III. El principio de proporcionalidad: sus exigencias y proyección en el estado de alarma

Como punto de partida en este epígrafe hemos de indicar que poco o nada puede discutirse en atención a la atribución constitucional en favor del Gobierno para declarar el estado de alarma, por cuanto la misma, como ya expuso ÁLVAREZ VÉLEZ (2016: 336) al efectuar el examen de la STC 83/2016, de 28 de abril, relativo al recurso de amparo planteado por más de trescientos controladores aéreos (a raíz del conflicto laboral de

(17) <http://noticias.juridicas.com/actualidad/el-sector-legal/15078-un-grupo-de-juristas-solicita-al-defensor-del-pueblo-que-interponga-recurso-de-inconstitucionalidad-y-amparo-frente-a-la-normativa-del-estado-de-alarma/> (Última consulta: 05/07/2020).

Relaciona las Órdenes aprobadas desde el día 15/03/2020, comprensivas de las medidas que sucesivamente, por orden cronológico, se fueron estableciendo en los distintos ámbitos (económico, laboral, sanitario educativo...) y sintetiza su contenido, GÓMEZ ZAMORA (2020: 29-70)

los controladores aéreos acontecido en España en diciembre de 2010), contra la declaración del estado de alarma decretado por el Gobierno español para la normalización del transporte aéreo (18), «es una competencia atribuida al Gobierno en su condición de órgano constitucional, no de órgano superior de la Administración. Por eso durante la vigencia del estado de alarma el Gobierno actúa en ejercicio de poderes excepcionales y «esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar». Y, en todo caso, tanto el Real Decreto en virtud del cual se ha declarado el estado de alarma, como los que acuerdan las prórrogas del mismo son normas con valor de ley, si bien para aprobar estos últimos es menester contar con la intervención del Congreso, pero ello no altera la competencia exclusiva del Gobierno en esta cuestión ÁLVAREZ VÉLEZ (2016: 336).

Como ya sugería ABA CATOIRA (2011: 340), partiendo de las palabras de PORRES AZKONA, las respuestas pueden y deben buscarse en los principios de necesidad, proporcionalidad y responsabilidad. Así, una vez que hemos despejado las dudas relativas a la existencia de previsiones constitucionales y legales que posibiliten la adopción de estado de alarma, debemos concentrar nuestra mirada en analizar la proporcionalidad de la medida, para poder determinar así si el modo en el que se ha declarado el estado de alarma motivado por el COVID-2019 es o no lícito y si se adecua o no, definitivamente, a los requisitos constitucionales y legales que este tipo de Estado excepcional requiere.

Como resume PERELLÓ DOMÉNECH (1997: 70) «la proporcionalidad encuentra su consagración explícita en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en la medida que las injerencias a las libertades que consagra sólo son admisibles en cuanto constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática para los objetivos que se precisan en el apartado segundo de los arts. 8, 9, 10 y 11 del Convenio».

Sin lugar a dudas, «toda actividad del Estado debe estar motivada y justificada. Es en estos dos elementos de la legal actuación de la administración en donde deben utilizarse no solo la parte normativa que legitima la intervención de la administración, sino que es en la motivación en donde se debe racionalizar el porqué de una determinada acción de gobierno y los datos lógicos y racionales de su actuar» (TORRES ESTRADA,

(18) Dicho recurso de amparo fue desestimado por el Tribunal Constitucional en la sentencia de referencia citada *ut supra*.

2016: 224). En este último punto es precisamente donde entra en juego el principio de proporcionalidad, el cual tiene su origen en la jurisprudencia alemana que surgió con motivo de la necesidad de controlar los excesos en que incurrían los poderes públicos (Legislativo y Poder Ejecutivo), teniendo en cuenta como premisa que el derecho no puede estar conformado por leyes arbitrarias ni por actos administrativos que restrinjan desproporcionadamente los derechos de la ciudadanía (RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA, 2016, 284).

En suma, se trata de un principio no escrito, pero reconocido a todos los niveles y, por consiguiente, vinculante para todos los poderes públicos, que podría encontrar su base en el art. 1.1 de nuestra Carta Magna(19), como elemento inherente al Estado social, democrático y de Derecho(20) y al valor justicia proclamados en dicho precepto constitucional (ALEXY, 2011: 19).

Existe una indefectible vinculación de los poderes públicos al principio de proporcionalidad y, en tal sentido, «el legislador nacional habrá de respetar el mínimo de proporcionalidad de la injerencia que se derive del CEDH en relación con cada libertad; las instituciones comunitarias y las nacionales, el dispuesto por el Derecho Comunitario; todos los poderes públicos internos, asimismo, el estándar constitucionalmente exigible y el establecido en la legislación ordinaria. Como ocurre con el contenido de los derechos y libertades, el Convenio Europeo de Derechos Humanos representa un mínimo común denominador, inexcusable, por encima del cual, tanto las respectivas Constituciones internas cuanto, sobre todo, la legislación nacional, pueden añadir una mayor protección» (BARNES, 1998: 21).

El principio de proporcionalidad, también denominado en ocasiones de razonabilidad, es además uno de esos denominados «límite de los límites» a los derechos fundamentales, es decir, se trata del parámetro al que principalmente debe atenderse siempre que en el marco de un Estado social y democrático de derecho se haya de proceder a la restricción / limitación de derechos y libertades(21), y ello, no solo en el ámbito del Derecho Procesal Penal donde su uso y aplicación es continuo amén de indispensable, sino en cualquier otra esfera en la que se limiten los derechos y libertades de la ciudadanía en general(22). Si nos pre-

(19) Además de los arts. 9.3, 10 y 25 del mismo texto constitucional.

(20) Como se propugna en el citado art. 1.1 de la Constitución Española, «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

(21) «Opera como uno de los criterios empleados para controlar la actividad de los poderes públicos que incide en la órbita de tales derechos», como bien precisa de LOPERA MESA (2006: 45).

(22) Sobre el estudio del principio de proporcionalidad en el marco del proceso penal, hemos de señalar que la obra de GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO (1990), resulta un claro e importante referente.

guntamos cuál es el objeto final al que se debe el principio de proporcionalidad, la respuesta pasa por comprender que no solo nos hallamos ante una regla hermenéutica para dar correcta lectura e interpretación a un texto normativo, sino que es también una técnica supranormativa, situada por encima de las leyes, sin necesidad de hallarse explícitamente prevista en la constitución, para procurar la razonabilidad del orden jurídico (GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, 1990: 287).

Tal afamado principio es el instrumento por excelencia para realizar el juicio de ponderación(23) que deviene necesario cuando se produce una confrontación entre dos valores del ordenamiento (p. ej.: en el caso del estado de alarma, la salud pública y los derechos y libertades de los/as ciudadanos/as) (24). Y para poder concluir que una medida (en el caso que nos concierne, decretar el estado de alarma con las restricciones que el mismo implica) resulta proporcional y, por tanto, lícita, la misma deberá ser idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto, esto es, en relación a un fin constitucionalmente legítimo. Y en el particular contexto que nos atañe, cabe reseñar que SANDOVAL (2012: 23-24) matiza precisamente que «el estado de alarma es una institución del Derecho de excepción que puede ser utilizado legítimamente con el fin de hacer frente, siempre que concurren determinados requisitos (necesidad, proporcionalidad y adecuación), a situaciones de crisis o de emergencias causadas bien por desastres naturales (terremotos, inundaciones, epidemias, etc.), o bien por conflictos sociales». En suma, el principio de proporcionalidad se encuentra integrado por tres subprincipios: idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, cuyo significado y alcance explicamos, sintéticamente, a continuación.

