

43/2020

1 de mayo de 2020

*José Julio Fernández Rodríguez \**

Cuestiones constitucionales sobre  
el estado de alarma en España y  
la pandemia del COVID-19

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19

### Resumen:

En este trabajo nos proponemos describir desde el punto de vista constitucional los aspectos clave de la declaración del estado de alarma, en conexión con la problemática del COVID-19, y realizar igualmente una aproximación de índole más explicativa y analítica que nos llevará a realizar una crítica constructiva de la situación actual de España. Asimismo, se realizan unas consideraciones geopolíticas que ayuden a entender mejor los distintos aspectos.

### Palabras clave:

Derecho de excepción, estado de alarma, estados excepcionales, COVID-19, geopolítica.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Constitutional questions on the state of alarm in Spain and the COVID-19 pandemic*

### *Abstract:*

*In this work we propose to describe from the constitutional point of view the key aspects of the declaration of the state of alarm, in connection with the problem of COVID-19, and also to carry out a more explanatory and analytical approach that will lead us to carry out a constructive criticism of the current situation in Spain. Geopolitical considerations are also made to help better understand the different aspects.*

### *Keywords:*

*Right of exception, emergency alert, states of exception, COVID-19, geopolitics.*

### **Cómo citar este documento:**

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *Cuestiones constitucionales sobre el estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19*. Documento de Opinión IEEE 43/2020.

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO43\\_2020JOSFER\\_alarma.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO43_2020JOSFER_alarma.pdf)  
y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

No cabe duda de que en abril de 2020 vivimos un tiempo histórico, tras el cual posiblemente nada será igual. Los términos de comparación o se sitúan demasiado lejos o son de otra índole. Nos referimos, por ejemplo, a la denominada gripe española (quedan muy pocas personas que vivieran en 1918, y menos que recuerden ese episodio), o a la Guerra Civil o a la Segunda Guerra Mundial (la situación de guerra marca distancia jurídicamente hablando con lo que ahora vivimos).

Por ello, es muy oportuno realizar reflexiones sobre esta situación de la pandemia del COVID-19 que puedan ayudarnos a comprenderla mejor, intensificar nuestras respuestas eficaces y sentar bases para que, en el futuro y en la medida de lo posible, no se reproduzcan tales acontecimientos. Nuestro enfoque, en este momento, es jurídico constitucional completado con aspectos sociológicos y de geopolítica, que forzosamente llevan a la categoría de seguridad.

Parece lógico que en las circunstancias actuales primen las aproximaciones y estudios científico-sanitarios. Pero no deben ser los únicos. Hay que abordar igualmente aspectos de Derecho Público y Derecho Constitucional para mantener la calidad de nuestra democracia, por la que tanto hemos luchado y seguimos protegiendo ante los difíciles retos que ha abierto el siglo XXI. Con unas previsiones jurídicas adecuadas y una buena aplicación de ellas, se puede gestionar mejor la alerta sanitaria, además de generarse paz social, lo cual es, sin duda, una garantía adicional para tener éxito frente a la pandemia.

## El derecho de excepción

Desde un punto de vista general, se puede afirmar que los sistemas jurídicos presentan dos tipos de regulaciones: una para los supuestos ordinarios y otra para los casos extraordinarios, que se activa cuando las normas ordinarias no son capaces de resolver un grave problema que afecta a una sociedad determinada. De este modo, se configura el denominado Derecho de excepción o Derecho de necesidad, de amplia tradición histórica pero que ahora se encuentra en el delicado escenario del siglo XXI sometido a nuevas exigencias.

El origen de estas ideas se encuentra ya bien lejos de nosotros, en época romana, cuando se acuñó la nación de dictadura comisarial. Como señala Zippelius, en esta forma de gobierno «para resolver una determinada situación de crisis, interna y externa, era necesario allanar el camino a una acción política rápida y enérgica, al otorgar plenos poderes a un solo individuo», que puede actuar con mayor rapidez y energía que un órgano colegiado<sup>1</sup>. Para limitar este poder se preveía que otro órgano atribuyese tales funciones (normalmente el Senado romano), es decir, que no era una autoatribución por parte del que las desempeñaba. Además, el encargo era temporal (seis meses). Curiosamente, los dos casos más famosos de aplicación de la dictadura comisarial (Sila y Julio César), en época tardorepublicana, ya no usaron tal cual la técnica que se había depurado tiempo atrás sino con rasgos más flexibles en cuanto al tiempo (de hecho, para Julio César el cargo se hizo finalmente vitalicio). Sin entrar ahora en detalles<sup>2</sup>, está claro que estamos ante un instituto delicado, cuyo mal uso podía originar que el comisionado del pueblo se perpetuara en el poder hasta caer en la tiranía. Las situaciones excepcionales o de emergencia se reflejaron, con el decurso histórico, en distintas figuras, como la ley marcial, el estado de sitio o el estado de guerra, tensionadas por la concreta situación política del momento en que se aplicaban.

Con el paso del tiempo estas ideas se constitucionalizaron, además de reconfigurarse para convertirse en un mecanismo de defensa del propio sentido de Constitución como norma jurídica fundamental y suprema. Un paso adelante en esta evolución, como apunta Fix-Zamudio, se dio cuando los jueces y tribunales tuvieron la facultad para calificar la legalidad y la constitucionalidad de la declaración y aplicación de los estados de excepción. La anormalidad democrática puede necesitar de medidas especiales para superar la crisis en la que se encuentra para, precisamente, salvar el poder democrático y los derechos y libertades. Indica Goig Martínez que de lo que se trata es de «ampliar los poderes de la autoridad política y administrativa», lo que puede llevar aparejadas «facultades para restringir, limitar o suspender ciertos derechos y

---

<sup>1</sup> ZIPPELIUS, Reinhold (2009), *Teoría General del Estado*, México D. F.: Editorial Porrúa, p. 156.

