

# **CLAVES PRÁCTICAS**

FRANCIS LEFEBVRE

**Visión crítica de la gestión  
del COVID-19  
por la Administración**

Fecha de edición: 9 de febrero de 2021

Esta monografía de la Colección  
**CLAVES PRÁCTICAS**  
es una obra editada por iniciativa y bajo  
la coordinación de  
**Francis Lefebvre**

**Coordinador:** Antonio J. Alonso Timón, Coordinador del área de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

**Autores:**

Capítulo 1: José Ignacio Vega Labella. Abogado del Estado en excedencia. Socio responsable de Derecho Público de Ramón y Cajal Abogados. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 2: Alfonso Arévalo Gutiérrez. Letrado de la Asamblea de Madrid. Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 3: Juan José Lavilla Rubira. Letrado de las Cortes Generales. Socio-Director de Lavilla Abogados. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 4: Rocío Tarlea Jiménez. Letrada del Consejo de Estado. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 5: Rosa Collado Martínez. Letrada del Consejo de Estado. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 6: Antonio J. Alonso Timón. Técnico jurídico de Adif en excedencia. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 7: María Burzaco Samper. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 8: José Luis Villegas Moreno. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 9: Mariano Magide Herrero. Socio de Uría & Menéndez Abogados. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

Capítulo 10: Beatriz Rodríguez Villar. Letrada del Consejo de Estado. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Comillas.

© Francis Lefebvre  
Lefebvre-El Derecho, S. A.  
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00.  
clientes@lefebvre.es  
www.eff.es  
Precio: 33,28 € (IVA incluido)  
ISBN: 978-84-18405-64-8  
Depósito legal: M-4861-2020  
Impreso en España por Printing'94  
C/ Orense, 4 (2ª planta) – 28020 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## Plan general

	<b>nº marginal</b>
Capítulo 1. Principales medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma .....	100
Capítulo 2. Decretos y Decretos leyes: el control de las medidas adoptadas durante la crisis.....	300
Capítulo 3. Posición ordinamental y régimen jurídico de las normas reglamentarias dictadas por las autoridades competentes delegada.....	500
Capítulo 4. Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión del COVID-19 .....	600
Capítulo 5. La gestión del COVID-19 por parte de las Entidades locales.....	800
Capítulo 6. La revisión judicial de las medidas limitativas de derechos en el marco del COVID-19 .....	1000
Capítulo 7. El ejercicio de la potestad sancionadora durante la pandemia.....	1100
Capítulo 8. El principio de proporcionalidad y de precaución en la gestión de la crisis sanitaria COVID-19. ¿Armonía o discordancia? .....	1300
Capítulo 9. Responsabilidad patrimonial de la Administración y COVID-19.....	1500
Capítulo 10. La contratación pública durante el estado de alarma.....	1800
	<b>Página</b>
<b>Tabla Alfabética</b> .....	201

## Abreviaturas

<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>art.</b>	artículo/s
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC</b>	Código Civil (RD 24-7-1889)
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CISNS</b>	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud
<b>Const</b>	Constitución Española
<b>CP</b>	Código Penal (LO 10/1995)
<b>Dir</b>	Directiva
<b>D</b>	Decreto
<b>disp.adic.</b>	disposición adicional
<b>disp.derog.</b>	disposición derogatoria
<b>disp.final</b>	disposición final
<b>disp.trans.</b>	disposición transitoria
<b>EDJ</b>	El Derecho Jurisprudencia
<b>JCA</b>	Juzgado de lo contencioso-administrativo
<b>L</b>	Ley
<b>LBRL</b>	L 7/1985 de bases del régimen local
<b>LCCSNS</b>	L 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud
<b>LCSP</b>	L 9/2017 de contratos del sector público
<b>LEF</b>	L 16-12-1954 de expropiación forzosa
<b>LJCA</b>	L 29/1998 de Jurisdicción contencioso-administrativa
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LOAES</b>	LO 4/1981 reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio
<b>LPAC</b>	L 39/2015 de procedimiento administrativo común
<b>LRJSP</b>	L 40/2015 de régimen jurídico del sector público
<b>modif</b>	modificado/a
<b>OM</b>	Orden ministerial
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>p.e.</b>	por ejemplo
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDEA</b>	RD 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19
<b>RDL</b>	Real Decreto-ley
<b>RDLeg</b>	Real Decreto legislativo
<b>redacc</b>	redacción
<b>Rec</b>	Recurso
<b>TCo</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFUE</b>	Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TS</b>	Tribunal Supremo