(23) Elemento necesario para determinar si en un determinado asunto un derecho fundamental prima o no sobre otro, en lo que podría denominarse como una especie de jerarquía axiológica. El término juicio de ponderación podría definirse como «una forma de argumentación plausible cuando nos hallamos en presencia de razones justificatorias del mismo valor y tendencialmente contradictorias, algo que suele ocurrir con frecuencia en el ámbito de los derechos fundamentales» (PRIETO SANCHÍS, 2007:220).

(24) A modo de comparativa, en el caso de un procedimiento penal y, más en particular, en el marco de una instrucción en la que hubiese que adoptar medidas limitadoras de derechos fundamentales, verbigracia, pruebas de ADN, escuchas telefónicas, etc., los valores que colisionarían serían los derechos fundamentales de la persona investigada y el interés público en la investigación y persecución de los delitos, unido al *ius puniendi* del Estado y la realización de la Justicia.

En relación al principio de proporcionalidad y los subprincipios que lo integran, en concreto en lo que respecta al ámbito del proceso penal que, *mutatis mutandis* sirven a los efectos que en el presente trabajo nos conciernen, *vid.* también las consideraciones ofrecidas en nuestra obra, ÁLVAREZ BUJÁN (2018: 190-216).

a) Idoneidad, adecuación o utilidad

Este subprincipio exige que toda medida que restrinja derechos fundamentales persiga un fin constitucionalmente y sea idónea para favorecer la consecución del mismo (BERNAL PULIDO, 2007: 693). En resumidas cuentas este subprincipio o presupuesto se encuentra directamente ligado con lo que podemos denominar como «principio de finalidad», ya que busca «hacer realidad la adecuación del medio al fin, adecuación objetiva, cualitativa, derivada de la propia naturaleza de la medida y que atiende a la finalidad concreta que se trata de conseguir, y cuantitativa, que atenderá a la intensidad y repercusión, que sobre los derechos fundamentales afectados tiene la medida, de manera que la medida concretamente apetecida, resulta apta para satisfacer la finalidad a la que sirve» (IGLESIAS CANLE: 2003: 98).

b) Necesidad

La idoneidad, adecuación o utilidad de la medida no es suficiente para inferir su proporcionalidad, sino que la misma debe ser, al mismo tiempo, necesaria, indispensable o subsidiaria. El principio de necesidad se proyecta, sustancialmente, en el hecho de que no puede existir ninguna otra medida o alternativa menos lesiva para los derechos y libertades fundamentales que permita conseguir los mismos fines. En palabras de BERNAL PULIDO (2007: 740), «toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir o alcanzar el objetivo propuesto». Por ello resulta imprescindible, allende inexcusable, la comprobación por parte de las autoridades competentes⁽²⁵⁾ de que no existe ninguna otra medida herramienta/alternativa menos restrictiva, agresiva, invasiva para los derechos fundamentales de la ciudadanía, pero igualmente eficaz para el fin perseguido (DE DOMINGO, 2007: 260).

Y en este orden de composición, también ABA CATOIRA (2011: 335) concluyó, con excelente criterio a nuestro parecer, al abordar el estudio de los estados excepcionales (o situaciones de emergencia⁽²⁶⁾) en relación al estado de alarma declarado en España por primera vez en la histo-

(25) En marco de un proceso penal sería el órgano judicial objetiva y territorialmente competente, y en el caso del estado de alarma, nos referiríamos al Gobierno en primer término y, en segundo término, por extensión, habida cuenta de la regulación de los Estados excepcionales, al Congreso de los Diputados, por cuanto la prórroga del estado de alarma solamente se podrá acordar con la autorización expresa de este último.

(26) Como también los denomina SANDOVAL (2012: 5).

ria de la democracia y motivado por la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo en el año en diciembre de 2010, en virtud del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, «cabría entender que algunas emergencias que tienen encuadre en alguno de estos supuestos se podrían solucionar con las normas vigentes en el ordenamiento, por ejemplo la Ley de Protección Civil o a través de un Decreto-Ley (art. 86 CE), y que otras de ellas se encuadrarían mejor en el segundo de los estados excepcionales previstos como es el de excepción, pues lo que en verdad se produce es una alteración del libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, del funcionamiento de las instituciones democráticas, de los servicios públicos esenciales y otros aspectos del orden público».

En sintonía con la anterior idea, deberíamos proceder a analizar si con la declaración del segundo Estado de alarma en España, por mor de la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus se ha dado debido cumplimiento a los requisitos que establece el ordenamiento. Esta particular cuestión no recibió una respuesta unánime por parte de la doctrina cuando se declaró el primer estado de alarma a causa del problema con los controladores aéreos (ABA CATOIRA, 2011: 335) ni tampoco ahora, con la crisis sanitaria del COVID-19. Y en este peculiar contexto hemos de anticipar que la herramienta para responder a tal controvertida cuestión vendrá de la mano (al menos, a nuestro juicio), como expondremos más adelante, de la normativa vigente y aplicable en materia sanitaria en nuestro ordenamiento jurídico.

c) Proporcionalidad en sentido estricto

El último paso para poder verificar si una determinada medida limitadora de derechos fundamentales es o no proporcionada, después de llevar a cabo el juicio de idoneidad y el juicio de necesidad, consiste en efectuar el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, de forma que se ponderen los intereses de la ciudadanía (a nivel individual) con los intereses sociales y/o generales, debiendo poder concluirse de manera razonada, argumentada y justificada la preponderancia de los segundos. Esa prevalencia o preponderancia derivaría de la obtención de más beneficios para el interés general que perjuicios para los derechos y libertades (otros bienes del ordenamiento) de los/as ciudadanos/as a nivel individual (esto es, en el marco del estado de alarma, el derecho a la libre circulación, el derecho de reunión e incluso otros derechos que, resulta cuestionable si deberían verse o no afectados por la declaración del estado de alarma).

Así, si tras ponderar los intereses estatales en juego, el sacrificio de los intereses individuales resulta desproporcionado y no exigible al in-

dividuo, la medida no podrá considerarse constitucional, ni siquiera cuando reúna los requisitos de idoneidad y necesidad (AGUADO CORREA, 1999: 100). En definitiva, el principio de proporcionalidad en sentido estricto pasa por valorar si los beneficios que dimanen de la procura del bien o interés colectivo son mayores que los perjuicios que afectan al derecho fundamental (DE DOMINGO, 2007:260). Debe matizarse aquí, que dado el contexto del estado de alarma, esos intereses individuales, deben ser entendidos desde un punto de vista de colectividad, toda vez que no se afectan los intereses/derechos/libertades individuales de una única persona, sino de una colectividad, es decir, se afectan los intereses/derechos/libertades individuales de manera general o masiva en pos de la salud pública que sería el interés general necesitado de protección. Dicho de otro modo, como último eslabón para poder valorar y determinar la proporcionalidad de la adopción del estado de alarma, habría que ponderar aquí los intereses o derechos del conjunto de individuos (ciudadanía en general) con la protección o preservación del interés general relativo a la salud pública(27).