<sup>2</sup> Un análisis de la evolución de la dictadura puede verse en la famosa obra de Carl SCHMITT *Die Diktatur* de 1921. En castellano *La dictadura*, Madrid: Alianza Editorial, 1999. Y recopilando otros escritos sobre temas similares SCHMITT, Carl (2013), *Ensayos sobre la dictadura 1916-1932*, Madrid: Tecnos.

libertades»<sup>3</sup>. Pero todo ello en el marco diseñado por la propia carta magna, que contempla la excepción y la formaliza jurídicamente con una serie de límites. Así, en teoría, no se desvirtuará la esencia del sistema. Para esta finalidad se establecen límites temporales, específicas formas para declarar la situación excepcional y, también, límites materiales para las medidas que se van a adoptar.

Sin embargo, esta constitucionalización del mecanismo no impidió su mal uso. El ejemplo prototípico es el de Hitler, al que se le atribuyeron poderes en 1933 para restablecer la seguridad y el orden público en el interior del Reich con base en el art. 48.2 de la Constitución de Weimar («Ley habilitante» o *Ermächtigungsgesetz*, de 24 de marzo de 1933). Ello acabó con la división de poderes y, *de facto*, con la República de Weimar. Ya en el siglo XXI vuelven diversas dudas con la aplicación de situaciones de emergencia para combatir el terrorismo internacional, con cambios normativos sobre los órganos competentes y sus efectos (sirva de ejemplo que varias previsiones de la *USA PATRIOT Act* de 2001 fueron aprobadas como normas de emergencia).

Sea como fuere, el Derecho Público Comparado responde actualmente a la idea conformada históricamente con unas previsiones para situaciones extraordinarias al margen de la regulación ordinaria prevista para el funcionamiento normal del sistema. Sin embargo, la concreción de todo ello es de lo más diversa pues las figuras en las que se traduce son distintas (estado de necesidad interno, estado de alarma, de excepción, de guerra, de sitio, de emergencia, de peligro, medidas de seguridad, supresión de garantías). Y, claro está, hay una situación diferente entre los países democráticos que buscan el equilibrio entre la emergencia y los derechos, y los países autoritarios, donde priman otros intereses.

La respuesta a una situación de necesidad es, por un lado, obligatoria para los poderes públicos y, por otro, se encuentra sometida a los límites que marca el ordenamiento jurídico. Activado jurídicamente el mecanismo de la situación extraordinaria, se relega la aplicación del derecho ordinario y se fortalecen posiciones ejecutivas centralizadas. Pero la finalidad del derecho de excepción o necesidad es superar la crisis que lo justifica y regresar a la normalidad.

---

<sup>3</sup> GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel (2009), «La defensa política de la Constitución. Constitución y estados excepcionales II. Un estudio de Derecho Constitucional Comparado», *Revista de Derecho UNED*, N.º 5, p. 212.

## El caso del sistema constitucional español

Como en tantas otras cuestiones, nuestro sistema constitucional se vio influido por las previsiones de otros lugares y la configuración teórico-doctrinal de estas categorías. La finalidad era la ya comentada: delimitar un marco para, en defensa del interés general, superar la anormalidad y, así, volver a la normalidad democrática.

En el caso de España, el precepto constitucional de referencia, donde se contemplan las posibles previsiones extraordinarias, es el art. 116 de la Constitución, que alude a tres situaciones: el estado de alarma, el de excepción y el de sitio. Este precepto contiene un encargo al legislador orgánico para que regule los citados estados, con «las competencias y limitaciones correspondientes». Dicha ley de desarrollo es la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio. También habrá que tener presente los arts. 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La declaración de alguno de estos Estados procederá solo «cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes» (art. 1.1 Ley Orgánica 4/1981). Resulta así patente en nuestro Derecho Positivo la naturaleza extraordinaria que indicábamos antes.

El estado de alarma se puede decretar cuando existe una de estas cuatro situaciones: catástrofes, calamidades o desgracias públicas (como terremotos, inundaciones, incendios o accidentes de gran magnitud); una crisis sanitaria (como pandemias o contaminaciones graves); paralización de los servicios públicos; o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. La declaración la realiza el Gobierno mediante decreto aprobado por el Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días. La ampliación temporal necesita autorización del Congreso de los Diputados. Este estado permite limitar la circulación de personas o vehículos, practicar requisas temporales, intervenir y ocupar transitoriamente locales que no sean domicilios privados, limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, e impartir órdenes para asegurar el abastecimiento (art. 11 Ley Orgánica 4/1981).

El estado de excepción procede cuando el orden público se halle tan gravemente alterado que el ejercicio de las potestades ordinarias no es suficiente para restablecerlo y mantenerlo (en concreto, en el art. 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981 se alude a la afectación del libre ejercicio de los derechos y libertades, del funcionamiento de las instituciones democráticas, o de los servicios públicos esenciales). También lo acuerda el Gobierno mediante decreto aprobado por el Consejo de Ministros, pero esta vez previa autorización del Congreso de los Diputados (lo que da a la tramitación un sentido cualitativo diferente). El plazo, esta vez, es de treinta días prorrogables por otro plazo igual. Como se ve, el Senado carece de papel en estas cuestiones.

Y el estado de sitio se refiere a la producción o amenaza de una insurrección o actos de fuerza contra la soberanía o independencia de España, contra su integridad territorial o contra el ordenamiento constitucional que no puedan resolverse por otros medios. La declaración en este caso le corresponde al Congreso por mayoría absoluta, si bien la propuesta es competencia exclusiva del Gobierno. La Constitución no marca límite temporal, sino que indica que la declaración en cada supuesto establecerá su duración.

En los tres estados es preciso, por medio de su declaración, delimitar el ámbito territorial de aplicación. De igual forma, no se podrá disolver el Congreso mientras estén declarados. Tampoco el funcionamiento de los poderes constitucionales (entre los que también está el Congreso) podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Si ya estaba disuelto el Congreso o expira su mandato, sus funciones las asume la Diputación Permanente (art. 116.5 Constitución). De igual forma, la Constitución es taxativa en otro aspecto: la declaración de cualquiera de estos estados no modificará «el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes» (art. 116.6 Constitución).

Otra cuestión de singular transcendencia es la afectación a derechos fundamentales. En esto nuestra Carta Magna es bastante clara si interpretamos de forma literal su art. 55.1. De esta forma, el estado de alarma no permite suspender derechos, lo que sí es posible en el estado de excepción y el de sitio (la Constitución española permite suspender en estos dos casos los derechos de los arts. 17, 18.2, 18.3, 19, 20.1.a, 20.1.d, 20.5, 21, 28.2, 37,2 —salvo el caso del art. 17.3 que no se podrá suspender en estado de excepción, pero sí en el de sitio—). Esta suspensión de derechos hace que

los estados de excepción y sitio puedan configurarse como mucho más restrictivos que el estado de alarma.