**TSJ** Tribunal Superior de Justicia  
**UE** Unión Europea

## Capítulo 1. Principales medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma

I.	Planteamiento.....	105	<b>100</b>
II.	Naturaleza y fundamento de las medidas adoptadas durante la pandemia ..	115	
A.	Normas generales para afrontar situaciones de crisis sanitarias.....	145	
	Normas constitucionales.....	150	
	Normas legales de alcance general.....	160	
	Normas legales sanitarias.....	180	
B.	Normas adoptadas durante la pandemia.....	185	
	Real Decreto 463/2020.....	190	
	Prórrogas del primer estado de alarma.....	215	
	Plan de «desescalada» o de transición a la nueva normalidad.....	225	
	Medidas legislativas adoptadas durante la pandemia.....	235	
	Segundo estado de alarma.....	245	
	Tercer estado de alarma «pandémico» y su prórroga semestral.....	250	
III.	Cuadro general de las principales medidas adoptadas y de su vigencia....	270	

### I. Planteamiento

Cuando la Organización Mundial de la Salud (**OMS**) declaró el 11-3-2020 la situación de **emergencia de salud pública** ocasionada por el COVID-19 como pandemia internacional, era difícil imaginar los profundos cambios normativos y las medidas de todo orden que se iban a adoptar en las semanas y meses siguientes para hacer frente a tal situación de excepcionalidad sanitaria. La rapidez en la evolución de los hechos forzó la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esta situación. **105**

Pese a que la crisis sanitaria irrumpiera sin previo aviso, no puede decirse que el ordenamiento español no contara con **herramientas jurídicas** eficaces para hacerle frente. Todo ordenamiento debe estar en condiciones de dar respuesta a cualquier desafío que se presente. Ya decía IHERING que no hay lagunas en el ordenamiento sino en su conocimiento por parte de los destinatarios de las normas. Y eso es precisamente lo que puede decirse del ordenamiento jurídico español: contaba –y cuenta– con diferentes mecanismos de reacción eficaces para combatir las situaciones como a la que nos venimos enfrentando desde marzo de 2020.

Prueba de ello es que las **primeras medidas** que se adoptaron por las autoridades autonómicas y locales precedieron a la declaración del estado de alarma y estuvieron amparadas en la normativa sanitaria de excepción vigente en ese momento. Así, a título de ejemplo, como recuerda la profesora ALBA NOGUEIRA, desde las decisiones iniciales de suspensión de la **actividad escolar** en todos los niveles educativos o los **eventos públicos** más masivos y recomendaciones sanitarias de higiene y distanciamiento social, se fue evolucionando hasta medidas más invasivas, como los controles médicos forzosos, **confinamientos** de per- **107**

sonas o poblaciones, requisas de bienes, intervención de la sanidad privada o **suspensión de derechos** laborales del personal sanitario y de emergencias.

- 110** Las primeras medidas se adoptaron por el **Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud** el día 9-3-2020, y se limitaron a zonas que se encontraban en fase de transmisión comunitaria significativa (Comunidad de Madrid, la ciudad de Vitoria y la localidad de Labastida). A partir de ahí se inició una espiral de medidas que acabó obligando al Gobierno de la Nación a declarar el **estado de alarma** y a ratificar las medidas previamente adoptadas por las autoridades regionales.