Siguiendo a ETXEBERRIA GURIDI (2000: 82), cuando disertaba sobre el contenido de la STC 207/1996, de 16 de diciembre(28), podemos aseverar que el juicio de proporcionalidad en sentido estricto permite constatar si la medida es ponderada o equilibrada, si se derivan de ella más beneficios que ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

En atención a lo hasta aquí expuesto, se pone en tela de juicio la proporcionalidad de la declaración del Estado de alarma(29), visto que si nos detenemos en los distintos presupuestos que lo integran, parece que los mismos (especialmente el subprincipio de necesidad y el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto) no se cumplen.

En primer término, si acudimos a La Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, compuesta de preámbulo y cuatro artículos, cuyo contenido es de capital importancia en el marco de nuestro objeto de estudio, podemos comprobar cómo este instrumento nos ofrece muchas respuestas a los problemas plan-

(27) «La ponderación es, precisamente, el tipo de discurso jurídico a través del cual se resuelven las colisiones entre principios, y consiste en identificar las circunstancias que deben concurrir para que un principio preceda a otro y fundamentar por qué en esas circunstancias es ese principio el de mayor peso» (ARROYO JIMÉNEZ, 2009:8).

(28) Resolución clave en el ámbito del proceso penal y relativa a la práctica de una intervención corporal (medida limitadora de derechos fundamentales) y a la consiguiente prueba pericial sobre el pelo del recurrente, así como a los presupuestos necesarios para que diligencias de tales características se puedan reputar lícitas y válidas para desplegar eficacia y valor probatorios.

(29) Tanto del decretado en fecha 13 de marzo de 2020 (con sus sucesivas prórrogas), como del declarado más recientemente en fecha 25 de octubre de 2020 (con su prórroga de seis meses).

teados en el presente trabajo y alternativas a la adopción del estado de alarma, que si bien implican limitación o afectación de derechos y libertades fundamentales, sí cumplirían los tres subprincipios integrantes del principio de proporcionalidad. Pues, como veremos, sobre la base de las previsiones contenidas en esta normativa, podrían haberse adoptado la mayoría de las medidas que se incluyeron en el estado de alarma, sin necesidad de generar una limitación de tanto alcance para los derechos fundamentales de la ciudadanía. Existiendo alternativa *ex lege*, el subprincipio de necesidad decae, por cuanto existen otras medidas adecuadas para el mismo fin y que suponen menor injerencia en la esfera de los derechos y libertades y en ningún modo implican la suspensión de los mismos, extremo que ni siquiera se compadece con la adopción en sí del estado de alarma, ya que, según hemos indicado, coincide más bien con las medidas que entrarían dentro de la declaración de un estado de excepción (DOMÉNECH PASCUAL: 2020).

El artículo primero permite, al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, que las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. Por tanto, a la vista de lo permitido por este precepto, dado el rango y ámbito de aplicación de esta norma, teniendo en cuenta la necesidad y urgencia que el virus COVID-19 presentaba, con la finalidad de evitar / disminuir contagios, podrían adoptarse medidas como la obligación de mantener una distancia de seguridad de 2 metros, la recomendación / obligación de portar guantes y mascarillas, incluso establecer la recomendación de no acudir a comer a restaurantes (priorizando el reparto de comida a domicilio), limitar el aforo de los mismos, así como de otros negocios.

Por su parte, el artículo segundo establece que «las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad». A tenor de lo dispuesto en este precepto, podrían haberse adoptado igualmente las medidas relativas a la organización y gestión de los centros sanitarios, hospitales, establecimiento de cuarentenas, creación de UCIs para pacientes de COVID, limitación de visitas de familiares, prioridad de citas médicas telefónicas para evitar la aglomeración en servicios de consultas y centros de salud, utilización de edificios (como balnearios y hoteles) para habilitar hospitales o residencias de personas dependientes, etc.

Asimismo el artículo tercero prevé que «con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible». De la mano de este precepto, podrían haberse acordado medidas relativas al aislamiento de pacientes con COVID-19, ya sea en centros hospitalarios, ya sea en sus propios domicilios (cuando a la vista de su sintomatología, no resultase necesario proceder a su ingreso). Las medidas de cuarentena, aislamiento, prevención y control de sintomatología, en relación tanto a las personas y grupos de personas que hayan estado en contacto con pacientes diagnosticados de COVID-19, como a las personas que, por la razón que fuere, presenten sospecha / indicio de poder padecer la enfermedad, también podrían haber sido adoptadas con base en este precepto hasta que se confirmase / descartase su diagnóstico, con las pertinentes pruebas de detección del coronavirus.

Finalmente, el artículo cuarto determina que cuando, debido a dificultades excepcionales de abastecimiento se vean afectados determinados productos, como un medicamento, un producto sanitario o cualquier producto necesario para la protección de la salud, con la finalidad de garantizar su mejor distribución, la Administración Sanitaria del Estado, temporalmente, podrá adoptar determinadas medidas y, más en concreto:

- a) Establecer el suministro centralizado por la Administración.
- b) Condicionar su prescripción a la identificación de grupos de riesgo, realización de pruebas analíticas y diagnósticas, cumplimentación de protocolos, envío a la autoridad sanitaria de información sobre el curso de los tratamientos o a otras particularidades semejantes».

Así, con cualquiera de las posibilidades que en sus apartados a) o b) establece el citado precepto podría haberse controlado temporalmente la provisión y suministro de mascarillas, alcohol y gel hidro-alcohólico, en su calidad de productos sanitarios y/o productos necesarios para proteger la salud, respecto de los cuales se produjo escasez / desabastecimiento. Inclusive podrían haberse proporcionado directa y gratuitamente estos productos a los grupos de personas considerados de riesgo (pacientes de avanzada edad, pacientes inmunodeprimidos, con enfermedades cardiovasculares, pulmonares, cáncer...), cosa que no se hizo con carácter general, hasta ya avanzado el estado de alarma. Muchas personas se vieron obligadas / conducidas a adquirir mascarillas y gel hidro-alcohólico, pagando por estos productos un precio muy elevado en relación al precio medio de mercado, debiendo esperar, por otro lado, días a que dichos productos estuviesen disponibles a la venta, ya que se ha-

bían agotado en farmacias y demás establecimientos autorizados para su venta (30).

Pero es más, todavía hoy, existe un grave problema de subida de precios en el mercado en relación a estos productos y otros necesarios para la desinfección, especialmente de locales abiertos al público, lo que ha provocado un gasto adicional para determinados negocios y la consiguiente subida del coste de muchos servicios (algunos de ellos de suma relevancia incluso para la salud) como, por ejemplo, tratamientos dentales, lo que supone un problema, a su vez, para la ciudadanía que ve sus ingresos y capacidad económica / poder adquisitivo severamente afectados. Ello es una causa-consecuencia de la acuciante crisis económica que se ha derivado de la coyuntura global COVID-19 y para la que, el Derecho, tendrá que pergeñar y proporcionar medidas de combate, si bien no ahondamos en las particularidades de este último punto, por cuanto ello excedería los límites previstos para el presente trabajo.