Asimismo, hay que tener presente que no se trata de tres fases de un mismo proceso que vayan creciendo en intensidad y es necesario abordar con mecanismos diferentes en función de esa progresiva complicación<sup>4</sup>. Por el contrario, estamos ante tres situaciones diseñadas para circunstancias diferentes, no intercambiables y no conectadas, aunque sea posible, obviamente, que la realidad problemática vaya mudando y pase del objeto de un estado al de otro (por ejemplo, una crisis sanitaria se convierte en un problema de orden público). Pero ello será por cuestiones fácticas, no por la confusión o gradación jurídica entre los estados.

La activación de algunos de los estados excepcionales del art. 116 de la Constitución no es una carta en blanco, sino que es objeto de una serie de controles, de naturaleza política (en el Congreso de los Diputados), administrativa y judicial (por el Tribunal Constitucional el Real Decreto que declara el estado de alarma y el acuerdo de prórroga, y por la jurisdicción ordinaria «los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante» la vigencia de esta situación —art. 3.1 de la Ley Orgánica 4/1981—). Asimismo, «las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» y «su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2 también de la Ley Orgánica 4/1981).

Una cuestión para tener presente es que el Tribunal Constitucional español, en la sentencia 83/2016, consideró que los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma están sometidos a su exclusiva jurisdicción. Los considera, así, actos con fuerza de ley sometidos solo a control de constitucionalidad, ¡a pesar de que la declaración es un decreto! Esta posición se basa en la relevancia de lo que se está decidiendo. Eso sí, en el

---

<sup>4</sup> En este sentido se expresa Fernández Segado: de la normativa y de los debates parlamentarios se deduce con nitidez que «no estamos ante tres etapas de una misma situación, ante tres grados de intensidad diferente de un mismo proceso, sino ante situaciones cualitativamente distintas». A lo que añade que «esto es especialmente predicable respecto del estado de alarma, de una naturaleza muy distinta a la de los otros dos estados excepcionales». (FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*. N.º 11, 1981, p. 89).

fundamento jurídico 11 de esta sentencia se lee que «los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.1 de la Ley Orgánica 4/1981)»<sup>5</sup>, lo que se había comentado en el párrafo anterior de este trabajo.

Por último, debemos recordar que la aplicación del estado de alarma ya tuvo lugar en España en diciembre de 2010, como respuesta a la crisis de los controladores aéreos. Las profundas diferencias entre esa situación y la actual hacen que el precedente sea de poca utilidad para lo que ahora acontece.

### **¿Cómo enfrentarse a esta pandemia? La situación actual en España**

En los apartados que nos han llevado hasta aquí hemos delineado el esquema de referencia que adoptó el ordenamiento jurídico español. Ahora debemos andar un paso más en nuestro hilo argumental para detenernos específicamente en la pandemia de la COVID-19 que nos ha alcanzado en este 2020. Recordamos al lector que la óptica que estamos usando es la propia del Derecho Constitucional y del Derecho Público, por lo que la respuesta a la pregunta que se recoge en el título de este epígrafe se mueve en esos márgenes, no en otros, aunque sí hacemos alguna consideración politológica que enriquezca la visión ofrecida.

#### ***La adopción inicial del estado de alarma***

Precisamente, desde esa perspectiva politológica, se puede afirmar que la actuación gubernamental española en un primer momento fue en exceso lenta teniendo en cuenta lo que ya se sabía de China e Italia. A finales de febrero y principios de marzo de 2020, se mostró un optimismo injustificado. El 2 de marzo el Centro Europeo para el control y prevención de enfermedades había realizado un informe que indicaba la expansión generalizada de los casos y focos de infección<sup>6</sup>. Además, la vigente

<sup>5</sup> Una aproximación crítica a esta doctrina puede verse en GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2017), “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 110, pp. 43-73.

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-covid-19-increased> (consulta 15 de abril de 2020).

Estrategia de Seguridad Nacional, de 2017, fija como uno de los desafíos las epidemias y pandemias, por lo que no era un tema nuevo en los documentos oficiales<sup>7</sup>.

El estado de alarma para enfrentarse a la pandemia del COVID-19 se adoptó finalmente por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>8</sup>, tras lo parece que fue una larga discusión en el Consejo de Ministros que evidenciaba posicionamientos diferentes en el seno del Gobierno. En este momento inicial semejaba claramente justificado haber declarado el estado de alarma. En efecto, la citada Ley Orgánica 4/1981, en su art. 4, establece los supuestos en los que procede declarar dicho estado, entre los que está, como vimos, las «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves». O sea, que el estado de alarma es en España el mecanismo jurídico-constitucional idóneo para afrontar una pandemia (el estado de excepción está pensado para alteraciones de orden público, no para crisis de salud). La legislación sanitaria, asimismo, permite articular otras previsiones que completan la reacción jurídica ante una emergencia de salud pública, sobre todo por medio de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en material de salud pública<sup>9</sup>. En este momento consideramos que no eran procedentes otras opciones, como el estado de excepción o de sitio, o incluso otras previsiones sobre gestión de crisis como las de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (arts. 22 y ss.).

De esta forma, la declaración del estado de alarma centralizó las respuestas y los recursos para afrontar la problemática, lo cual supuso una relevante incidencia en el reparto competencial entre los entes territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y entes locales), aunque amparada por la previsión constitucional descrita. De igual forma, el presidente del Gobierno central adquirió un protagonismo adicional como

---

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

<sup>8</sup> La necesidad de ajustar alguna cuestión dio lugar a que poco después se elaborase el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, que modificó ciertas previsiones del citado. Así, como habíamos dicho en nuestra cuenta de Twitter @jojufe1 el 15 de marzo, en la versión inicial de dicho decreto, es decir, la del día 14 de marzo, la limitación de la circulación se restringía a las vías públicas y no al espacio público. Esto significaba que se podía ir a los parques y playas. Quizá advertido de dicho error, la modificación del día 17 ya amplía la redacción del art. 7 para aludir a «vías o espacios de uso público».

