



Revista Administración & Cidadanía, EGAP
Vol. 16_núm. 1_2021 | pp. 41-64
Santiago de Compostela, 2021
<https://doi.org/10.36402/ac.v16i1.4797>
© Lorenzo Cotino Hueso
ISSN-L: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Recibido: 9/06/2021 | Aceptado: 29/06/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Os toques de recollida, confinamentos territoriais, prohibicións de pequenas reunións e de actividades e horarios na contención da COVID-19. A súa polémica adopción baixo a lexislación de saúde ou o estado de alarma e propostas de futuro

Los toques de queda, confinamientos territoriales, prohibiciones de pequeñas reuniones y de actividades y horarios en la contención del COVID-19. Su polémica adopción bajo la legislación de salud o el estado de alarma y propuestas de futuro

Curfews, territorial confinements, perimeter confinements, bans on small meetings and activities and opening hours restrictions of COVID-19. Its controversial adoption under health legislation or the state of alarm and proposals for the future

LORENZO COTINO HUESO

Catedrático de Dereito Constitucional
Universitat de Valencia

<https://orcid.org/0000-0003-2661-0010>

cotino@uv.es / www.cotino.es

Resumo: O estudo céntrase nalgunhas restricións de dereitos para a contención da COVID-19 que non foron especial obxecto de atención, pese a que foron moi conflitivas social, política e xuridicamente. Houbo fortes diverxencias entre tribunais. Tamén están pendentes recursos

e cuestións de inconstitucionalidade. Análizanse os “toques de recollida”, os confinamentos territoriais ou perimetrais, as prohibicións de pequenas reunións, así como as menos estudadas restricións de actividades e horarios dos establecementos e as súas dúbidas garantías. Todas estas restricións analízanse baixo os estados de alarma ou o moi cuestionable abeiro do artigo 3 da Lei orgánica 3/1986. Afírmanse liñas e criterios para unha desexable futura regulación. Finalmente conclúese que, especialmente o goberno e o lexislador estatal, non superaron o “test de estrés” ao sistema xurídico, á espera de melloras normativas.

Palabras clave: dereitos fundamentais, COVID-19, pandemia, liberdade de circulación, confinamentos, dereito de reunión, lexislación de saúde.

Resumen: El estudio se centra en algunas restricciones de derechos para la contención de la COVID-19 que no han sido especial objeto de atención, pese que han sido muy conflictivas social, política y jurídicamente. Ha habido fuertes divergencias entre tribunales. También están pendientes recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. Se analizan los “toques de queda”, los confinamientos territoriales o perimetrales, las prohibiciones de pequeñas reuniones, así como las menos estudiadas restricciones de actividades y horarios de los establecimientos y sus dudosas garantías. Todas estas restricciones se analizan bajo los estados de alarma o el muy cuestionable amparo del artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986. Se afirman lineamientos y criterios para una deseable futura regulación. Finalmente se concluye que, especialmente el gobierno y el legislador estatal, no han superado el “test de estrés” al sistema jurídico, a la espera de mejoras normativas.

Palabras clave: derechos fundamentales, COVID-19, pandemia, libertad de circulación, confinamientos, derecho de reunión, legislación de salud.

Abstract: The study focuses on some restrictions of rights for the containment of COVID-19 that have not received special attention, although they have been very conflictive socially, politically and legally. There have been strong differences between courts. Appeals of unconstitutionality are also pending. The following are analyzed: “curfews”, territorial or perimeter confinements, bans on small meetings, as well as the less studied restrictions on activities and hours of establishments and their dubious guarantees. All of them are analyzed under states of alarm or the very questionable article 3 Organic Law 3/1986. Guidelines and criteria are affirmed for a desirable future regulation. Finally, it is concluded that especially the government and the state legislator have not passed the “stress test” to the legal system, pending regulatory improvements.

Key words: fundamental rights, COVID-19, pandemic, freedom of movement, confinements, right of assembly, health legislation.

SUMARIO: 1 Sobre os “toques de recollida”. 1.1 Os “toques de recollida” antes e durante o Decreto 926/2020 de alarma. 1.2 Unha forte resistencia aos toques de recollida por moitos TSX e o TS tras o estado de alarma en maio de 2021. 1.3 Liñas e criterios para futuros toques de recollida. 2 Os confinamentos territoriais ou perimetrais. 2.1 Os confinamentos territoriais ata a fin do estado de alarma en 2021. 2.2 O maior cuestionamento dos confinamentos perimetrais dende a fin do estado de alarma en 2021 e propostas de futuro. 3 As restricións de pequenas reunións e agrupacións humanas. 3.1 A cuestionable protección constitucional das pequenas reunións. 3.2 Unha maior aceptación das restricións ás agrupacións humanas ata maio de 2021. 3.3 Fortes diverxencias e maiores resistencias á prohibición de reunións sen a cobertura do estado de alarma dende maio 2021 e propostas de futuro. 4 O “irmán pobre”: as restricións de actividades e horarios dos establecementos e as súas dúbidas garantías. 5 Para concluír: un “estrés test” ao sistema xurídico que non todos superaron, á espera de melloras normativas. 6 Bibliografía.

O presente traballo centra a atención en restricións concretas de dereitos fundamentais para a contención da COVID-19 que polo xeral non concentraron especial atención doutrinal. O exame destas limitacións faise tanto baixo o réxime excepcional de estado de alarma como baixo o réxime da lexislación ordinaria de saúde. Así, analízanse as restricións nocturnas da liberdade de circulación, isto é, o toque de recollida. Así mesmo,

estúdanse os confinamentos territoriais ou perimetrais. Tamén son obxecto do traballo ás restricións ás agrupacións ou reunións de persoas, máis alá do exercicio reivindicativo da reunión, manifestación ou a súa vinculación ao ámbito relixioso. Finalmente, préstase atención ao, se se me permite, *irmán pobre das restricións*, como foron as medidas restritivas das actividades económicas e de establecementos. Fanse en todos os casos algunhas propostas para unha posible mellora reguladora.