En conclusión, para acordar las medidas reseñadas, en ningún modo resultaba necesario acudir a la declaración del estado de alarma, toda vez que la legislación ordinaria ya prevé la posibilidad de su adopción en situaciones excepcionales, paraguas bajo el que obviamente puede catalogarse la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. El tenor de los preceptos de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, no es tasado, sino que con ciertos límites que actúan como marco, es de índole genérica, dado que deja margen y abre la puerta a la adopción de un amplio abanico de medidas, tomando en consideración las particularidades que puedan surgir ante una situación sanitaria excepcional, que ponga en riesgo a la población. Resulta evidente que una norma como la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública debe existir en todo Estado, pero la misma no puede tener un carácter cerrado, delimitado o concretado de manera específica, puesto que debe abarcar situaciones sanitarias excepcionales y estas, como tal, suelen ser imprevisibles y desconocidas. De crearse una Ley sumamente concretada y con medidas y supuestos tasados, la misma podría no dar respuesta (y, por ende, resul-

(30) A título de ejemplo, léase que la Xunta de Galicia organizó el reparto, a partir del 11 de mayo de 2020, de mascarillas en las farmacias para los/as gallegos/as con menos recursos, siendo «completamente gratuito para aquellos perceptores de rentas mínimas de inserción o parados sin prestaciones de desempleo, así como para los pensionistas que tienen una renta anual por debajo de los 18.000 euros». <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/48556/xunta-distribuiria-manera-gratuíta-2-2-millones-mascarillas-las-farmacias-para> (Última consulta: 28/06/2020).

Asimismo, es de reseñar que el Gobierno ha decidido disminuir, por fin, si bien con notable retraso, el tipo del IVA aplicable a las mascarillas, para que este sea del 4%, de acuerdo con la autorización emanada a tal efecto desde la Unión Europea hace ya más de seis meses.

tar ineficaz) a las necesidades y urgencias que una determinada y eventual crisis o coyuntura excepcional sanitaria ocasionase.

Con todo, esta Ley no debe ser tomada en cuenta e interpretada de manera aislada, sino que debe ponerse en sintonía con el resto de normas, que conforman la batería normativa en materia sanitaria y, con peculiaridad, en lo que concierne a la salud pública. Así, si acudimos a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, podemos comprobar cómo su art. 54 contempla medidas especiales y cautelares, para coyunturas excepcionales y de extraordinaria gravedad, de acuerdo con las exigencias que derivan del principio de proporcionalidad. Así posibilita que la autoridad competente pueda adoptar, mediante resolución motivada, las siguientes medidas(31):

- a) La inmovilización y, si procede, el decomiso de productos y sustancias.
- b) La intervención de medios materiales o personales.
- c) El cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias.
- d) La suspensión del ejercicio de actividades.
- e) La determinación de condiciones previas en cualquier fase de la fabricación o comercialización de productos y sustancias, así como del funcionamiento de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias a que se refiere esta ley, con la finalidad de corregir las deficiencias detectadas.
- f) Cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud incluida la suspensión de actuaciones.

Tales medidas se adoptarán previa audiencia de los interesados, salvo en caso de riesgo inminente y extraordinario para la salud de la población y su duración no excederá del tiempo exigido por la situación de riesgo que las motivó. Los gastos derivados de la adopción de medidas cautelares correrán a cargo de la persona o empresa responsable y deberán, en todo caso, respetar el principio de proporcionalidad.

Y además, sin obviar las medidas que se establezcan a tal efecto en la legislación autonómica correspondiente, también en el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se recoge la posibilidad de adoptar medidas de semejante índole, ya que en dicho precepto se viene a disponer que si existe o se sospecha razonablemente de la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanita-

(31) Todo ello, sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y de lo previsto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

rias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes. Y dentro de estas medidas enumera algunas como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas. Establece asimismo, que la duración de dichas medidas no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas.

A lo anterior debe unirse que el inciso segundo del art. 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, entre sus competencias, la de conocer de «la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental». Por tanto, se preservan así los requisitos que deben regir de legalidad y jurisdiccionalidad a la hora de limitar derechos fundamentales, en atención al principio de proporcionalidad, que es el fundamento al que debe atender el órgano jurisdiccional competente al objeto de motivar su autorización (32).

De modo complementario, hemos de destacar que en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, también se recogen previsiones que serían de plena aplicación para el adecuado tratamiento de la problemática / situación generada por el COVID-19. Así, su art. 8 considera como actividad fundamental del sistema sanitario la realización de los estudios epidemiológicos necesarios para orientar con mayor eficacia la prevención de los riesgos para la salud, así como la planificación y evaluación sanitaria, sobre la base de un sistema organizado de información sanitaria, vigilancia y acción epidemiológica. En atención a esta previsión podrían realizarse, como se realizan, los test poblacionales para detectar COVID-19 (antígenos, anticuerpos...), al objeto de estudiar la enfermedad, su contagio (el porcentaje de población contagiada), su superación, los factores personales/sanitarios que agravan sus síntomas y daños, etc.

Asimismo, a la vista de lo dispuesto en el art. 18, regla 13, puede colegirse que existiría igualmente el deber/obligación de facilitar a la población toda la información relativa al COVID-19 y las medidas adoptadas al respecto, particularmente de incidencia sanitaria (y en última instancia, todas revisten esta incidencia o carácter). Dicho precepto debe ser puesto en consonancia, a su vez, con el art. 6 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, el cual pre-

(32) En relación a la batería de medidas a las que podría haberse acudido en lugar de adoptar el estado de alarma, *vid.* TERUEL LOZANO (2020).

coniza el derecho de la ciudadanía a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud (33).

También establece el art. 40 que la Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, desarrollará distintas actuaciones, en cuya regla 12 incluye «los servicios de vigilancia y análisis epidemiológicos y de las zoonosis, así como la coordinación de los servicios competentes de las distintas Administraciones Públicas Sanitarias, en los procesos o situaciones que supongan un riesgo para la salud de incidencia e interés nacional o internacional».

Incluso la normativa sanitaria prevé garantías de protección del derecho a la intimidad y a la autodeterminación informativa, en lo que respecta al uso y tratamiento de la historia clínica, que resultan de plena aplicación en relación a la coyuntura COVID-19, teniendo en cuenta la necesidad de prevención de un riesgo y la existencia de un peligro grave para la salud de la población. Y así, en particular, el art. 16.3 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, permite el acceso a la historia clínica con fines judiciales, epidemiológicos, de salud pública, de investigación o de docencia (34). Como regla general, se preserva el anonimato, salvo que el/la propio/a paciente haya dado su consentimiento para no separar sus datos de identificación personal de sus datos de carácter clínico-asistencial.

(33) Y también debe ser puesto en relación con lo previsto en el art. 4 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, el cual establece que:

«Los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones en que se agrupan o que los representen, tienen derecho a ser informados, con las limitaciones previstas en la normativa vigente, en materia de salud pública por las Administraciones competentes. Este derecho comprende en todo caso, los siguientes:

- a) Recibir información sobre los derechos que les otorga esta ley, así como sobre las vías para ejercitar tales derechos.
- b) Recibir información sobre las actuaciones y prestaciones de salud pública, su contenido y la forma de acceder a las mismas.
- c) Recibir información sobre los condicionantes de salud como factores que influyen en el nivel de salud de la población y, en particular, sobre los riesgos biológicos, químicos, físicos, medioambientales, climáticos o de otro carácter, relevantes para la salud de la población y sobre su impacto. Si el riesgo es inmediato la información se proporcionará con carácter urgente.
- d) Toda la información se facilitará desagregada, para su comprensión en función del colectivo afectado, y estará disponible en las condiciones y formato que permita su plena accesibilidad a las personas con discapacidad de cualquier tipo».

(34) Que se rige por lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos personales, y en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normas de aplicación en cada caso.

Además se prevé en dicho precepto la posibilidad de que cuando sea necesario para la prevención de un riesgo o peligro grave para la salud de la población, las Administraciones sanitarias a las que se refiere la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, puedan acceder a los datos identificativos de los pacientes por razones epidemiológicas o de protección de la salud pública. Dicho acceso se realizará, en todo caso, por un profesional sanitario sujeto al secreto profesional o por otra persona sujeta, asimismo, a una obligación equivalente de secreto, previa motivación por parte de la Administración que solicitase el acceso a los datos(35).