<sup>9</sup> En el art. 3 de esta escueta ley se lee: «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».

consecuencia inevitable de esta situación. Una especie de «presidencialismo» temporal que debería atemperarse con una actividad fuerte de las Cortes Generales, representantes del pueblo español (art. 66.1 Constitución). Aunque las referencias al Gobierno hay que entenderlas en sentido colegiado, la función de su presidente en la dirección y coordinación de los ministros le vuelve a dotar de protagonismo (art. 98.2 Constitución).

De forma muy esquemática, el contenido de este decreto lo podemos sintetizar en seis puntos: limitación de la libre circulación de personas (salvo para actividades esenciales como adquirir alimentos o productos farmacéuticos); las autoridades podrán requisar bienes necesarios para el cumplimiento del decreto; suspensión de la actividad lectiva presencial en todos los centros educativos; suspensión de la apertura al público de establecimientos de ocio y cultura, de hostelería y restauración, y de locales y establecimientos minoristas (salvo diversas excepciones); restricción del transporte públicos de viajeros en, al menos, un 50 %; y adopción de medidas para asegurar el abastecimiento alimentario. A partir de aquí también se han aprobado por el Gobierno distintos decretos-leyes que versan fundamentalmente sobre aspectos del impacto social y económico de la crisis (desde el Decreto-ley 6/2020 hasta el 15/2020, de momento), además de un elevado número de órdenes ministeriales<sup>10</sup>.

En términos de derechos fundamentales, la principal afectación recaía sobre el derecho a la libertad de circulación, previsto en el art. 19 de la Constitución, en la medida que la situación general de restricción de la circulación, aunque con excepciones varias, lo limitaba. El estado de alarma, como dijimos *supra*, no permite suspender derechos, pero sí restringirlos o limitarlos. El confinamiento *per se* también dio lugar a la restricción del derecho de reunión o manifestación, aunque no se prevé nada al respecto, más bien es la consecuencia de la restricción de movimientos. De todos modos, podría interpretarse que es procedente aplicando ciertas medidas<sup>11</sup>. También

---

<sup>10</sup> Estas normas se pueden consultar en una recopilación que está realizando y actualizando el BOE. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2&nota=0](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2&nota=0) También se puede consultar el Observatorio de Derecho Público y Constitucional y COVID-19 en España, de la Universidad de Valencia, que tiene una perspectiva que va más allá de la recopilación normativa para entrar en jurisprudencia y doctrina. Disponible en: [www.derechocovid.com](http://www.derechocovid.com)

<sup>11</sup> Frente a la interpretación restrictiva que hacen las autoridades en España, el Tribunal Constitucional alemán ha defendido el derecho de manifestación pese a las medidas tomadas ante el coronavirus. Sin embargo, en el país teutón las medidas de aislamiento son más livianas en tanto en cuanto los ciudadanos pueden salir a la calle, si bien en grupo de dos o miembros de una misma familia (o que

esta crisis sanitaria ha postergado las elecciones autonómicas en Galicia y el País Vasco, que ya estaban convocadas. Esta postergación de elecciones convocadas es una cuestión de singular relevancia, no prevista en la legislación electoral, por lo que debe ser objeto de pronta atención legislativa para no caer en una situación de inseguridad jurídica en algo tan sensible y relevante como la participación ciudadana.

De igual forma, la nueva realidad conformada por las restricciones de movimiento de la ciudadanía ha dado lugar a un enorme crecimiento de la navegación en Internet y del uso de mensajería digital, lo que está provocando una mayor incidencia de las ciberamenazas. De esta forma, se ven particularmente expuestos al menos dos derechos fundamentales, el de intimidad y el de protección de datos<sup>12</sup>.

Asimismo, el estado de alarma ha subrayado el papel a jugar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la mano, sobre todo, de las infracciones que prevé la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana. También las Fuerzas Armadas entraron en las previsiones del citado decreto, lo que dio lugar a la ya famosa operación Balmis<sup>13</sup> (el 18 de abril de 2020 estaban desplegados 7 321 militares en 231 localidades en tareas de desinfección, vigilancia, apoyo logístico y sanitario según la información que ese día se veía en la dirección oficial de Twitter @Defensagob), aunque otra operación, denominada Zendal (de apoyo al Ministerio de Sanidad en los test masivos) se anuló<sup>14</sup>. No hay que olvidar que las Fuerzas Armadas son

---

vivan en la misma casa). Este dato es relevante e impediría aplicar sin más la doctrina del Tribunal Constitucional alemán a nuestro país.

<sup>12</sup> El tema de protección de datos se ha discutido con relación a la genérica situación de alarma, pero no hay duda de que dicho derecho fundamental sigue totalmente operativo pese a estar en una situación excepcional. Además, tampoco es un obstáculo para enfrentarse al COVID-19 porque, como ha dicho la Agencia Española de Protección de Datos, «la protección de datos no debería utilizarse para obstaculizar o limitar la efectividad de las medidas que adopten las autoridades, especialmente las sanitarias, en la lucha contra la pandemia» (<https://www.aepd.es/es/documento/2020-0017.pdf>). En este sentido, la regulación de protección de datos, sobre todo el Reglamento UE 2016/679, permite adoptar medidas específicas frente a las necesidades de emergencia sanitaria, que se relacionan con habilitaciones legales ya existentes previamente, la protección de intereses vitales, la protección de un interés público esencial, de fines de medicina preventiva o laboral, la realización de diagnósticos médicos, la asistencia sanitaria o la defensa de la salud pública. En fin, si bien ello es cierto, también hay que tener presente, entre otras cosas, el principio de limitación de la finalidad, el principio de minimización o los deberes de seguridad en el almacenamiento de datos.

<sup>13</sup> La Operación Balmis supone, entre otras actuaciones, patrullas de reconocimiento en infraestructuras críticas y lugares de aglomeraciones, tareas de desinfección e información a viandantes.