Noutros estudos aos que me remito entre unha xa moi nutrida bibliografía¹, tiveron ocasión de analizar o réxime xeral de restricións de dereitos tanto excepcional constitucional como da lexislación ordinaria. Igualmente investiguei as restricións da liberdade de circulación, liberdade relixiosa ou do dereito de manifestación e reunión, ou as aplicacións de rastrexo. Tamén ofrecín as primeiras análises constitucionais no noso país sobre o proceso de vacinación e os pasaportes Covid. Así mesmo, recentemente sostiven a inconstitucionalidade das restricións e suspensión da liberdade de circulación polo confinamento fronte á COVID-19, especialmente en razón do primeiro Decreto 463/2020 de alarma, que ao meu xuízo si que suspendeu a liberdade de circulación. Proximamente céntrome nos graves problemas dos límites de dereitos a través da lexislación de saúde ordinaria e a tensión apreciable entre constitucionalistas e moitos administrativistas².

1 SOBRE OS “TOQUES DE RECOLLIDA”

1.1 Os “toques de recollida” antes e durante o Decreto 926/2020 de alarma

O “toque de recollida” é unha clásica expresión, se ben sen carta de natureza xurídica porque non está recollida no noso ordenamento. O toque de recollida implica a restrición horaria da liberdade de circulación das persoas, e é polo xeral nocturno. Pese a que xa son moitos os estudos relativos á restrición da liberdade de movementos na loita contra a COVID-19, non se prestou unha particular atención a esta restrición que, pola súa intensidade, presenta perfís diferenciais.

Tamén se falou do “toque de recollida de fin de semana”, que implicaba un confinamento estrito, se ben limitado á fin de semana. Este foi proposto dende Cataluña ao inicio da segunda onda no outono de 2020 pero non prosperou. Algunhas medidas autonómicas centraron outras restricións da liberdade de circulación á fin de semana³. Na segunda e sucesiva *ondas* (outono de 2020 e ata xuño de 2021) adoptáronse toques de recollida, pero cabe distinguir a súa adopción baixo o abeiro do estado de alarma ou baixo a lexislación ordinaria de saúde.

Así, para sorpresa de moitos xuristas que considerabamos que a devandita medida era impensable sen a cobertura dun estado excepcional, os toques de recollida fóronse adoptando na segunda onda en aplicación da lexislación ordinaria de saúde por diversas comunidades autónomas. E a resposta dos TSX foi variada.

Houbo dúas decisións xudiciais sobre o toque de recollida que pasaron practicamente desapercibidas dado que sobreveu o Decreto de alarma. Dun lado, o TSX de Castela e León ratificara sen problemas non poucas restricións masivas de dereitos coa lexislación ordinaria. Non obstante, o Auto 273/2020, do 25 de outubro, Valladolid considerou que a lexislación sanitaria xa non podía amparar o toque de recollida nocturno. Argumentou para iso que o toque de recollida sería unha “suspensión” de dereitos para acometer por Decreto de alarma⁴. Certamente erraba porque o que é unha suspensión só procedería a través de estado de excepción ou de sitio. Do outro lado, a outra decisión xurisdiccional sobre o toque de recollida no outono de 2020, foi o auto 142/2020 do 27 de outubro TSX Comunidade Valenciana, Secc. 4.^a. A diferenza de Castela e León, o devandito auto si autorizou-ratificou o toque de recollida (entre as 00:00 horas e as 6:00 horas) que se adoptara antes do estado de alarma, aínda que a decisión do TSX foi unha vez en vigor o Decreto de alarma. O auto afirmaba que abordaba “irremisiblemente ao debate ‘de moda’ acerca de se determinadas medidas limitativas de liberdades e dereitos fundamentais poden acomodarse no soporte normativo da Lei orgánica 3/1986” (FX 4^o). Afirmábase que o toque de recollida non é unha suspensión da liberdade de circulación dado que “nun horario determinado –e, ademais, con todo un elenco de importantes excepcións– supón soamente a limitación da liberdade ambulatoria, pero non a súa suspensión” (4.3.2.) Concluíase pois que era suficiente a base normativa.

Non obstante, ata un TSX como o valenciano, tan condescendente coas restricións sanitarias, aproveitaba para criticar o marco xurídico e o dano que estaba facendo á loita contra a COVID-19: “o desexable de *lege ferenda* sería –e segue sendo– unha produción normativa idónea e ‘ad hoc’ que solvente os problemas interpretativos cos que nos encontramos e evite a consecuente contradición de criterios á que estamos asistindo. Isto último, na nosa modesta opinión, está contribuindo á ineficiencia do sistema de xestión da crise sanitaria e redundando nun maior desánimo na perspectiva do seu resultado.” (FX 4.4^o) A partir destas bases considerouse a proporcionalidade da medida.

E ante o caos xurídico de diverxencias de tribunais e unha moi crecente pandemia, chegou o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma que regulou expresamente no seu artigo 5 a “Limitación da liberdade de circulación das persoas en horario nocturno” e establecéronse nove excepcións (relativas ao cumprimentos de obrigas laborais, razóns sanitarias, de asistencia e outras análogas). De modo xeral, afirmábase o toque de recollida entre as 23 h e as 6 h. Non obstante, as comunidades autónomas podían concretar o inicio entre as 22 h – 24 h e as 5 h – 7 h.

Cabe chamar a atención de que, baixo o estado de alarma, en xaneiro 2021 Castela e León⁵ ampliou os horarios fixados para o toque de recollida indo máis alá do permitido polo Decreto de alarma. Iso non se admitiu polo Auto TS do 16 de febreiro de 2021 Sección Cuarta en peza de medidas cautelares. O TS considerou que os límites máximos e mínimos están fixados con toda precisión no art. 5, 1 e 2 do Decreto 926/2020 de alarma e adiantar e atrasar as horas podía incorrer en nulidade de pleno dereito. Sucede ademais que a decisión autonómica “se adopta por un órgano que resulta, *prima facie*,

manifestamente incompetente por razón da materia (art. 47.1.b LPAC).” Curiosamente, logo o TS non considerou manifestamente incompetentes as comunidades autónomas para decretar o toque de recollida fóra do estado de alarma. Posiblemente, por evitar outro caos xurídico.

1.2 Unha forte resistencia aos toques de recollida por moitos TSX e o TS tras o estado de alarma en maio de 2021

E acabouse o estado de alarma en xuño de 2021 e algunhas comunidades autónomas mantiveron os seus toques de recollida xa sen aquela cobertura. A admisión xurisdiccional destes correu con sortes dispares e, ademais, coa novidade da supervisión do TS no novo recurso de casación.