Esa plenitud ordinamental es tal que incluso ha permitido, a partir de la declaración del estado de alarma de marzo de 2020, e incluso, como se ha expuesto, en los días previos a esta, el surgimiento de un nuevo «sub»-ordenamiento u **ordenamiento derivado** para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Contábamos con un ordenamiento constitucional y administrativo, general y sanitario, perfectamente acabado, fruto del cual ha nacido el que podríamos llamar **«derecho del COVID»**. La declaración del segundo estado de alarma en nuestra historia constitucional en marzo de 2020 abrió paso a un subsistema jurídico de extraordinaria importancia por la incidencia que ha tenido y está teniendo en la vida y en los derechos civiles de los españoles.

- 112** Ese derecho del COVID es un **derecho excepcional** –y no precisamente por su calidad técnica– en cuanto supone una derogación, temporal y parcial (en puridad, supone la inaplicación o desplazamiento), del régimen general hasta ese momento vigente. Nos encontramos ante un derecho de excepción, por contraposición al derecho «normal», concebido para afrontar una situación de crisis extrema.

Este nuevo **derecho de crisis** se integra por normas de diferente rango, vigencia y ámbito de aplicación, y por actos administrativos, que nacen al margen de los procedimientos tradicionales de producción normativa y con una **eficacia** temporalmente limitada o claudicante, limitada al momento en que desaparezca la emergencia sanitaria.

En los apartados siguientes de este trabajo analizaremos este especial ordenamiento de crisis, las normas y medidas que lo integran, su fundamento y su vigencia.

## **II. Naturaleza y fundamento de las medidas adoptadas durante la pandemia**

- 115** Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, este «derecho del COVID» es un verdadero **ordenamiento de excepción**, de necesidad, que se contrapone al derecho normal que rige en situaciones y épocas de normalidad institucional, social o sanitaria. Y este ordenamiento de necesidad es algo que ha existido siempre.

No hace falta apelar a la secular clasificación de los reglamentos por su relación con la ley –atribuida a LORENZ VON STEIN– para recordar que los **reglamentos de necesidad** son aquellos que pueden desplazar la aplicación de una ley formal en casos de necesidad (ya CICERO se refería en DE LEGIBUS al brocardo

«*salus populi suprema lex esto*», que podría traducirse como «*la salud del pueblo es ley suprema*»).

El propio **Código Civil** (CC) se hace eco de esta especial clasificación del derecho cuando aclara que «*las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas*» (CC art.4.2).

El concepto de norma o derecho excepcional ha sido objeto de atención desde siempre por parte de la **doctrina civilista** española. Así, para DÍEZ PICAZO y GULLÓN, el derecho excepcional sería aquél que se aparta de las ideas matrices, de las líneas de inspiración o de los criterios generales de organización sobre los cuales el ordenamiento jurídico se funda, en definitiva, de los **principios generales del derecho**. Este derecho excepcional se contrapone al normal, formado por aquellas normas que se dictan de conformidad con tales principios, que están de acuerdo con ellos o constituyen el desarrollo necesario de los mismos. Según estos autores, lo que caracteriza al derecho excepcional es que, respecto de unos supuestos de hecho concretos, establece unas **consecuencias** contrarias a las exigencias los principios generales del derecho. **117**

Para CASTÁN TOBEÑAS hay normas que guardan concordancia con los principios fundamentales del sistema jurídico y otras que, por razones prácticas, se desvían de tales principios y vienen a representar una excepción a los mismos; las primeras son de Derecho regular, normal o común y las segundas son de Derecho singular o especial. Para CASTÁN incluso podría diferenciarse a su vez la **norma singular** de la **norma especial**, pues la primera deroga los principios directivos de la norma común, mientras que la segunda se limita a completar y especificar la norma más amplia. **120**

En definitiva, podría decirse que son **notas que caracterizan** el ordenamiento jurídico surgido para hacer frente a la pandemia de COVID-19 las siguientes:

**a)** Es un derecho de excepción, aplicable sólo para hacer frente y regular las **situaciones** para las que fue concebido (CC art.4.2). Sus normas no pueden aplicarse de forma analógica o extensiva, especialmente dado su carácter **limitativo de derechos** («*odiosa sunt restringenda*»).