<sup>14</sup> La razón más plausible para ello es de naturaleza política, lo que puede tildarse de lamentable. El día 19 de abril parecía todo listo (<https://elpais.com/espana/2020-04-18/750-militares-preparados-para->

competentes en este tipo de misiones puesto que el art. 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, prevé que estas «deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad y otras necesidades públicas». Y uno de sus tipos de operaciones es la colaboración con las administraciones públicas «en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas» (art. 16.e de la misma ley). A mayor abundamiento, la disposición adicional quinta del Real Decreto 463/2020, confiera a los miembros de las Fuerzas Armadas el carácter de agente de la autoridad. Por eso resulta incomprensible que haya voces que pongan en duda la legalidad de estas actuaciones militares.

### ***Las renovaciones del estado de alarma***

La declaración inicial del estado de alarma se ha renovado tres veces. El Congreso de los Diputados autorizó las prórrogas el 25 de marzo, el 9 de abril y el 22 de abril. Con base en la primera autorización, el Gobierno aprobó la primera prórroga dictando el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; y con base en la segunda, dictó el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril. Todas las prórrogas se han hecho cumpliendo las formalidades existentes al efecto, entre las que se encuentra la necesidad de que el Gobierno solicite la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire el plazo de quince días (art. 162.2 Reglamento del Congreso de los Diputados).

La intervención del Congreso de los Diputados tiene singular trascendencia. Así es, la entrada en escena del Congreso añade un plus de legitimación democrática al estado de alarma, hasta el momento en exclusivas manos del Ejecutivo. En este sentido, Cruz Villalón indica que a partir de ese momento se puede hablar de «estado de alarma parlamentario»<sup>15</sup>. De igual forma, el Congreso podría, al efectuar esta autorización, establecer su alcance y condiciones (art. 6.2 Ley Orgánica 4/1981).

---

[recorrer-espana-haciendo-el-test-del-virus-en-miles-de-domicilios.html](https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/defensa/anulada-operacion-zendal-militares-hicieran-test-coronavirus-poblacion/20200421203153143414.html)), y dos días después se abortó (<https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/defensa/anulada-operacion-zendal-militares-hicieran-test-coronavirus-poblacion/20200421203153143414.html>).

<sup>15</sup> Disponible en: <https://theconversation.com/por-que-se-decreta-un-estado-de-alarma-y-no-de-excepcion-por-el-coronavirus-134806> (consulta el 16 de abril de 2020).

### ***Los elementos jurídicos más discutibles***

En el tema que ahora nos ocupa, la crispación y polarización de la opinión pública ha ido *in crescendo* con el paso de las semanas. No nos corresponde a nosotros ahora analizar tales extremos, ya que, como se señaló, pretendemos limitarnos en este trabajo a las cuestiones de Derecho Público. En el trasfondo de la discusión, dejando a un lado posiciones partidistas, se encuentra la búsqueda de equilibrio entre la seguridad sanitaria y la aplicación de los diversos derechos fundamentales. Se trata de un tema de primer orden que especifica una problemática general de una sociedad evolucionada: cómo resolver de manera satisfactoria la dialéctica entre intereses colectivos (seguridad, entre la que se halla la seguridad sanitaria) e intereses individuales (derechos fundamentales). Ello resulta trascendental cuando en la práctica una emergencia obliga a adoptar de manera inmediata determinadas medidas de salud pública que inciden de manera muy intensa en las personas (con la declaración de estado de alarma como ha ocurrido en España o, en otros países, estado de emergencia). Mostramos a continuación, en distintos puntos y de manera sucinta, la selección de puntos más discutibles. Advertimos que no agotan la polémica.

El problema que se está discutiendo en la actualidad (abril de 2020) en la opinión pública y en las redes sociales puede esquematizarse como sigue: ¿el Gobierno central se ha extralimitado a la hora de concretar las medidas del estado de alarma? Entonces, ¿debió haber declarado el estado de excepción, y no el estado de alarma, para dar cobertura a alguna de esas medidas? Las fuertes dosis de subjetivismo que se detectan en las distintas respuestas, para valorar en un sentido u otro los posibles excesos, dificultan su propia claridad.

Una cuestión sí está clara, al menos desde nuestro punto de vista. Como ya comentamos *supra*, los tres estados que prevé la Constitución y desarrolla la Ley Orgánica 4/1981 no son tres escenarios conectados y con un nivel de intensidad cada vez mayor. Son tres estados pensados para tres situaciones diferentes. Por ello la índole de la situación problemática debería determinar en gran parte el estado constitucional que se adopta. Y como hemos visto, las pandemias sólo entran en el estado de alarma al no ser alteración de orden público. En esta línea Fernández Segado afirma que «mientras los estados de excepción y de sitio tienen una naturaleza

eminentemente política, el estado de alarma obedece a hechos naturales y a circunstancias sociales, con lo que presenta una naturaleza eminentemente social»<sup>16</sup>.

Otra cosa es que para la situación que se quiera enfrentar se establezcan medidas desproporcionadas que, con tal desproporción o por su propia naturaleza, deberían ubicarse en otro de los estados. Dijimos antes que la declaración inicial del estado de alarma era la opción correcta. Ahora nos referimos a otra cuestión: al posible exceso a la hora de concretar sus medidas o al aplicarlas.

Una persona tan autorizada como Manuel Aragón critica lo que entiende una exorbitante utilización del estado de alarma<sup>17</sup>. Se refiere a que se está descuidando el «exacto cumplimiento de la Constitución», y centra su crítica en la anulación del control parlamentario, la verdadera suspensión generalizada del derecho a la libertad de circulación y la inconstitucionalidad de algunas de las medidas económica adoptadas. Por eso titula su artículo de opinión *Hay que tomarse la Constitución en serio*.

Sin duda, el estado de alarma no puede menguar la labor de control sobre el Gobierno, que deben ejercer tanto la oposición como los medios y la ciudadanía en general. Por ello, resultaron preocupantes dos cosas: la opinión inicial de la Mesa del Congreso de «ralentizar» la actividad de la cámara (¡el e-Parlamento debe emplearse para que la cámara funcione con normalidad!) y la selección de las preguntas *online* realizadas en las videoconferencias del presidente del Gobierno (ante el revuelo causado y el plante de distintos medios, el 5 de abril se cambió afortunadamente ese criterio y se permitió a los periodistas efectuar preguntas en directo sin pasar por el filtro anterior). Recordemos, como ya mostramos, que durante la vigencia de los estados no puede interrumpirse el funcionamiento de las cámaras (art. 116.5 Constitución). Y menos aún es admisible limitar el control democrático. Si echamos un vistazo a los primeros días del estado de alarma, la actividad en las Cortes ha sido mínima. Estas no pueden parar, ni en tiempos de guerra.