A mayores de lo anterior, debemos atender a los principios generales de acción en salud pública previstos en el art. 3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Dicho precepto dispone que las Administraciones públicas y los sujetos privados, en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva estarán sujetos a una serie de principios, entre los que singularmente, resultan de interés y plena aplicación a la situación de crisis sanitaria motivada por el COVID-19, además de encontrarse ligados al principio de proporcionalidad, los siguientes:

- *Principio de pertinencia*, que implica que «las actuaciones de salud pública atenderán a la magnitud de los problemas de salud que pretenden corregir, justificando su necesidad de acuerdo con los criterios de proporcionalidad, eficiencia y sostenibilidad».
- *Principio de precaución*, con arreglo al cual «la existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aun cuando hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, determinará la cesación, prohibición o limitación de la actividad sobre la que concurren».
- *Principio de evaluación*, que supone que «las actuaciones de salud pública deben evaluarse en su funcionamiento y resultados, con una periodicidad acorde al carácter de la acción implantada».
- *Principio de transparencia*, en cuya virtud «las actuaciones de salud pública deberán ser transparentes. La información sobre las mismas deberá ser clara, sencilla y comprensible para el conjunto de los ciudadanos». Dicho principio se encuentra en relación con el derecho de información de los/as ciudadanos/as en materia de sanidad pública.

(35) Asimismo, el art. 41.3 párrafo 2.º de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, dispone que «en cualquier caso, el acceso a las historias clínicas por razones epidemiológicas y de salud pública se someterá a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 16 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en materia de Información y Documentación Clínica».

— *Principio de seguridad*, que exige que «las actuaciones en materia de salud pública se llevarán a cabo previa constatación de su seguridad en términos de salud».

Por último y de modo colateral, hemos de reseñar que el art. 19 de la citada Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, establece medidas relativas a la prevención de problemas de salud y así en su apartado 3 a) determina que «el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud acordará «un calendario único de vacunas en España. Las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla sólo podrán modificarlo por razones epidemiológicas». En este orden de cosas, hemos de precisar que los calendarios de vacunación fueron alterados en el período de confinamiento, en cierta medida, por los centros de salud (y también por los propios padres de pacientes menores de edad) por motivo del COVID-19, que encaja dentro de lo que sería una razón epidemiológica. Todavía vigente el estado de alarma se hizo una llamada, a través de los medios de comunicación, dirigida particularmente a los padres de menores, a fin de que llevaran a sus hijos/as a ponerse las vacunas que por el confinamiento y el temor de sufrir contagios todavía no se habían administrado. En consecuencia, para variar, ni siquiera de facto, el calendario de vacunación tampoco resultaba necesario decretar el estado de alarma.

Consiguientemente, atendiendo al conjunto del panorama normativo en materia de salud pública, la adopción del estado de alarma no puede tildarse de necesaria (entiéndase este calificativo como dimanante del subprincipio de necesidad que integra el principio de proporcionalidad), puesto que existían otras medidas a las que se había podido acudir, sobre la base de la legislación ordinaria y, más en concreto, de la Ley 3/1986, de 14 de abril, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, a Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

De hecho, como afirma TERUEL LOZANO (2020), «esta fue la base jurídica en la que se apoyaron algunas de las decisiones que fueron adoptadas por algunas Comunidades Autónomas antes de que se decretara el estado de alarma. Así, entre las medidas más graves, destacan la cuarentena que se decretó el Gobierno canario en relación al hotel de Adeje; el confinamiento de varios municipios en Barcelona ordenado por el Gobierno catalán (Resolución INT/718/ 2020, de 12 de marzo de 2020); y el decretado por el Gobierno de Murcia para los municipios costeros, entre otras medidas de prevención (Orden de la Consejería de Salud por la que se insta la activación del Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) para hacer frente a la pandemia global de Coro-

navirus (COVID-19)). El decreto del estado de alarma ratificó todas estas medidas en tanto fueran compatibles con el mismo y sin perjuicio de la necesaria ratificación judicial (DF 1.^a)» (36).

Si dirigimos la mirada a países de nuestra contorna, podemos comprobar cómo en Alemania se optó por aplicar la ley federal contra infecciones, lo que permitió que los *länder* realizaran confinamientos en caso de resultar los mismos necesarios. En Francia, Austria, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Noruega, Holanda o Suecia tampoco se acudió a ninguna medida excepcional prevista en la Constitución con la finalidad de declarar un estado de alarma o emergencia. Si bien es cierto que los distintos países tienen marcos constitucionales diversos, que todos pertenecen al ámbito de la Unión Europea y tienen principios y garantías comunes que no pueden desatender (37).

Recordaba ABA CATOIRA (2011: 319) que «si el Estado de Derecho se construye sobre el pilar fundamental de la separación de poderes, cada uno de ellos, tendrá su participación en el tratamiento de estas situaciones de anormalidad constitucional, lo que se pone de manifiesto en el tratamiento jurídico del procedimiento de su declaración, en la extensión de sus efectos y en el control. El derecho positivo tiene que tratar cada uno de estos elementos, no dejando nada al arbitrio del gobierno de turno, que tendrá que decidir qué hacer, pero dentro de lo establecido en la Constitución y en las demás normas del ordenamiento, según lo que establezcan para la producción de las crisis y para garantizar la defensa del orden constitucional».

Y si pensamos en el significado y proyección del subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, la adopción del estado de alarma tampoco lo cumple, y menos aun cuando existen serias dudas de que las medidas adoptadas durante su vigencia hubiesen sido las correctas en atención a la naturaleza y carácter de ese estado excepcional, cuestión sobre la que entendemos resolverá el Tribunal Constitucional en un futuro próximo. La geolocalización y la operación Balmis (consistente en el despliegue de efectivos del ejército en las calles de las ciudades y villas del territorio español para el control de la población), además de la

(36) No obstante, este autor se muestra proclive a la declaración del estado de alarma, a su prórroga y mantenimiento en relación al período de medidas de desescalada, pues, a su parecer, «el “Plan B” que sería recurrir a la legislación ordinaria y que las Comunidades Autónomas, coordinadas por el Gobierno de la Nación, aprobaran las medidas de desescalada no es adecuado constitucionalmente». Si, bien, entiende que «lo que tampoco es legítimo por parte del Gobierno es distorsionar la realidad mezclando churras con merinas. Los ERTE y otras medidas económicas para afrontar los efectos de la crisis no tienen por qué ir anudados a la declaración del estado de alarma. Podrían darse las unas sin el otro». *Ibidem*.

(37) Más información al respecto se encuentra disponible en <https://www.newtral.es/medidas-excepcionales-marco-normativo-paises-covid-19/20200513/> (Última consulta: 29/06/2020).

suspensión de derechos (concepto diferente y claramente discernible de la limitación) entendemos que son medidas que, de encajar, en el marco de un estado excepcional, encajarían, con arreglo a las previsiones de la LO 4/1981 (a las que ya nos hemos referido *ut supra*) en un estado de excepción o de sitio, pero no en un estado de alarma (38).