Na Comunidade Valenciana non sorprendeu que o auto 173/2021, do 7 de maio, TSX (secc. 4.^a) ratificara o toque de recollida. Así o fixo en boa medida *cortando e pegando* a súa resolución de outubro para volver avalar o toque de recollida por contar con cobertura normativa. Non obstante, volvíase lembrar que a situación lexislativa non era a adecuada. Agora ben, o TSX valenciano limitou a medida a só quince días e non ao mes que adoptara a Generalitat Valenciana (período comprendido entre o 9 e o 24 de maio –non ata o 30 de maio–).⁶ O Auto 195/2021, do 21 de maio, ratificou as novas medidas do 19 de maio da Generalitat Valenciana, se ben cun voto particular que xa tivo en conta a posición do TS fronte ao toque de recollida en Canarias. Tamén o Auto 209/2021 do 4 de xuño TSX Comunidade Valenciana denegou suspender cautelarmente o toque de recollida tal e como se solicitara por interesados cando só quedaban tres días para a súa extinción. Non obstante, tamén contou coa discrepancia en voto particular dun maxistrado que mencionaba a STS n. 719/2021, do 24 de maio, que denegara a ratificación de medidas en Canarias.

O TSX de Navarra admitiu que o toque de recollida si que era posible baixo a lexislación ordinaria, pero no caso concreto que non se daba a suficiente xustificación. Así, o auto 65/2021, do 11 de maio, do TSX Navarra lembrou que noutras ocasións admitira importantes restricións como o peche perimetral da Comunidade Foral, considerándoo unha limitación espacial do dereito á liberdade de circulación (Auto 170/2020, do 22 de outubro, Rec: 413/2020); “pois ben, do mesmo xeito esta limitación de circulación en franxa horaria determinada supón unha limitación temporal dese dereito á liberdade de circulación” e de ningún xeito unha suspensión do dereito nin un baleirado dada a lista de excepcións. Agora ben, unha vez asentado que si que é posible adoptar esta medida do toque de recollida, o TSX navarro considerou que non era necesaria nin proporcional. En esencia, afirma que evitar o “botellón” non require medidas tan restritivas.

Algo similar sucedeu en Canarias, o auto 113/2021 TSX Canarias, do 9 de maio, non ratificou o toque de recollida que se adoptara. Segundo o seu FX 2º “non está debidamente xustificado e que non supera o canon de proporcionalidade”, en concreto porque non vían “ningún motivo en cuxa virtude poida razoablemente defenderse que

as condutas de risco resulten aínda máis perigosas se se executan en horario nocturno ou as inocuas deixen de selo porque o día dea paso á noite.” Cabe sinalar que o toque de recollida non foi obxecto do recurso de casación que si se presentou ante o TS (STS 719/2021, do 24 de maio, Sección 4.ª Contencioso).

Respecto do toque de recollida interesa especificamente o caso de Baleares. Aí, o auto 152/2021 TSX de Baleares, do 7 de maio, sen excesivos argumentos autorizou tamén as medidas sanitarias adoptadas, entre elas o toque de recollida. Non obstante, o Ministerio Fiscal mostrouse contrario. Así mesmo, a ratificación do TSX balear contou cun Voto Particular de dúas maxistradas. Estas maxistradas afirmaban o “Maremágnun normativo e administrativo tras a constatación da situación de emerxencia provocada pola pandemia.” (FJ 2º). No voto particular lembrábase que coa desescalada de 2020 por necesidade acudiuse a unha “Lei Orgánica 3/1986, a cal notoriamente non constitúe unha canle legal completa nin adecuada para poder contemplar con xeneralidade as decisións que as autoridades sanitarias...”. Non obstante, consideraban que non podían admitirse xa as medidas porque “senón que xa se insiren nun modo de actuación administrativa, ademais dirixida á xeneralidade das persoas nas Illes Balears, que excede do concepto”. Algo xa inadmisíble para o Estado de Dereito e que “precisarían dunha oportuna cobertura normativa máis alá do artigo 3 da Lei orgánica 3/1986”, que non permite adoptar as medidas “de forma prolongada, xenérica e inxustificada” (FX 4º v. p.) E considerábase unha medida desproporcionada e inxustificada.

E así chegamos á posición do TS. A STS 788/2021 do 3 de xuño de 2021 en casación é relativa ao toque de recollida en Baleares. Séguese a liña marcada previamente pola previa STS 719/2021, do 24 de maio, (Sección 4.ª Contencioso). Así, considérase que o artigo 3 LO 3/1986, é “innegablemente conciso e xenérico” e non está pensado para a pandemia. Lonxe, pois, de ser “un precepto legal cristalínamente claro” como se chega a afirmar por algúns administrativistas⁷. Non obstante, admítese que sen estado de alarma este artigo pode utilizarse como fundamento normativo, aínda que sería desexable outra regulación, pero lamentablemente “tal regulación articulada non existe”. Así pois, pese a que “suscita dúbidas como fundamento normativo ou norma de cobertura”, afirmase que o artigo 3 é suficiente para adoptar medidas como o toque de recollida, que “pola súa severidade e por afectarlle a toda a poboación autonómica” son tan severas e intensas. Para compensar a dubidosa suficiencia do artigo 3 LO 3/1986, “a xustificación substantiva das medidas sanitarias –á vista das circunstancias específicas do caso– estea á altura da intensidade e a extensión da restrición de dereitos fundamentais de que se trate”. “Non bastan simples consideracións de conveniencia, prudencia ou precaución” (FJ 7º). Pois ben, o TS impón unha análise moi escrupulosa da proporcionalidade. Sobre esta base, xa no caso concreto, para o TS nin o Consello de Goberno da Comunidade Autónoma das Illas Baleares nin o TSX Baleares xustificaron que as devanditas medidas resultasen indispensables, senón que se apoian só en consideracións de prudencia.