En este sentido, también hubo polémica por las advertencias ante bulos o desinformación, sobre todo cuando el jefe de Estado Mayor de la Guardia Civil indicó que se trabaja para «minimizar el clima contrario a la gestión de crisis por parte del

---

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *op. cit.*, p. 96.

<sup>17</sup> En el diario *El País*, el 10 de abril de 2020. En formato digital se puede ver en [https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090\\_736317.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/09/opinion/1586420090_736317.html)

Gobierno» (sic). El Gobierno lo desautorizó y el ministro del Interior consideró que había sido un lapsus<sup>18</sup>. Pero esta problemática no es nueva, porque días atrás el CIS usó una pregunta sobre el control de los bulos en una de sus encuestas, lo que ya generó sospechas sobre la ilegítima restricción de la libertad de expresión<sup>19</sup>.

Como ya sostuvimos antes, y frente a otras opiniones, entendemos, en principio, que la libertad de circulación está restringida, pero no suspendida. Existen relevantes supuestos en los que el movimiento de las personas se permite (ocho casos en el art. 7.1 del Real Decreto 463/2020). Esta consideración es de sumo relieve pues, según se vio, el estado de alarma no puede suspender derechos, pero sí los otros (en concreto el estado de excepción puede suspender el art. 19 de la Carta Magna, con la prohibición de la circulación de personas y vehículos —art. 20 Ley Orgánica 4/1981—).

De todos modos, sí es cierto que la prolongación en el tiempo de todo ello puede suponer desproporción y, por ende, pérdida de legitimidad. Es decir, unas medidas restrictivas tan intensas se vuelven cada vez más problemáticas con la extensión temporal. Por esta razón, si hay mejoras en la situación sanitaria, es imprescindible ir dejando atrás las restricciones de derechos fundamentales.

También hay críticas en el terreno de la transparencia, tan crucial para la calidad de una democracia<sup>20</sup>. En este sentido, la normativa aprobaba, en la práctica, neutraliza el portal de transparencia. La paralización de los procedimientos administrativos (disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020) también paraba los procesos de transparencia y acceso a la información, aunque existía la salvedad para las situaciones estrechamente vinculadas a la pandemia. La modificación de este decreto inicial por el Real Decreto 465/2020 dejó en manos de la Administración la rendición de cuentas, incluyendo los temas sanitarios (apartado cuarto de la disposición adicional tercera anterior, que es reformada). Esto lleva a Blanes Climent a señalar que está

---

<sup>18</sup> Disponible en: [https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-desautoriza-jefe-estado-mayor-guardia-civil-sin-oposicion-crea-version-202004192121\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-desautoriza-jefe-estado-mayor-guardia-civil-sin-oposicion-crea-version-202004192121_noticia.html) (noticia publicada el 20 de abril)

<sup>19</sup> Disponible en: <https://www.lavozdegalicia.es/noticia/espana/2020/04/16/tezanos/00031587029202266136994.htm> (noticia de 16 de abril de 2020).

<sup>20</sup> Sobre ese papel que juega el principio de transparencia en los sistemas actuales, puede verse nuestro trabajo FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio (2018), “Transparencia y democracia: sobre los fundamentos y bases epistemológicas de la Ley gallega 1/2016”, *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 27, Nº. extra 3, pp. 13-39.

vaciado el derecho de acceso a la información pública «precisamente en un período en el que es muy importante saber los que está pasando»<sup>21</sup>.

Varios supuestos los podemos catalogar como aplicación quizá desproporcionada de los decretos de alarma. En primer lugar, la «prohibición de circular por vías y espacios de uso público» (art. 7 del Real Decreto 463/2020) se ha interpretado por las autoridades de forma excesiva al considerar que suponía el confinamiento domiciliario, o que incluía las zonas de condominio (como una terraza o una piscina de una urbanización). Por un lado, en ningún momento el Decreto 463/2020 se refiere al confinamiento sino a la circulación; y, por otro lado, los condominios claramente no son espacios de uso público, sino propiedades privadas (generalmente copropiedad «germánica»). Esta interpretación excesiva y expansiva ha sido asumida por la opinión pública con sorprendente pasividad. Si se quería confinamiento domiciliario, debió haberse establecido tal en el citado decreto.

En segundo lugar, traemos a colación el listado de alimentos y productos que se pueden comprar. Es cierto que no hay ninguna lista o guía oficial de un Ministerio, pero sí circulan algunas originadas en ciertas unidades de la Policía o Guardia Civil. Es una interpretación que tampoco está recogida en la normativa.

De igual modo, en tercer lugar, la interrupción que la policía ha hecho de ceremonias religiosas también semeja un exceso. El art. 11 del Real Decreto 463/2020 permite con rotundidad estas ceremonias si se hacen con medidas adecuadas para que los asistentes no estén a menos de un metro. Esto ha llevado a una demanda contra el ministro del Interior<sup>22</sup>.

Y, en cuarto lugar, aludimos a las sanciones por saltarse el confinamiento, que han sido puestas en duda por cuestiones de legalidad<sup>23</sup>. Así, para aplicar la sanción del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, consistente en la desobediencia a la autoridad, es preciso una advertencia o requerimiento previo, que no debe ser atendido por su destinatario.

<sup>21</sup> Disponible en: [https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-utiliza-estado-alarma-para-anular-portal-transparencia-202004152313\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-gobierno-utiliza-estado-alarma-para-anular-portal-transparencia-202004152313_noticia.html) (noticia del 16 de abril de 2020).

<sup>22</sup> Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-abogados-cristianos-querella-contra-marlaska-interrumpir-misa-varias-iglesias-espana-20200417132847.html> (nota del 17 de abril de 2020).

<sup>23</sup> Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20200419/48600856266/confinamiento-multas-espana-sanciones-estado-alarma.html> (noticia del 19 de abril de 2020).