En cualquier caso, el virus COVID-19, pese al riesgo que supuso y supone para la población, no tiene la entidad y gravedad suficiente para acudir a la implementación de una medida tan severa como es la declaración de un estado excepcional. Existen muchos otros virus con un índice de contagio, daños, secuelas y fallecimientos mucho más elevado que el COVID-19. Este virus es superado por un alto porcentaje de población, siendo víctimas del mismo colectivos concretos (personas de avanzada edad y personas con patologías previas y/o adyacentes que complican el pronóstico y evolución del COVID-19) (39).

El sacrificio de derechos que implica la adopción de un estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, con la ulterior declaración de un segundo estado de alarma, que también ha sido prorrogado y por un amplio periodo, no parece ser proporcionado en el caso del COVID-19, y para inferir esto bastaría con preguntarnos ¿qué haríamos entonces si la pandemia hubiese sido, por ejemplo, de Ébola? Al olvidar, la subsidiariedad y la proporcionalidad en sentido estricto, nos quedaríamos sin medidas (40). ¿Adoptaríamos entonces un estado de excepción que no está previsto para crisis sanitarias? No se han producido, de la mano de las medidas inherentes al estado de alarma adoptado, más beneficios para el interés general que perjuicios para los derechos y libertades (otros bienes del ordenamiento) de los/as ciudadanos/as a nivel individual. Los perjuicios e injerencias en el ámbito de los derechos y libertades de los/as ciudadanos/as han sido numerosos y de notoria entidad y el beneficio para el interés general (salud pública) no puede reputarse mayor a ese perjuicio cuando, además, existían otras medidas alternativas, de menor gravedad y afectación para la esfera de los derechos y libertades fundamentales (41).

Incluso con las medidas adoptadas a nivel individual para con la ciudadanía, podría llegar a considerarse que se ha visto perjudicado el in-

(38) *Vid.* las consideraciones ofrecidas al respecto de esta cuestión por RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (2020).

(39) El número de fallecidos es mucho inferior al producido por enfermedades como cáncer o de carácter cardiovascular, unas de las primeras causas de muerte y graves secuelas en occidente, si bien por su propia naturaleza no pueden catalogarse en lo que se denomina «enfermedades epidemiológicas».

(40) Algunos autores ya pusieron en cuestión la procedencia y necesidad de las prórrogas del estado de alarma, destacando singularmente, DOMÉNECH PASCUAL (2020).

(41) A la existencia de alternativas alude precisamente BOIX (2020).

terés general. La salud pública podría llegar a estimarse perjudicada en cierta medida, al haberse incrementado problemas relativos a patologías psicológicas (miedo, angustia, ansiedad, depresión) o ligados al sedentarismo, que perjudica a personas con disfunciones circulatorias, ósea, etc., por mor del estado de alarma(42). Y al margen de la salud pública, para cuya protección existían medidas a adoptar de acuerdo con la legislación ordinaria y para la cual el estado de alarma (con todo lo que implica) no ha logrado mayores beneficios que los que con esas medidas se podrían haber conseguido, pero sí ha logrado un perjuicio más grave en los derechos y libertades, también es de interés general el curso normal (o lo más normal posible(43)) de la actividad económica, que se ha dañado notablemente con los perjuicios que ello implica e implicará. Parece, pues, que el sacrificio de los intereses individuales (en este caso de la colectividad) no resulta exigible a la ciudadanía y, ponderados los intereses estatales, se antoja desproporcionado, además de innecesario, aun cuando la medida de adopción del estado de alarma reúne el requisito de adecuación o idoneidad al fin pretendido.

IV. El segundo estado de alarma decretado a causa de la crisis sanitaria

Pero lo sorprendente e incomprensible radica en que en fecha 25 de octubre aprobó el Gobierno, aprobó la declaración de un nuevo estado de alarma, con medidas diferentes, en cierta forma más tenues a las contempladas con la declaración del estado de alarma del pasado día 13 de marzo de 2020, pero incluyendo el denominado «toque de queda» o confinamiento nocturno de la población(44) que afecta plenamente al derecho a la libre circulación, y ello en los términos recogidos en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2, con duración hasta el día 9 de noviembre, sin perjuicio de sus prórrogas.

En esta ocasión, el Gobierno se decantó por establecer un horario genérico de «toque de queda», de 00:00 horas a 06:00 horas, dejando

(42) Máxime cuando en nuestro país durante buena parte de la vigencia del estado de alarma se prohibió totalmente, a diferencia de lo que se hizo en otros países, como Bélgica, la práctica de deporte al aire libre. Véase al respecto <https://elpais.com/sociedad/2020-03-19/belgica-anima-a-hacer-deporte-al-aire-libre-durante-el-confinamiento.html> (Última consulta 05/07/2020).

(43) Imposible de mantener con un estado de alarma vigente.

(44) Para todo el país, a excepción de las Islas Canarias, cuya incidencia epidemiológica no requería la adopción de este tipo de medida.

un margen de modificación que pueden realizar las Comunidades Autónomas, en función de sus propios criterios, circunstancias y coyuntura. Y si bien, el estado de alarma se extiende a todo el territorio nacional, lo cierto es que el Gobierno optó en esta ocasión por dejar «margen de maniobra» a las CC.AA., delegando ciertas competencias (45). En tal sentido, se prevé, entre otras cuestiones que la autoridad competente delegada podrá determinar la hora de comienzo de la limitación para que sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas (art. 5.2 del Real Decreto 926/2020). En este contexto, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en su respectivo ámbito territorial (art. 2 del Real Decreto 926/2020) (46).

Respecto de este nuevo estado de alarma, resultan a nuestro juicio predicables los mismos argumentos y problemas expuestos a lo largo del presente trabajo, en relación al primer estado de alarma decretado en marzo de 2020, con motivo de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, y ello por cuanto se vuelve a caer en los mismos errores, y se adoptan medidas alejadas del principio de proporcionalidad e incluso del concepto y ámbito estrictamente reservado al estado de alarma, tales como limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, limitación a la permanencia de personas en lugares de culto.

Amén de las citadas limitaciones y del denominado «toque de queda», se restringió también, al amparo del citado Real Decreto 926/2020, la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y de cada ciudad con Estatuto de autonomía, salvo para aquellos desplazamientos adecuadamente justificados. Los motivos que

(45) En atención a dichas atribuciones, en Galicia, por ejemplo se aprobó el Decreto 179/2020, do 4 de novembro, do presidente da Xunta de Galicia, polo que se adoptan medidas no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia para facer fronte á crise sanitaria, na condición de autoridade competente delegada no marco do estado de alarma declarado polo Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o estado de alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2.

(46) En virtud de lo dispuesto en el art. 9 del citado Real Decreto, las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8, relativas a la Limitación de la entrada y salida en las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, la limitación a la permanencia de personas en lugares de culto serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.

Sobre el reparto de atribuciones / competencias por ámbito territorial en el marco del estado de alarma, resulta de singular interés el trabajo de VELASCO CABALLERO (2020: 80-82).

se consideran como justificados, según el art. 6.1 de la citada norma son los siguientes:

- a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
- c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes.
- g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
- h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
- i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
- j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

El día el 3 de noviembre el Gobierno acordó una prórroga del Estado de alarma por un periodo de 6 meses, desde las 00:00 horas del 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 horas del 9 de mayo de 2021 (47). A nuestro juicio, tal aprobación del Estado de alarma es prospectiva y carece de absoluta proporcionalidad. El amplio período por el que se prevé ya es en sí mismo contrario al principio de proporcionalidad, ya que resulta imposible determinar la concurrencia de los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto con tanta anticipación. No obstante, a nuestro parecer, esta decisión podría obedecer a la pretensión de evitar suspicacias políticas de los restantes partidos que ocupan la oposición y se ampara, al mismo tiempo, en la circunstancia de que las medidas a adoptar dentro del estado de alarma no son tasadas, sino que varían en un marco genérico en atención a las concretas necesidades y coyuntura que «motiven» el mantenimiento del estado de alarma. De esta forma, el Gobierno puede fijar medidas más o menos severas en función de los resultados que refleje la incidencia epidemiológica, lo que además debe ponerse en concordancia con las competencias que en este ámbito se han delegado a las Comunidades y Ciudades Autónomas.