1.3 Liñas e criterios para futuros toques de recollida

O toque de recollida da Comunidade Valenciana que acabou ás 00 h do 7 de xuño foi o último tras o estado de alarma. É posible –e desexable– que non volvan adoptarse máis toques de recollida en razón da COVID-19. E tamén sería desexable que non deba adoptarse ningún máis sen unha “regulación articulada” da que fala o TS. Non obstante, da xurisprudencia habida pode destilarse que se trata dunha medida restritiva moi grave e intensa na liberdade de circulación. Pese a iso, admítese en abstracto como base legal o artigo 3 LO 3/1986, pese a que se considera unha regulación moi insuficiente. Non obstante, cada caso no que se decreta esta medida, a autoridade sanitaria primeiro e a ratificación-autorización xudicial despois debe compensar a devandita carencia normativa cunha moi intensa xustificación da necesidade e proporcionalidade, incluíndo a explicación de por que outras medidas menos restritivas non poden adoptarse. Non se trata dunha análise de proporcionalidade xeral, senón que debe darse baixo un canon de control e un escrutinio estrito. E para iso a autoridade sanitaria debe poñer todos os medios, argumentos e probas e a autoridade xudicial facer escrutinio moi estrito do cumprimento destes requisitos. De ningún xeito basta a simple inercia nas restricións ou criterios de simple oportunidade. Tamén pode deducirse que, dada a gravidade desta medida, debe ser adoptada por curtos períodos de tempos e sometida a prórroga e nova ratificación xudicial.

Unha futura regulación ordinaria tería que expresar con claridade a medida restritiva de limitación da circulación en horarios nocturnos. Debería tamén indicarse a marxe de franxas horarias que se van adoptar e que na súa adopción terán que contemplarse expresamente diversas excepcións a esta restrición. Tamén debería contemplarse a necesidade de que esta medida se adopte por un período máximo (por exemplo, de 15 días) e, se é o caso, cun mecanismo prefixado de prórrogas. Na regulación, o toque de recollida debería situarse entre as medidas máis restritivas que deben contar cun réxime máis garantista. Esta normativa podería expresar a necesidade dunha maior carga de xustificación na súa adopción por parte das autoridades sanitarias. En canto á actuación xudicial, se non se mantén o sistema de autorización-ratificación para unha medida restritiva desta intensidade, pódese dispoñer un sistema de solicitude case automática de revisión xudicial por parte do Ministerio Fiscal. O mecanismo de revisión xudicial ben pode ser a través de solicitude de suspensión cautelar na impugnación da medida. Debe preverse especificamente a posible actuación e impugnación dende a sociedade civil ou a cidadanía no ámbito dos dereitos fundamentais, incluso que expresamente se exclúan as costas do proceso. Se é o caso, poden regularse prazos específicos moi rápidos para a resolución xudicial.

2 OS CONFINAMENTOS TERRITORIAIS OU PERIMETRAIS

2.1 Os confinamentos territoriais ata a fin do estado de alarma en 2021

As restricións territoriais da liberdade de circulación ou confinamentos perimetrais inclúen variadas restricións á liberdade de circulación e mobilidade delimitada por ámbitos espaciais: áreas de saúde, comarcas, vilas, provincias e rexións ou outras demarcacións, así como relativas á circulación nas fronteiras do Estado.

Baixo o estado de alarma da *primeira onda*, o Decreto 463/2020, do 14 de marzo, de alarma eludiu regular expresamente os confinamentos territoriais. Posiblemente non os regulou para eludir as dúbidas de constitucionalidade por se se tratase dunha suspensión do artigo 19 CE, que constitucionalmente só é posible baixo estados de excepción ou de sitio.

Non obstante, as restricións de circulación por territorios foron moi fortes con este primeiro Decreto de alarma e os seus moitos desenvolvementos normativos. A mobilidade limitouse polo xeral ao interior dos municipios. Coa chamada desescalada e “nova normalidade” estas restricións espaciais fóronse temperando e modulando ata o final da vixencia do Decreto 463/2020.

Sen a cobertura do estado de alarma e baixo a lexislación ordinaria de saúde, antes do primeiro decreto de alarma adoptáronse algúns confinamentos naqueles primeiros días de desconcerto: 1 000 persoas nun hotel de Adeje (Canarias); unhas 70 000 persoas dos municipios de Igualada, Vilanova del Camí e Ódena en Cataluña; unhas 350 000 persoas confinadas en San Javier, San Pedro, Mazarrón, Águilas, Los Alcázares e La Unión (Murcia). Despois do primeiro estado de alarma e sen a cobertura do Decreto de alarma, dende o inicio das repuntas no verán de 2020, os confinamentos perimetrais –polo xeral de municipios– volvéronse adoptar outra vez baixo a normativa de saúde, quedando sometidos a autorización-ratificación xudicial. Fóronse considerando medidas cirúrxicas aceptadas por boa parte da doutrina administrativista⁸. Non obstante, de pequenas vilas, pouco a pouco, os confinamentos perimetrais pasaron a incluír grandes cidades, afectando finalmente a millóns de persoas cara ao outono de 2020. A listaxe de resolucións xudiciais de autorización e ratificación de confinamentos perimetrais baixo a lexislación de saúde é moi longa dende 2020. Primeiro os xulgados contenciosos eran os que tiñan que autorizalas (art. 8.6 Lei 29/1998). Despois, polos TSX en razón coa reforma da Lei 29/1998, do 13 de xullo, pola disposición final segunda da Lei 3/2020, do 18 de setembro.

Dende xuño de 2020, as incertezas ante estas medidas foron máis pola competencia das comunidades autónomas para decretar estas medidas que polo seu propio contido. Pese a resolucións diversas, polo xeral os xuíces ratificaron os confinamentos perimetrais⁹.

Destaca o sorprendente caso do TSX de Aragón que nega base legal para adoptar estes confinamentos. Así, o auto TSX Aragón do 6 de outubro de 2020 non ratificou as

restricións no municipio de Andorra por considerar que non era suficiente o conxunto normativo do artigo 3 LOMESP, outra normativa sanitaria e o novo artigo 10.8 LXCA tras a reforma de setembro. Dous autos do 10 de outubro de 2020 do TSX Aragón respecto de La Almunia e de Teruel tamén consideraron falta de base legal e tampouco ratificaron estes confinamentos. O TSX Aragón formulou cuestión de constitucionalidade, xa admitida polo TC¹⁰. A situación chegou a ser esperpéntica en Aragón. Como reacción, o Goberno de Aragón adoptou dous Decretos-lei para blindarse fronte ao TSX. Primeiro, o Decreto-lei 7/2020, do 19 de outubro, polo que se establece o réxime xurídico de alerta sanitaria para o control da pandemia COVID-19. Dous días despois o Goberno de Aragón decidiu a aplicación deste primeiro Decreto-lei a través doutro, o Decreto-lei 8/2020, do 21 de outubro, para eludir a actuación xudicial.