**b)** Es un derecho de **vigencia temporalmente limitada** (CC art.4.2). Las normas surgidas de la situación de excepción no pueden perpetuarse en el tiempo y tener una vocación de vigencia indefinida. Y esta vigencia temporal exige un ejercicio de claridad por parte del poder público, que debe asumir la carga de identificar las normas que, una vez decaída la situación de excepcionalidad, deben perder su eficacia y aquellas otras que eventualmente pudieran seguir en vigor. Y no es esto lo que ocurrió precisamente cuando expiró el primer estado de alarma para combatir la pandemia de COVID, el 21-6-2020. **122**

Esta «temporalidad normativa» viene impuesta por la LO 4/1981 (LOAES), que en su artículo primero aclara que las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de estos, serán en cualquier caso las estrictamente **indispensables** para asegurar el restablecimiento de la normalidad.

**c)** Durante la vigencia de este derecho de crisis o derecho de COVID, el **ordenamiento jurídico general** deviene **inaplicable** en cuanto resulte contrario al nuevo ordenamiento de crisis. No se trata de que deba aplicarse el derecho de crisis **125**



con preferencia al normal por tener sus normas mayor rango normativo sino por ser derecho de excepción, aplicable con preferencia al normal.

Se ha dicho en alguna ocasión que el derecho excepcional «deroga» el normal de forma transitoria. En puridad, lo que se produce es una suerte de efecto desplazamiento en su aplicación. Expuesto en otros términos, la relación entre ambos ordenamientos se mueve en el ámbito de la eficacia, no en el de la validez de las normas.

Esta afirmación podría ser, no obstante, matizada, a la luz de la doctrina que ha sentado el **Tribunal Constitucional** cuando se ha pronunciado sobre el rango normativo de los reales decretos por los que se declaran los estados de alarma o, incluso, de los acuerdos del Senado por los que se ratifica la aplicación del celebrísimo art.155 Const.

- 127** Así, de acuerdo con la sentencia que se pronuncia sobre valor normativo del RD 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del **transporte aéreo**, la decisión gubernamental por la que se declara el Estado de Alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, sino que tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara (TCo 83/2016).

En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también **fuerza de habilitación** de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la LO 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado.

- 130** Los efectos del estado de alarma pueden implicar **excepciones o modificaciones** temporales en la **aplicabilidad** de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (TCo auto 7/2012). Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, para el TCo la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o **valor de ley**.

El mismo criterio ha sido mantenido en relación con los acuerdos del Senado de **ratificación** de la aplicación del art.155 Const, respecto de los que el Tribunal Constitucional consideró que, aunque formalmente la ratificación es un acto previsto de rango de ley (LOTC art.27), el cauce para su revisión jurisdiccional no puede ser otro que el del recurso de inconstitucionalidad, dado que se trata de un acto de naturaleza parlamentaria que supone un desarrollo directo de la Constitución (TCo 89/2019; TCo 90/2019). Por ello, pese a tratarse de medidas temporales o transitorias, dada su capacidad de alterar el ordenamiento vigente no puede sino equipararse a la fuerza de una ley.

- 132** En estos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional confunde a nuestro juicio dos cosas diferentes, pues una cosa es el carácter excepcional de las medidas adoptadas y otra bien distinta es que esas medidas deban considerarse dotadas de fuerza de ley por el mero hecho de excepcionar la aplicación de normas de tal carácter. La **prevalencia** de la norma excepcional frente a la normal no deriva

de su superior o igual rango sino de su carácter excepcional («*lex specialis derogat generalis*»).

**d)** Es un derecho que se compone no sólo de normas jurídicas sino también de **actos administrativos**, normalmente con destinatarios plúrimos, esto es, destinatarios colectivos o individualmente indeterminados. Algunas decisiones adoptadas tienen un difícil encaje tanto en la categoría de normas como en la de actos administrativos.