(47) Se encuentra información pública a disposición de la ciudadanía en <https://www.lamoncloa.gob.es/covid-19/Paginas/estado-de-alarma.aspx> (Última consulta: 16/11/2020).

V. Reflexiones finales

Tras todo lo examinado en el presente trabajo, no podemos sino inferir que los estados de alarma y sus prórrogas conforman una medida que no resulta apropiada (antes bien, al menos bajo nuestro criterio se presenta excesiva) y que puede ser tildada de desproporcionada y, por extensión, de ilícita (inconstitucional (48)), por cuanto al hilo de un análisis riguroso del principio de proporcionalidad y sus exigencias no puede concluirse que concurre ni el subprincipio de necesidad (este especialmente) ni el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto. Ante tal tesitura, aunque se cumpla el subprincipio de idoneidad o adecuación, huelga decir que este *per se* queda cojo si no puede engarzarse con los otros dos subprincipios, pues las exigencias del principio de proporcionalidad son tres y de carácter cumulativo, no alternativo. Ello implica que para que una actuación/medida sea proporcionada tiene que observar y respetar estrictamente los tres subprincipios indicados, sin que resulte suficiente que cumpla solamente uno o dos de ellos.

Los beneficios conseguidos de control del virus no justifican la adopción de medidas de despliegue de efectivos del ejército, de control masivo de datos y geolocalización, de confinamiento extremo con control policial (49), etc.

(48) Si bien habrá que esperar a que el Tribunal Constitucional se pronuncie al respecto, puesto que dudas de constitucionalidad y proporcionalidad existieron en relación al primer estado de alarma acordado en relación a la crisis provocada por los controladores aéreos y la medida fue, sin embargo, confirmada y avalada por el Alto Tribunal, como hemos visto *ut supra*.

De hecho, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en su Auto de 30 de abril, avalando la prohibición de las manifestaciones del día 1 de mayo, al considerar que debe primar la salud.

De especial interés resultan aquí las reflexiones plasmadas por VIVES DE LA CORTADA (2020).

(49) Con imposición de multas / sanciones que, en la práctica, se quedan en buena medida desvirtuadas, por problemas de legalidad y tipicidad, además de que aquellas impuestas antes de la finalización del estado de alarma, pero notificadas con posterioridad a dicha finalización deberían decaer, *ex art.* 1.3 LO 4/1981. Los hechos/situaciones objeto de multa no se encuentran recogidos ni en el Real Decreto 463/2020, que decretó el estado de alarma, ni en la LO 4/1981 y ni tampoco en la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Más información al respecto se encuentra disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4296242/0/aun-pueden-cobrarte-una-multa-por-incumplir-el-confinamiento-cuando-se-levante-el-estado-de-alarma/> (última consulta: 05/07/2020).

En relación con la imposición de sanciones en el marco del estado de alarma, efectúa un trabajo de interés práctico PLEITE GUADARNILLAS (2020).

En este contexto, cabe reseñar que la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 2 de Vitoria, núm. 101/2020, de 11 de mayo (Id Cendoj: 01059510022020100001), sobre la base de la doctrina del Tribunal Supremo, declaró que «el mero incumplimiento de las limitaciones derivadas del estado de alarma (esto es, y en el caso de autos de la obligación de confinamiento o de la limitación de la libertad deambulatoria) no implica automáticamente y *per se*, sino va acompañado de una plus en la conducta llevada a cabo, la comisión de un delito de desobediencia grave a la autoridad o sus agentes, y ello aunque nos encontramos ante una persona que pudiera ser reincidente o reiterativa en tal actuación».

Sobre el delito de desobediencia, podemos remitirnos a las consideraciones expuestas por ALONSO RIMO (2020).

Además, varias medidas continuaron aplicándose (con arreglo a la legislación ordinaria) una vez finalizado el primer estado de alarma (y antes de que se decretara el segundo estado de alarma en el marco del cual también se han aplicado / mantenido), como son el mantenimiento de distancia de seguridad, el uso de mascarilla, las medidas de desinfección, el establecimiento de aforo en locales y negocios, las medidas «de seguridad» en el ámbito educativo relativas a la organización de aulas y grupos en el curso 2020-2021, la prórroga de prestaciones y ayudas para el colectivo de trabajadores/as por cuenta propia...)(50). Si se mantuvieron (y pueden mantenerse) estas medidas una vez finalizado el primer estado de alarma y antes de declarar el segundo, ¿cuál fue el sentido de declarar dicho estado excepcional primero en marzo y ahora en octubre de 2020?

Finalizado el primer estado de alarma, tendrían que haber cesado las medidas relacionadas con el mismo y, si esto no fue así (entre otras razones porque con el primer estado de alarma no se consiguió erradicar el COVID-19 y puede adivinarse que con el segundo tampoco se logrará(51)), lamentablemente, se infiere que algo no concuerda como debiera. La proporcionalidad se pone en claro entredicho y, en nuestra opinión, el *quid* de la cuestión radica en que debería haberse actuado sin recurrir a la adopción de ningún estado de alarma.

Cuestión distinta es que por parte del Gobierno se hubiese decidido declarar los estados de alarma para promover medidas que coadyuven, por lo menos desde su óptica, a combatir la crisis económica que va implícita a la crisis sanitaria y deriva de la misma. Y cosa disímil sería también que la declaración de sendos estados de alarma pueda esconder tras de sí, la razón / justificación para adoptar medidas de futuro (muy próximo) directamente ligadas a la digitalización, como son el teletrabajo, el auge del comercio electrónico, la promoción del uso de la robótica, el manejo y control masivo de datos y la geolocalización de la población, la destrucción de empleos tradicionales, etc. No obstante, tales extremos conforman materia más bien propia de lo que podría incluirse dentro de las disciplinas de sociología, política y/o socioecono-

(50) De hecho, con arreglo al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 12 de junio de 2020, que prevé un conjunto de medidas preventivas objeto de seguimiento y evaluación continua con el fin de garantizar su adecuación a la evolución de la situación epidemiológica, se han dictado diferentes Ordes. Dicho acuerdo tiene por objeto establecer las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, tras la superación de la fase III del Plan para la transición hacia una nueva normalidad y hasta el levantamiento de la declaración de la situación de emergencia sanitaria de interés gallego efectuada por el Acuerdo del Consello da Xunta de Galicia do 13 de marzo de 2020.

(51) Solamente disminuir su incidencia, como podría haberse hecho con las medidas previstas en la legislación ordinaria.

mía y que, por ende, traspasan los límites de examen/estudio fijados en este trabajo.