Do lado contrario, como exemplo de admisión dos confinamentos perimetrais coa lexislación de saúde, destaca o caso da adopción do confinamento de toda a Comunidade Autónoma de Navarra¹¹, ratificado xudicialmente. Así, o Auto 170/2020, do 22 de outubro, Rec:413/2020, TSX Navarra ratificou a orde Foral 57/2020, do 21 de outubro, da Conselleira de Saúde, considerándoo unha limitación espacial do dereito á liberdade de circulación admisible ao abeiro do artigo 3 LO 3/1986.

E co outono chegou a segunda onda dos confinamentos perimetrais, pero xa baixo o estado de alarma. Os Decretos de alarma do outono 2020, primeiro para Madrid¹², e especialmente o máis amplo Real Decreto 926/2020, do 25 de outubro, deron cobertura aos confinamentos perimetrais de zonas, localidades, provincias e rexións. Estes confinamentos pasaron a ser a norma durante máis de 6 meses ata xuño de 2021. Así, o Decreto 926/2020 de alarma regulou o seu alcance, adopción por parte dos presidentes das comunidades autónomas e excepcións (art. 6.1). Adicionalmente, podía decretarse o confinamento perimetral “en ámbitos xeográficos territoriais de carácter xeograficamente inferior á Comunidade Autónoma ou á cidade con Estatuto de Autonomía” (art. 6.2). Dispúxose que esta medida, que non afecta nin a circulación en tránsito nin o réxime de fronteiras, só será de aplicación cando o determinen os presidentes autonómicos (arts. 6.3 e 9.1). Dende o punto de vista constitucional, pode considerarse que os confinamentos perimetrais non afectan medularmente o tránsito e a circulación en clave económica que é o que esencialmente garante este artigo 139 CE. As limitacións de entrada e saída deberán determinarse por parte da autoridade delegada segundo a evolución dos indicadores “epidemiolóxicos, sociais, económicos e de mobilidade”, sen que a medida poida ter unha eficacia temporal, se é o caso, inferior a sete días (artigo 9.1).

A admisibilidade dos confinamentos perimetrais baixo estado de alarma non levantou excesiva polémica. En calquera caso, o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma foi obxecto de recurso de inconstitucionalidade tamén por estas medidas. Esencialmente sostense que suspende a liberdade de circulación ao adoptar medidas reguladas no artigo 20 LOAES¹³ que en principio están vedadas a un Decreto de alarma.

2.2 O maior cuestionamento dos confinamentos perimetrais dende a fin do estado de alarma en 2021 e propostas de futuro

Se se cuestionan os confinamentos perimetrais incluso a través dun decreto de alarma, con maior razón cando se adoptan fóra dun estado excepcional e coa insuficiente lexislación ordinaria de saúde. Ao acabar a vixencia do Decreto 926/2020 de alarma á 00:00 horas do 9 de maio de 2021 non se mantiveron os confinamentos perimetrais das comunidades autónomas, senón só de localidades particulares como medidas cirúrxicas. En maio, destacou a disparidade do TSX de Andalucía, ao admitir o confinamento de Castro del Río (auto 11 maio) e o de Bornos e Villamartín (Cádiz), pero non o confinamento de Montefrío (Granada) (auto do 10 de maio; logo auto n. 284, do 21 de maio de 2021, que denegou a ratificación).

E, por primeira vez, destaca a posición do TS respecto dos confinamentos perimetrais. Así, pode mencionarse a STS n. 792/2021, do 3 de xuño de 2021 (Sección 4ª) sobre este confinamento de Montefrío. O TS (FX 4º) subliña a necesidade de xustificar a necesidade da medida e considera moi relevante que o auto TSX andaluz mencionaba un descenso substancial da taxa de incidencia da enfermidade, algo que non se contraargumentou polo goberno andaluz. O TS aplica aos confinamentos perimetrais o control que esixe aos TSX: comprobar a competencia, habilitación, perigos, extensión subxectiva, espacial e temporal do risco e proporcionalidade e medidas alternativas¹⁴. E aínda que detecta fallas no auto recorrido, considera que o descenso de casos que sinalou o TSX andaluz non se contrapuxo por parte da Xunta de Andalucía, polo que non procedía o confinamento.

Á vista do anterior e respecto dos confinamentos perimetrais, cabe considerar que unha futura regulación debería distinguir expresamente a posibilidade de confinar territorios, con distinción de zonas sanitarias ou outras distribucións territoriais ou administrativas. Especialmente cabería distinguir polo menos os municipios e provincias e sería desexable a posible distinción de localidades segundo o número dos seus habitantes. E, obviamente, debería indicarse que a maior poboación e territorio máis xustificación e necesidade deben probarse. Deberían asignarse especialidades procedementais e garantías singulares respecto de confinamentos de entidades máis importantes administrativamente ou segundo o criterio de poboación. A medida de confinamento territorial de toda unha comunidade autónoma debería estar expresamente regulada e con carácter máis restritivo se cabe. Tamén a lei debería regular as necesarias excepcións a estes confinamentos perimetrais. Iso resulta especialmente necesario para evitar calquera consideración de suspensión da liberdade de circulación, así como para que non se consideren contrarias estas medidas á liberdade de circulación entre comunidades autónomas dende a perspectiva máis económica do artigo 139 CE. Unha futura regulación debe estandarizar os elementos básicos da decisión administrativa sanitaria, incluíndo a delimitación temporal, mecanismos de actualización ou de prórroga, así como reactivos xudiciais case automáticos. As propias entidades administrativas sometidas a confinamento, ademais do Ministerio Fiscal deberían contar con posibilidades específicas

de actuación, así como dende a cidadanía e a sociedade civil deberían ter claros, cando menos, os elementos de recurso e petición de suspensión cautelar.