**e)** Tanto las normas como los actos aprobados y dictados durante la situación de excepción lo son al margen de los **procedimientos ordinarios de producción normativa**. Así lo permite el RD 463/2020 (art.4.3), cuando dispone que los ministros designados como autoridades competentes delegadas en este real decreto quedan habilitados para dictar las **órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas** que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, y que para dictar tales actos, disposiciones y medidas «*no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno*».

Llama la atención, no obstante, que esta previsión sólo se haya reproducido en el RD 926/2020, y llama todavía más la atención que, pese a ello, gran parte de los actos y disposiciones adoptados en el «**periodo intermedio**» se hayan aprobado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, lo que, sin lugar a duda, vicia de invalidez (L 39/2015 art.47) los actos y normas aprobados.

Incluso, la autoridad competente –el Gobierno, en este caso–, se ha permitido la «licencia» en algunos casos –incluso con anterioridad a la declaración del primer estado de alarma para combatir la pandemia–, de «excepcionar» alguna que otra **norma constitucional**.

Tal es el caso del RDL 6/2020. Esta norma (en su capítulo II), con forma de decreto-ley, modifica una ley orgánica (la LO 3/1986) en un aspecto concreto que no está exceptuado del carácter de ley orgánica. La infracción del art.81 Const parece más que evidente por mucho que pueda aducirse en descargo del «legislador» que en realidad la modificación normativa afectaría realmente al **derecho de propiedad**, o al de **libre empresa**, que no son derechos fundamentales reservados a ley orgánica.

**f)** El derecho de crisis da lugar a la adopción de **medidas restrictivas** de los **derechos** individuales y colectivos de los ciudadanos y, muy en particular, a una transferencia de recursos desde el sector privado hacia el público.

De acuerdo con la LOAES, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar medidas como la limitación de la **circulación o permanencia de personas o vehículos** en horas y lugares determinados, las **requisas** temporales de todo tipo de bienes y la imposición de **prestaciones personales** obligatorias. Igualmente, la intervención y ocupación transitoria de **industrias, fábricas, talleres**, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, la limitación del uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad o el dictado de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción.

La declaración del estado de excepción, por su parte, puede implicar la suspensión de **derechos fundamentales**, posibilidad vedada en caso de estado de alarma (CC art.55).

- 142 g)** Por último, el derecho de crisis produce una verdadera alteración competencial de **efecto centralizador**. El Estado se arroga competencias que en condiciones normales corresponden a las administraciones regionales y locales.

El art.4 del RD 463/2020 es claro ejemplo de ello, en cuanto reserva la condición de **autoridad competente** al Gobierno y declara que, para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en ese real decreto, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad los titulares de las carteras de Defensa, Interior, Transportes y Sanidad, sin perjuicio de las competencias ordinarias de gestión propias de las comunidades autónoma.

- 143** Semejantes previsiones se incluyeron en la declaración del segundo estado de alarma –el acordado por el RD 900/2020–, y en el tercero –el acordado por RD 926/2020–, si bien en este último la condición de **autoridad competente delegada** se atribuye a la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía. Se deja claro en esta norma que las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación en el real decreto.

Hay, pues, una clara diferencia entre el primer estado de alarma –el segundo, si se considera el de 2010–, y el último –el declarado por el RD 926/2020–. En el declarado en marzo de 2020, las competencias recaían por completo en el Gobierno de la Nación mientras que en el de octubre, si bien el Gobierno retiene la titularidad última de las competencias extraordinarias, las **comunidades autónomas** –sus presidentes– asumen la condición de autoridades competentes delegadas.

## A. Normas generales para afrontar situaciones de crisis sanitarias

- 145** Como se ha expuesto, el ordenamiento jurídico español cuenta con determinadas disposiciones normativas que permiten afrontar situaciones de crisis con carácter general.

Estas normas son de distinto **rango, ámbito y contenido**. Unas son constitucionales, otras ordinarias, unas de alcance general y otras destinadas a afrontar situaciones específicas de emergencia sanitaria.