Incluso, en alguna opinión, la indeterminación de la ley aplicable a unas sanciones, que es lo que se entiende que ocurre en este caso, resulta inconstitucional y por lo tanto hace imposible sancionar conforme a derecho las conductas evasivas del confinamiento<sup>24</sup>. No cabe duda de que el art. 20 del Real Decreto 463/2020 es muy vago al referirse al régimen sancionador (se remite sin más a las leyes de acuerdo con el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981). Y no solo habrá que tener en cuenta la citada Ley de Seguridad Ciudadana, o el Código Penal, sino también la Ley 17/2015, de 9 de julio, de protección civil, o la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

### La salida futura

La salida de una situación así, jurídicamente hablando, no está detallada a nivel constitucional. Realmente, solo se contemplan dos alternativas teóricas: o está declarado el estado de alarma o no lo está (porque se ha levantado o porque se ha agotado su plazo sin renovarse). Tan solo se indica, como una exigencia de seguridad jurídica, que finalizados los estados extraordinarios «decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las autoridades competentes» (art. 1.3 Ley Orgánica 4/1981). Sin embargo, lo dicho es una previsión teórica en exceso abstracta por lo que en la práctica cabe vislumbrar situaciones jurídicas polémicas, como qué pasa con las medidas que son prescindibles antes de la finalización de la vigencia o qué sucede con las que al adoptarse en el estado de alarma se previó que su aplicación fuera más allá de esa finalización. En todo caso, las medidas adoptadas en el marco del art. 116 de la Constitución deben interpretarse de manera restrictiva.

Desde un punto de vista del enfrentamiento a una pandemia parece evidente que no puede pasarse de un día a otro de las restricciones que ha conllevado a su absoluta desaparición. Y para ello lo más razonable semeja ser actuar con progresividad, y seguramente asimetría, basándose en las indicaciones de las autoridades y expertos

---

<sup>24</sup> Disponible en: <https://confilegal.com/20200422-incumplir-el-confinamiento-no-puede-sancionarse-con-el-regimen-vigente/> (opinión del 22 de abril de 2020). También [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-13/los-abogados-alertan-de-excesos-en-las-sanciones-por-incumplir-el-confinamiento\\_2545023/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-04-13/los-abogados-alertan-de-excesos-en-las-sanciones-por-incumplir-el-confinamiento_2545023/) (noticia del 13 de abril de 2020).

sanitarios. Poco más podemos decir desde la óptica que estamos utilizando es este trabajo.

También en cómo y de qué forma levantar las medidas restrictivas está siendo objeto de un agrio debate (por ejemplo, en torno a la salida de los niños del confinamiento), que no nos corresponde a nosotros examinar por su vinculación con aspectos sanitarios.

Y como diremos de nuevo en el epígrafe siguiente, la salida de esta crisis tiene que ser respetuosa con el medio ambiente, incluso debe aprovecharse para avanzar de forma relevante en esa línea porque el tiempo de protección del planeta y de su biodiversidad se agota.

### **Excursus sobre cuestiones geopolíticas**

Antes de abrir las conclusiones de lo dicho hasta ahora, no nos resistimos a hacer unos comentarios con tintes geopolíticos. De todos modos, ya advertimos, dadas las cuestiones abiertas que existen, que nuestras reflexiones que siguen habrá que tomarlas con cautela (o como decimos los juristas, a beneficio de inventario).

Primero, con relación a antes y a cómo se ha desarrollado la pandemia. Persisten las dudas y la polémica en torno al concreto origen de la pandemia: ¿Causas naturales? ¿Los problemas ambientales causados por el hombre? ¿Negligencia en un centro de investigación? ¿Intención deliberada de alguna potencia —China o Estados Unidos—? Obviamente no queremos instigar teorías conspiratorias, pero se trata de una cuestión relevante que debe quedar clara cuanto antes (si es posible, tenemos dudas). Los discursos oficiales hasta al momento son contradictorios echándose la culpa unos a otros, y los medios y las redes se hacen eco de tal situación<sup>25</sup>, dictada en gran parte nítidas estrategias geopolíticas.

---

<sup>25</sup> Por citar ahora solo fuentes informativas en castellano, como mero ejemplos que se pueden encontrar con suma facilidad en Internet:

- El presidente de Estados Unidos, Donald Trump en repetidas ocasiones señala a China como origen del virus, según se puede ver en su cuenta de Twitter @realDonaldTrump
- La inteligencia de Estados Unidos acusa a China de ocultar el alcance del brote de coronavirus en el país, en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-inteligencia-eeuu-acusa-china-ocultar-alcance-brote-coronavirus-pais-20200401190530.html> (nota fechada el 1 de abril de 2020)

Respecto al escenario posterior a la pandemia, en estos términos que estamos empleando ahora, varios de los actuales ejes de conflicto se verán afectados. De este modo, desde hace años existe una tensión entre globalistas y proteccionistas, revitalizada por nuevos políticos de tinte populista. Pues bien, los graves problemas sanitarios de ahora favorecen la posición de los proteccionistas, que pueden esgrimir con facilidad cómo el movimiento de personas difundió el virus por casi todo el planeta. Un movimiento amparado en las facilidades que para ello ofrece la actual hiperglobalización. Por otro lado, el eje de conflicto entre Estados Unidos, y sus aliados, con China y Rusia verá fortalecida la posición de estos últimos. Ante la relevante crisis económica que se acerca, la posición de China se refuerza por ser la principal poseedora de recursos asociados a materias primas críticas.