3 AS RESTRICIÓN DE PEQUENAS REUNIÓN E AGRUPACIÓN HUMANAS

3.1 A cuestionable protección constitucional das pequenas reunións

Outra medida restritiva moi significativa foi a limitación de reunións ou agrupacións e permanencia de grupos de persoas en espazos públicos e privados. Como se anunciou, este estudo non se focaliza nas reunións ou manifestacións reivindicativas ou nas vinculadas coa liberdade relixiosa que tiveron ocasión de analizar noutros estudos.

Nun traballo anterior distinguín o exercicio do dereito de reunión das agrupacións humanas. Esencialmente o dereito de reunión queda vinculado ás súas finalidades reivindicativas. Sinaei que, en España, estas agrupacións e actividades humanas en xeral non implican o exercicio do dereito de reunión e, en consecuencia, non gozan das súas particulares garantías. Pese a que poidan concorrer outros dereitos ou garantías institucionais, como a liberdade empresarial, en xeral a suspensión ou prohibición de tales agrupacións de persoas poderase dar con maior facilidade¹⁵.

Agora ben, as prohibicións de agrupacións humanas foron xeneralizándose masivamente e tomando cada vez maior intensidade ata o punto, como se dixo, de chegar a prohibirse simplemente a reunión na vía pública de dúas persoas (non conviventes), incluso no domicilio. E iso non pode de xeito ningún pasar inadvertido para o dereito de reunión. Estas prohibicións da simple posibilidade da reunión, aínda que non teña finalidade reivindicativa ningunha, considero que necesariamente deben abordarse como severas restricións do propio dereito fundamental de reunión.

É necesario afirmar a fundamentalidade e protección constitucional das posibilidades mínimas de relación social natural da persoa, aínda que non teñan finalidade reivindicativa ningunha. Neste punto, cabe recordar que a Lei orgánica 9/1983, do 15 de xullo, reguladora do dereito de reunión só regula as reunións de máis de 20 persoas (art. 1.2º), ademais de que non suxeita á súa regulación reunións en domicilios, reunións familiares ou de amizade, ou profesionais, entre outras (art. 2º). Iso ten plena lóxica precisamente para garantir que este tipo de reunións non teñan que pasar polos requisitos de comunicación previa, designación de responsables, organizadores, etc. Hai que lembrar que a técnica é simplemente que non é aplicable a lei, o cal non implica que non haxa directa protección do dereito fundamental do artigo 21 CE que goza de eficacia directa, así como de reserva de lei e requisitos para os seus límites. Ao meu xuízo, o libre desenvolvemento da personalidade que é fonte do recoñecemento dos dereitos fundamentais leva consigo que o dereito de reunión e, se é o caso, outros

dereitos, inclúa as posibilidades mínimas de reunión ou agrupación humana. No caso das reunións reivindicativas, obviamente a protección deberá ser máis intensa. Pode afirmarse, pois, que a limitación do número de persoas a reunirse por debaixo de vinte persoas, aínda que non teña finalidades reivindicativas, é un límite ao dereito de reunión que require dos requisitos xerais dos límites aos dereitos, aínda que non gozará da máis intensa protección da liberdade de reunión reivindicativa.

Ata onde chego, a doutrina non prestou particular atención a estas prohibicións de agrupacións humanas e as súas limitacións pola COVID-19¹⁶. González de Lara¹⁷ critica que a través da lexislación de saúde unha simple orde poida prohibir as reunións que non necesitan autorización previa na Constitución. Bilbao segue a Díez Picazo para afirmar que estas reunións merecerían “algún grao de protección constitucional”, aínda que fose menos intensa que a que se brinda ás que perseguen unha finalidade de relevancia pública.¹⁸ Así mesmo, parte de que estas reunións non se poden limitar con carácter xeral sen o *paraugas* do estado de alarma ou a habilitación correspondente prevista nunha lei orgánica. Niso cabe estar de acordo se ben, segundo se sinalou, a protección constitucional é menos intensa e iso pode ter reflexos respecto das esixencias do principio de legalidade para a cobertura das medidas ou a análise de necesidade e de proporcionalidade. Iso reflíctese, por exemplo, en que a marxe de actuación para a restrición destas reunións por razóns de seguridade é máis ampla (arts. 17, 21 ou 23 Lei orgánica 4/2015). Igualmente, a marxe de actuación local (art. 84 e ss. Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local), en especial con relación ao uso da vía pública¹⁹. As capacidades de actuación por “orde pública, seguridade pública, saúde pública” permiten actuacións preventivas (art. 84 bis).

O Consello de Estado francés na súa Resolución do 13 de xuño de 2020²⁰ considerou desproporcionada a prohibición absoluta de reunións de máis de 10 persoas. Agora ben, a análise cinguíase ás “destinadas á expresión colectiva de ideas e opinións, en particular sindicatos”²¹. Como agora se comenta, en xeral os tribunais non tiveron problemas para ratificar as prohibicións de agrupacións humanas de 6 ou 10 persoas. Non obstante, en maio e xuño de 2021 a situación cambiou sensiblemente.

3.2 Unha maior aceptación das restricións ás agrupacións humanas ata maio de 2021

Na primeira onda en marzo de 2020, o artigo 7.1 Decreto 463/2020 de alarma impuxo a prohibición xeral de “circular polas vías ou espazos de uso público”, permitíndoo só individualmente e baixo as excepcións previstas²². Iso levaba consigo a prohibición mesma de agrupacións humanas. Logo, coa “nova normalidade” empezouse a limitar reunións de máis de 10 persoas (Fase 1), 15 persoas (Fase 2), etc.²³. A situación foi a peor especialmente tras o verán. E foi especialmente no outono 2020, pouco antes do Decreto 926/2020 de alarma, cando baixo a lexislación de saúde as comunidades autónomas comezaron a adoptar prohibicións de agrupacións humanas variables de 6,

10 persoas non conviventes, limitacións na vía pública, en establecementos ou incluso en ámbitos privados.