- 150 Normas constitucionales** Al margen del supuesto previsto en el art.155 Const, que responde a situaciones de crisis políticas e institucionales de índole territorial, la Constitución remite en su art.116 a una ley orgánica –la LOAES– la regulación de los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

El **estado de alarma** debe ser declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no puede ser prorrogado dicho plazo. El decreto debe determinar el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

Un paso más en el abanico de medidas de crisis supone el **estado de excepción**, que debe ser declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, en este caso previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción debe determinar expresamente los efectos de este, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no puede exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

El **estado de sitio** es declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determina su ámbito territorial, duración y condiciones.

La Constitución se encarga de recordar que la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modifican el **principio de responsabilidad** del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes. **152**

El art.116 Const ha sido objeto de **aplicación** ya en cuatro ocasiones, todas ellas mediante la declaración de los correspondientes estados de alarma.

El primero, para hacer frente a la **huelga de controladores aéreos** (RD 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo).

Los tres reales decretos restantes tienen que ver con las sucesivas declaraciones de estado de alarma para hacer frente a la pandemia de **COVID-19**.

Desde el punto de vista del respeto a los **derechos fundamentales**, el art.55 Const impone determinados **límites** relacionados con estos estados de anomalía. **155**

Según esta norma, solo pueden ser **suspendidos** cuando se acuerde la declaración del Estado de Excepción o de sitio, pero en ningún caso en el de alarma, los derechos fundamentales:

- libertad y seguridad (Const art.17);
- inviolabilidad domiciliaria y secreto de las comunicaciones (Const art.18.2 y 3);
- libertad de circulación (Const art.19);
- libertad de expresión y comunicación (Const art.20.1.a y d);
- derecho de reunión (Const art.21);
- derecho de huelga (Const art.28.2); y
- el derecho a la adopción de medidas de conflicto colectivo (Const art.37.2).

Precisamente esta limitación permite cuestionar la **legalidad constitucional** de la declaración del estado de alarma de marzo de 2020. Sobre este extremo volveremos más adelante.

**Normas legales de alcance general** En relación con las disposiciones normativas que permiten afrontar situaciones de crisis con carácter general nos referimos a continuación a: **160**

- la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio; y
- las leyes sobre Protección Civil y Seguridad Nacional.

**Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio** De acuerdo con la LO 4/1981 (LOAES), procede la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando **circunstancias extraordinarias** hiciesen imposible el manteni- **165**

miento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

Las **medidas** a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la **duración** de estos, son las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad.

Su aplicación se ha de realizar de forma **proporcionada** a las circunstancias. Además, finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaen en su eficacia cuantas competencias en **materia sancionadora** y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

- 167** El **estado de alarma** permite la adopción de medidas extraordinarias en casos de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud, crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

En estos casos, la declaración del estado de alarma permite adoptar **medidas** como:

- la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados;
- las requisas temporales de todo tipo de bienes;
- la imposición de prestaciones personales obligatorias;
- la intervención y ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados;
- la limitación del uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad; o
- el dictado de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción.

- 170** El **estado de excepción** está reservado para supuestos en los que el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo.

La declaración del Estado de Excepción permite la **suspensión de derechos fundamentales**, al contrario de lo que ocurre bajo el estado de alarma.

La declaración del **estado de sitio** procede cuando se produce o amenaza producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios.

En estos casos, la declaración puede autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las **garantías jurídicas del detenido** que se reconocen en el art.17.3 Const.

Desde el punto de vista competencial, la declaración del estado de sitio supone la **militarización** de la gestión pues si bien el Gobierno asume todas las facultades extraordinarias necesarias, designa a la autoridad militar que, bajo su dirección,

ha de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera.

**Leyes sobre Protección Civil y Seguridad Nacional** La normativa general sobre **emergencias** contiene previsiones que permiten afrontar situaciones como la que motivó la pandemia de COVID-19. **175**

- La Ley del **Sistema Nacional de Protección Civil** (L 17/2015), regula la figura de las «emergencias de interés nacional» (L 17/2015 art.28), que son declaradas por el ministro del Interior y justifican la intervención de una multiplicidad de medios, entre los cuales se encuentra el Ejército a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y de las restantes unidades de las Fuerzas Armadas que sean precisas (L 17/2015 art.37).