En otro orden de cosas, habrá que valorar también qué sucederá con los perjuicios (de carácter objetivo y materializado) provocados por la adopción de estos Estados de alarma, tomando en consideración el principio de responsabilidad del Estado. A título de ejemplo, existen determinados colectivos que, aun cuando se levantó el primer estado de alarma y antes de que se decretara el segundo, continuaron (y continúan obviamente (52)) viéndose severamente afectados, como es, en particular, el caso de los denominados «feriantes», cuyo trabajo se ha esfumado por el momento, es decir, les han cancelado la actividad, ya que no pueden celebrarse verbenas, fiestas típicas de verano en las condiciones pre-coronavirus, entre otras razones, porque no está «permitida» la aglomeración de personas y se desconoce cuándo podrán volver a desarrollar su actividad y cuando podrán ser contratados de nuevo. ¿Existe responsabilidad por parte del Estado? ¿Podrán ser indemnizados por sus daños y perjuicios sufridos, esto es, con particularidad daño emergente y lucro cesante? (53)

En este contexto, hemos de recordar que, dentro de los preceptos señalados en este trabajo, el apartado dos del art. 3.º de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio establece que «quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes». Así las cosas, la pregunta que se nos antoja formular es la siguiente: ¿indemnizará directamente el Estado *ex lege* para reparar el daño objetivo sufrido/soportado o este tipo de colectivos tendrán que solicitar tutela jurisdiccional a tal efecto?

En todo caso y a modo de colofón, desde una perspectiva jurídica y de aplicación e interpretación normativa, hemos de ser cautelosos con un peligro que nos acecha, pues, de lo contrario, si no somos estrictos y excelsos a la hora de aplicar la L.O. 4/1981, como ya vaticinaban VIDAL PRADO y DELGADO RAMOS (2011: 265), *mutatis mutandis*, en relación a lo sucedido con el estado de alarma decretado en diciembre de 2010, podría correrse el riesgo de efectuar «nuevas interpretaciones forzadas de la norma de la perversión de la naturaleza del estado de alarma y de un

(52) Ahora, en vigencia del segundo estado de alarma.

(53) Ello, obviamente al margen de las ayudas que pudieran corresponderles si cumplen los requisitos exigidos por el Gobierno a tal fin.

posible uso fraudulento de la ley o un ejercicio de poder “abusivo” por parte de quien lo detenta».

VI. Bibliografía

- ABA CATOIRA, A. (2011), «El estado de alarma en España», en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, págs. 305-334.
- AGUADO CORREA, T. (1999), *El principio de proporcionalidad en Derecho Penal*, Edersa, Madrid.
- ALEXY, R. (2011), «Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad», en *Revista española de derecho constitucional*, Año 2011, Año núm. 31, núm. 91, págs. 11-29.
- ALONSO RIMO, A. (2020), «Aspectos esenciales del delito y la infracción administrativa de desobediencia a la autoridad (más allá de la pandemia de COVID-19)», en *Diario La Ley*, Sección Doctrina, 24/08/2020. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/09/04/aspectos-esenciales-del-delito-y-la-infraccion-administrativa-de-desobediencia-a-la-autoridad-mas-alla-de-la-pandemia-de-covid-19> (Última consulta: 16/11/2020).
- ÁLVAREZ BUJÁN, M.V. (2018), *La prueba de ADN como prueba científica. Su virtualidad jurídico-procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. (2016), «Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril», en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, págs. 325-340.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2009), «Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2, págs. 1-32. Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/130917/180683> (Última consulta: 08/02/2021).
- BARNÉS, J. (1998), «El principio de proporcionalidad: estudio preliminar», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, págs. 15-50.
- BERNAL PULIDO, C. (2007), *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: el principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenidos de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- BOIX, A. (2020), «La alternativa al estado de alarma no es el caos», en *Diario Valencia Plaza*, 06/05/2020 (entrevista realizada por Rafa Lupión). Disponible en: <https://valenciaplaza.com/andres-boix-la-alternativa-al-estado-de-alarma-no-es-el-caos> (Última consulta: 16/11/2020).
- DE DOMINGO PÉREZ, T. (2007), «Neoconstitucionalismo, justicia y principio de proporcionalidad», en *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, núm. 56, págs. 245-280.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2020), «La discutible prórroga del estado de alarma», disponible en <https://almacenederecho.org/la-discutible-prorroga-del-estado-de-alarma> (Última consulta: 16/11/2020).

- ESPÍN LÓPEZ, I. (2018), «Estado de alarma en el sistema constitucional español: espacio aéreo», en *Revista Acta Judicial*, núm. 2, págs. 115-131.
- ETXEBERRÍA GURIDI, J.F. (2000), *Los análisis de ADN y su aplicación al proceso penal*, Comares, Granada.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1981), «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, págs. 83-116.
- GÓMEZ ZAMORA, L.G. (2020), «Breve estudio de las medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19», en *Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 21, núm. extraordinario, págs. 19-70.
- GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (1990), *Proporcionalidad y Derechos fundamentales en el proceso Penal*, Colex, Madrid.
- IGLESIAS CANLE, I.C. (2003), *Investigación penal sobre el cuerpo humano y prueba científica*, Colex, Madrid.
- LAFUENTE BALLE, J.M. (1999), «Los estados de alarma, excepción y sitio», en *Revista de Derecho Político*, núm. 30, págs. 23-54.
- LOPERA MESA, G.P. (2006), *Principio de proporcionalidad y ley penal: bases para un modelo de control de constitucionalidad de las leyes penales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ONEGA LÓPEZ, J.R. (1997), «Estados de Alarma, Excepción y Sitio», en *Boletín de Información*, núm. 207, CESEDEN, febrero, págs. 1-13.
- PERELLÓ DOMÉNECH, I. (1997), «El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional», en *Jueces para la Democracia*, núm. 28, págs. 69-75.
- PLEITE GUADARNILLAS, F. (2020), «Las sanciones derivadas del estado de alarma», en *Actualidad administrativa*, núm. 5.
- PRIETO SANCHÍS, L. (2007), «El constitucionalismo de los derechos». En CARBONELL SÁNCHEZ, M. (coord.), *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos* (213-236). Madrid: Trotta.
- RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA, J.C. (2016), «Alcance y límites del principio de proporcionalidad», en *Revista chilena de Derecho*, vol. 43, núm. 1, págs. 283-309.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, R. (2020), «¿Estado de Alarma o Estado de Excepción? (1)», en *Diario La Ley*, núm. 9627.
- SANDOVAL, J.C. (2012), «Presupuestos del estado de alarma y repercusiones penales. A propósito de la crisis de los controladores civiles de tránsito aéreo», en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núms. 14-11, págs. 1-24.
- SIEIRA MUCIENTES, S. (2020), «Estado de alarma», en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 19, págs. 275-305.
- TERUEL LOZANO, G.M. (2020), «El revestimiento jurídico de la “desescalada” ¿Estado de alarma?», en *Hay Derecho. Expansión*, 05/05/2020. Disponible en <https://hayderecho.expansion.com/2020/05/05/el-revestimiento-juridico-de-la-desescalada-estado-de-alarma/>

- TORRES ESTRADA, P.R. (2016), «El principio de proporcionalidad y la política pública», *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 28, págs. 221-245.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020), «Estado de alarma y distribución territorial del poder», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87 (ejemplar dedicado a: Coronavirus y otros problemas), págs. 78-87.
- VIDAL PRADO, C.; DELGADO RAMOS, D. (2011), «Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, mayo-agosto, págs. 243-265.
- VIVES DE LA CORTADA, J. (2020), «El TC se pronuncia sobre el Estado de alarma», en *ELDERECHO.COM* (12/05/2020). Disponible en: <https://elderecho.com/tc-se-pronuncia-estado-alarma>