Como regra xeral estas restricións pasaron, polo xeral, inadvertidas entre as autorizacións ratificacións dos TSX. Salvo no caso do TSX do País Vasco. Este tribunal foi un dos TSX máis reticentes ás restricións, xunto co de Aragón. No Auto 32/2020 do 22 de outubro de 2020, o TSX País Vasco non autorizou a prohibición de reunións de seis persoas en espazos públicos e privados pola insuficiente base legal²⁴. Expresamente mencionábase o TSX de Aragón para sinalar que o artigo 3 LO 3/1986 era só relativo a “persoas concretas e determinadas, que presentan unha clara relación co axente causante da intervención administrativa, isto é, a enfermidade” e, tamén seguindo o TSX de Aragón, que iso non cambiaba coa reforma do artigo 10.8º Lei 29/98 na redacción dada pola Lei 3/2020, do 18 de setembro.

Coa segunda onda adoptouse o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Este dotou de cobertura legal en boa medida a estas restricións. Así, contemplábase a limitación da permanencia de grupos de persoas en espazos públicos e privados. Estes grupos non poderán superar, como regra xeral, o número máximo de seis persoas (art. 7.1). Dispúñase que esta medida se activará cando cada presidente autonómico así o acorde (art. 9.1), e poderá esta autoridade competente delegada reducir aínda máis o número de seis persoas, “salvo que se trate de conviventes” (art. 7.2). Así as cousas, pese a que se fixaba o número de seis incluso se habilitaba a reducir a posibilidade de contacto social. Presno pon en dúbida a prohibición tallante desta prohibición de reunións²⁵. Ao abeiro desta normativa de alarma, no pico da terceira onda de xaneiro a marzo de 2021 chegouse a restrinxir calquera tipo de reunións de non conviventes ou limitar as “reunións” a un máximo dúas persoas (Galicia, Murcia, Comunidade Valenciana), ao igual que a prohibición de visitas a domicilio.²⁶

Pois ben, respecto a estas restricións a través do Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Como punto de partida considero que se cumpre co principio de legalidade ao regularse suficientemente a medida restritiva e o mecanismo para a súa adopción, e é ademais a través do instrumento do Decreto de alarma con valor de lei. Certamente non é sinxelo discernir cando queda afectado o contido esencial destes dereito de reunión non reivindicativo, vinculado ao libre desenvolvemento da personalidade. En calquera caso, considero que a posibilidade de prohibir e negar de feito unha reunión con outra persoa, incluso de 2-3 persoas, quita claridade ata facer irrecoñecible o contido esencial da liberdade de reunión non reivindicativa, polo que esixiría a suspensión deste dereito. É por iso polo que nin sequera sería suficiente o instrumento do Decreto de alarma para tales restricións tan intensas.

Nesta liña, cabe ter en conta o recurso de inconstitucionalidade de Vox ao Real Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma; especialmente no apartado 90 e seguintes vén considerar que as restricións ás pequenas agrupacións humanas, así como en privado, implica unha suspensión do dereito vedada ao estado de alarma. Non lle falta razón ao meu xuízo ao recurso cando menciona que se trata de “manifestacións esenciais da

dignidade humana e do libre desenvolvemento da personalidade” ...“tampouco poderán facelo en locais públicos ou privados por razóns familiares ou de amizade; os partidos políticos e outras organizacións non poderán celebrar reunións para os seus propios fins e mediante convocatoria; tampouco os profesionais poderán reunirse cos seus clientes en lugares cerrados. Nótese que estas intensas restricións, ao noso xuízo, é dubidoso que fosen admisibles incluso nos estados de excepción ou de sitio” (n. 92). As reunións non reivindicativas ata agora non tiveran protagonismo xurisprudencial nin regulación. Tras a experiencia vivida considero que a cuestión ben merece unha clara regulación da normativa constitucional e de excepción, así como do dereito de reunión e lexislación sanitaria excepcional.

3.3 Fortes diverxencias e maiores resistencias á prohibición de reunións sen a cobertura do estado de alarma dende maio de 2021 e propostas de futuro

Sen prexuízo das dúbidas de constitucionalidade destas restricións baixo o estado de alarma, maiores sombras xera a posibilidade xeneralizada de prohibir reunións só baixo a lexislación sanitaria e en especial do artigo 3 LO 3/1986. Segundo se dixou, estas restricións pasaron relativamente inadvertidas ata o auto do País Vasco e sobreveu o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma que expresamente as regulou. Co final da vixencia, volveron adoptarse medidas restritivas de agrupacións humanas.

Nalgunhas comunidades autónomas foron ratificadas sen excesivo problema: “Ningún problema ofrece a consideración de que a redución a un máximo de 10 persoas das agrupacións ou reunións familiares e/ou sociais non pasa da categoría de simple limitación do dereito de reunión, nunca de suspensión deste” (auto 173/2021, do 7 de maio, TSX Comunidade Valenciana, secc. 4ª, FX 4.3.2º). O TSX Extremadura tamén ratificou estas prohibicións nos seus autos do 10 de maio (autos 54, 55 e 56). No caso de Galicia, a prohibición de reunións non presenta ningún problema no auto 70/2021, do 28 de maio, con apoio da STS n. 719/2021, do 24 de maio. Ademais, refórzase coa previsión da Lei 8/2021 galega de saúde que contempla expresamente “Restricións ás agrupacións de persoas, incluídas as reunións privadas entre non conviventes”. O auto 152/2021 TSX de Baleares do 7 de maio tamén ratificou xudicialmente a prohibición de reunións.

O TSX Navarra respecto da prohibición de reunións públicas e privadas de máis de seis persoas deunas, en xeral, por boas na segunda onda (outono 2020). E na mesma liña, o auto 65/2021 do 11 de maio tamén as ratificou, pese a que non fixo o mesmo co toque de recollida. Despréndese neste caso unha necesidade de xustificación máis intensa para o toque de recollida que para as restricións de agrupacións humanas.