- La Ley de **Seguridad Nacional** (L 36/2015) regula con la «**situación de interés para la Seguridad Nacional**» (L 36/2015 art.23), que puede ser declarada por el presidente del Gobierno ante situaciones excepcionales como las epidemias, y que permite la activación de todas las estructuras y órganos de la Seguridad Nacional, entre ellos, muy significativamente, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas.

**Normas legales sanitarias** Al margen de las normas sectoriales, la normativa sanitaria ofrece una regulación muy precisa para subvenir a **crisis pandémicas** como la provocada por el COVID-19. **180**

Dejando al margen las normas autonómicas sobre el particular, la mayoría de estas construidas «a imagen y semejanza» de las estatales, cabe referirse a tres leyes:

- la Ley Orgánica de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública (LO 3/1986);
- la Ley General de Sanidad (L 14/1986 art.26); y
- la Ley General de Salud Pública (L 33/2011 art.54).

Estas normas regulan una multiplicidad de medidas tendentes a combatir las crisis sanitarias (p.e., incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de instalaciones, intervención de medios materiales y personales, etc.).

La LO 3/1986 –alguno de cuyos preceptos fue modificado tras la declaración del estado de alarma–, regula **medidas** muy semejantes a las que fueron adoptadas por el real decreto que declaró el estado de alarma: **182**

**a)** Las autoridades sanitarias competentes pueden 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.

**b)** Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, puede 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.

**c)** Cuando un medicamento, un producto sanitario o cualquier producto necesario para la protección de la salud se vea afectado por excepcionales dificultades de **abastecimiento** y para garantizar su mejor distribución, la Administración

Sanitaria del Estado, temporalmente, puede establecer el suministro **centralizado** por la Administración, 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.

## B. Normas adoptadas durante la pandemia

- 185** Como se ha expuesto, tras la declaración oficial por la OMS de la pandemia de COVID-19, se puso en marcha un procedimiento de producción normativa ingente del que ha resultado un **ordenamiento de crisis pandémico**.

Las primeras medidas fueron adoptadas en los días previos a la declaración del estado de alarma de marzo de 2020. Concretamente, el RDL 6/2020 y el RDL 7/2020 iniciaron esta espiral normativa.

El RDL 6/2020, procedió a adoptar determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, mientras que el RDL 7/2020, dispuso medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

- 190 Real Decreto 463/2020** El RD 463/2020 **declara el estado de alarma** para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El preámbulo del real decreto **justifica** la necesidad de las medidas que adopta en la rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, y las circunstancias extraordinarias que concurren. De ahí la necesidad de procurar la protección de la salud y la seguridad de los ciudadanos, la contención en la progresión de la enfermedad y el reforzamiento del sistema de salud pública. Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se habían adoptado por todos los niveles de gobierno debían ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico.

Las **medidas más importantes** pueden sistematizarse en los siguientes términos:

**Ámbito territorial.** La declaración de estado de alarma afecta a todo el territorio nacional.

**Ámbito temporal.** La duración inicial del estado de alarma fue de quince días naturales, si bien fue prorrogado por periodos sucesivos de 15 días hasta las 00:00 horas del día 21 de junio.

- 192 Autoridad competente.** El RD 463/2020 opera una fuerte **centralización** de competencias pues se reserva al Gobierno de la Nación las competencias originarias, si bien se delegan en los titulares de los ministerios de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y Sanidad.

No obstante, durante el periodo de vigencia de la prórroga comprendida entre las 00:00 horas del día 7-6-2020 hasta las 00:00 horas del día 21-6-2020:

a) Las autoridades competentes delegadas eran el **Ministro de Sanidad** y los **presidentes de las comunidades autónomas**.

b) La autoridad competente delegada para la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la **fase III** del plan de desescalada eran, en ejercicio de sus competencias, exclusivamente los presidentes de las comunidades autónomas, salvo para las medidas vinculadas a la libertad de circulación