Y una última cuestión en este apartado que también tiene ese aspecto geopolítico. No debemos caer en la tentación de rebajar el compromiso ambiental ante la crisis que está suponiendo la pandemia. En esto no tenemos ninguna duda. El secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, en el Día de la Madre Tierra, afirmó que la crisis del COVID-19 «es una llamada de alerta sin precedentes» que debe resolverse en conexión con las necesidades ambientales<sup>26</sup>. El *hashtag* #OneHealth ilustra con precisión esta idea. La salud de las personas depende de la salud de los animales y plantas y del planeta<sup>27</sup>. Esta es la única alternativa a largo plazo. Incrementar el compromiso ambiental podría eliminar malas prácticas que reducen la biodiversidad y que perjudican claramente al ser humano. Como señala la Organización Mundial de la Salud, trabajar con el enfoque de «una salud» es útil para la «inocuidad de los

---

- Noticia del 19 de abril de 2020: «El virólogo jefe de Wuhan niega categóricamente que el coronavirus saliera de sus laboratorios», en <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/04/19/5e9c36bfdddfcd3f8b459d.html>

- Noticia del 14 de marzo de 2020 indicando que es EE. UU. y no China el origen del virus. Disponible en:

<https://www.hispantv.com/noticias/opinion/451485/eeuu-china-coronavirus-covid19-querra-biologica>

- Noticia del 25 de marzo de 2020 haciéndose eco de la denuncia de Irán que EE. UU. creó el virus para perjudicar al país persa. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20200324/4884782523/iran-teoria-conspirativa-virus.html>

<sup>26</sup> En su comunicado que se recoge en un tuit del 22 de abril propone seis medidas que relacionan la respuesta económica a la pandemia con la transición limpia y ecológica, empleos verdes, crecimiento sostenible, economía verde (y no gris), empresas de energía limpia, proyectos sostenibles, el fin del uso de combustibles fósiles y al trabajo conjunto como comunidad internacional (en la cuenta @ONU\_es).

<sup>27</sup> Hay una iniciativa internacional con esa denominación que se puede ver en la web <http://www.onehealthinitiative.com/> (consulta en abril de 2020).

alimentos, el control de zoonosis (enfermedades transmisibles entre animales y humanos, como la gripe, la rabia y la fiebre del Valle del Rift) y la lucha contra la resistencia a los antibióticos (cuando las bacterias, tras estar expuestas a antibióticos, se vuelven más difíciles de destruir)»<sup>28</sup>. Ya se han detectado intereses economicistas, movidos por cierto populismo, que abogan por relajar los acuerdos medioambientales para salir de la crisis. Ante ello, diez países de la Unión Europea, entre ellos España, han enviado un escrito a la Comisión Europea para defender una salida «verde» a la pandemia<sup>29</sup>. Las mejoras ambientales que ha traído la pandemia en gran parte son temporales (mejor calidad del aire por la caída del dióxido de nitrógeno —NO<sub>2</sub>— y del dióxido de carbono —CO<sub>2</sub>—, más libertad de movimientos para los animales salvajes, limpieza de vías fluviales) pero otras tal vez se queden (lucha contra el tráfico de animales salvajes).

## Conclusiones

Las previsiones constitucionales españolas sobre el Derecho de necesidad se muestran correctas desde un punto de vista de la técnica jurídico-pública. La anterior aplicación, en 2010, del art. 116 CE no ofrecía precedentes que se pudieran emplear ahora en el tema del COVID-19, por lo que el análisis tiene que efectuarse desde otra óptica. Estas situaciones de emergencia sanitaria se reproducirán por la confluencia de realidades propicias: superpoblación, hiperglobalización, problemas ambientales y motivaciones geopolíticas. Por ello, hay que estar preparados, también jurídicamente para la correcta reacción. Las líneas básicas que ya tenemos de los estados extraordinarios son válidas; las mejoras deberían ir en su correcta aplicación y en las cuestiones de coordinación, también a nivel internacional pues las amenazas y desafíos tienen ahora siempre esa dimensión.

---

<sup>28</sup> Disponible en: <https://www.who.int/features/qa/one-health/es/> (consulta en abril de 2020).

<sup>29</sup> Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-09/diez-paises-europeos-reclaman-a-bruselas-una-salida-verde-de-la-crisis-del-coronavirus.html> (consulta en abril 2020).

En el específico caso de la pandemia del COVID-19, España reaccionó tarde. Tanto las advertencias de la Unión Europea como los sucesos de China e Italia permitían haber adoptado antes medidas relevantes frente a la pandemia. La declaración del estado de alarma formalmente se hizo de forma adecuada, y sus renovaciones también, aunque tuvieron que corregirse algunos desajustes. Las diversas normas que se dictaron para concretar varias cuestiones han tenido un gran impacto en la vida social y económica del país.

Sin embargo, el tema más delicado en este momento es la prolongación de la restricción de derechos fundamentales en el marco del estado de alarma. Un exceso temporal en ese sentido ya podría suponer una vulneración de la idea constitucional, lo que exigiría que se adoptara el estado de excepción. El problema en este orden de cosas es que el estado de excepción se relaciona con problemas de orden público, no con las emergencias sanitarias, por lo que no tendría sentido sin alteraciones de orden público. O sea que estaríamos ante una situación jurídica de difícil resolución: las medidas excesivas se ubicarían en el estado de excepción, pero la índole de la situación extraordinaria no.

Como hemos visto *supra*, es criticable la situación del principio de transparencia, en gran parte anulado; las sombras que se han arrojado al control del gobierno, sobre todo en el momento inicial en las Cortes; o las dudas de la legalidad de las sanciones por saltarse el confinamiento. De igual forma, han sido erróneo ciertos excesos en la aplicación de medidas (como el desalojo de ceremonias religiosas). Si se cree que es preciso llevar a cabo estas medidas, deben incluirse de forma específica en la normativa extraordinaria expresada. Es decir, debe incrementarse la seguridad jurídica en esta situación excepcional, con base en previsiones claras, no a través de interpretaciones extensivas de las autoridades administrativas o policiales. El caso más patente es cómo se ha interpretado la limitación de la libertad de circulación de personas que, de forma expansiva, se ha traducido en confinamiento domiciliario y en no acceso a zonas de condominio (sin contemplarlo así el art. 7 del Real Decreto 463/2020).

A nivel geopolítico las dudas son amplias, tanto en el origen de la pandemia como en la dinámica que se seguirá en los próximos años. Queda claro con esta situación la relevancia de los temas NBQ, tanto en un sentido defensivo o protector, como en un sentido de agresión. Habrá que dotarse de las capacidades necesarias en ese sentido para que la seguridad siga siendo una salvaguarda indispensable para nuestra democracia. Eso sí, con el compromiso ambiental incrementado para cuidar al mismo tiempo de la humanidad, de los animales y del planeta. No pensar así nos avoca al desastre.

*José Julio Fernández Rodríguez\**  
Director Centro de Estudios de Seguridad (CESEG)  
Universidad de Santiago de Compostela  
CESEDEN