Noutras comunidades autónomas as resistencias foron maiores, negaron a posibilidade radical destas restricións. Destaca sen dúbida a exhaustiva e garantista análise das restricións ás reunións do TSX Castela-A Mancha (auto 481/2020, do 11 de maio). No seu extenso FX 5º analízase a regulación das reunións para concluír que por debaixo

de 20 persoas non é que non contén con protección constitucional “non quere dicir que sexa libre a autoridade para limitar as de menos de 20 persoas, senón xustamente todo o contrario, son reunións que nin sequera se suxeitan a ningunha das previsións e posibles limitacións da devandita LO, son, se se quere, as reunións máis libres, as que máis afastadas están de calquera idea de suxeición a requisito ningún”. É dicir, para prohibir as reunións de menos de 20 persoas hai menos liberdade, máis se cabe no caso das reunións privadas: “calquera reunión, incluso a máis privada e familiar, ten ou pode ter un carácter relevante en relación coa formación da opinión cívica, política ou democrática dos cidadáns, sendo polo tanto artificioso distinguir entre reunións cunha finalidade ou con outra, porque ata na reunión que aparentemente menos teña que ver co ámbito do político...” e contan con protección ao “máximo nivel”. A resolución afirma coincidir co Auto TSX País Vasco do 22 de outubro que non permite as restricións de reunións con lexislación sanitaria. De forma categórica conclúese que “o Artigo 3 da LO 3/1986, do 14 de abril, non ampara a limitación ou restrición do dereito fundamental de reunión”.

O Auto TSX País Vasco N. 21/2021 do 7 de maio analiza a prohibición do Goberno Vasco de reunións de máis de catro persoas, sen distinguir entre espazos públicos ou privados. O Fiscal consideraba que a devandita medida tan sequera afectaba ao dereito de reunión. O FX 6º lembra que “liberdade de opinión pode exercerse ante familiares, achegados, amigos, etc.” Iso para concluír na liña xeral de que “o noso actual ordenamento xurídico non permite que as comunidades autónomas poidan acordar, fóra do estado de alarma, medidas restritivas de dereitos fundamentais con carácter xeral non individualizado.” (FX 7º) e, polo tanto, tampouco a prohibición de reunións de menos de 20 persoas.

O TSX Castela e León no seu auto 193/2021 do 27 de maio tampouco ratificou a prohibición de reunións de 6 persoas. Pártese da crítica xeral do TS á regulación ordinaria de saúde. O TSX non a valida, aínda que poida considerarse que se trata dunha medida de escaso impacto. Afírmase que “a medida cuxa autorización se pretende non só afecta ao dereito de reunión senón tamén ao dereito á liberdade, e ao dereito á intimidade persoal e familiar, polo que a busca de medidas alternativas menos intervencionistas é obrigada” (FX 5º).

E, de novo, xa contamos coa posición do TS. O alto tribunal non negou radicalmente as limitacións ás agrupacións humanas, pero impón un canon de admisión moi severo. Segundo se adiantou, o auto 152/2021 TSX de Baleares do 7 de maio ratificou a prohibición de reunións. Non obstante, dúas maxistradas do TSX Balear presentaron voto particular especialmente respecto da prohibición das reunións privadas por afectar ao dereito á intimidade persoal e familiar (FX 5º vp). Cabe significar o caso balear pois é o único respecto do que o TS se pronunciou en canto á prohibición de reunións. E cabe sinalar que o TS considera que estas “restricións son considerablemente máis intensas e extensas. Iso, como se verá, ten relevancia á hora de determinar tanto a cobertura normativa requirida, como a xustificación substantiva das medidas sanitarias restritivas de dereitos fundamentais”, que inciden “restritivamente en elementos básicos [...] do

dereito á intimidade familiar, así como do dereito de reunión”. E como se expuxo respecto do toque de recollida, o TS é tamén especialmente esixente respecto da xustificación por parte do goberno na adopción da restrición e a acción de ratificación xudicial, que require base probatoria e argumentativa especialmente forte. É por iso polo que o TS considera que non procedía a ratificación das prohibicións de reunións en Baleares.

Á vista do anterior cabe sinalar que se xerou unha especial sensibilidade en moitos TSX respecto da prohibición de agrupacións de persoas tanto no ámbito público como no privado. Algúns TSX nin sequera consideran que a lexislación sanitaria sexa suficiente para unha prohibición xeneralizada. O TS si admitiu a premisa teoricamente –igual que o toque de recollida– moi á forza, ata o punto de que admite a base legal, pero é moi esixente na análise da xustificación, necesidade e proporcionalidade. De cara ao futuro, a regulación de saúde debería prever especificamente esta medida, determinar e diferenciar algúns números de persoas posibles na prohibición. Posiblemente debería apuntar que en todo caso a prohibición de reunións por debaixo de cinco persoas só cabería moi excepcionalmente e, en boa medida, había ser de carácter singular ou conectado con estados de excepción. Debería regular con maior rigor e requisitos os supostos de prohibición máis vinculados ás reunións reivindicativas, partidos, sindicatos, asociacións, relixión, etc. En canto á prohibición de reunións privadas, se é o caso, débese prever expresamente que en ningún caso poderá accederse ao domicilio, sen prexuízo doutros medios de coñecemento destas que sexan respectuosos cos dereitos fundamentais.

4 O “IRMÁN POBRE”: AS RESTRICIÓN DE ACTIVIDADES E HORARIOS DOS ESTABLECEMENTOS E AS SÚAS DUBIDOSAS GARANTÍAS

Non pouco conflictivas e de especial relevancia foron as restricións á actividade dos establecementos. Estas adoptáronse tanto cos decretos de alarma como baixo o abeiro da lexislación sanitaria. Prohibiuse ou limitouse máis ou menos severamente o horario á actividade de diversos sectores e tipos de establecementos, especialmente de hostalería. Non lle falta razón a Cidoncha cando afirma que “ata onde eu sei, a doutrina, moi entretida cos confinamentos, non formulou a pregunta que aquí fago.”²⁷ Recentemente Guerrero prestou atención.²⁸

Ao meu xuízo, son restricións que afectan a garantía institucional da liberdade de empresa do artigo 38 CE e, se é o caso, o dereito ao traballo e á liberdade de profesión do artigo 35 CE. Trátase de dereitos coas garantías constitucionais como o contido esencial e a reserva de lei para a regulación do exercicio (art. 53. 1.º CE). Non cabe dúbida de que a legalidade é esixible, aínda que con menor intensidade que respecto dos dereitos dos artigos 15-29 CE. Non rexe a reserva de lei orgánica, a posibilidade de regulación por decreto lei é moito maior. E a regulación legal pode ser en moi boa medida autonómica, dado que se trata dunha materia na que concorren especiais competencias.

A diferenza doutras restricións, cóntase coa cobertura legal da lexislación sanitaria. Ademais da vaga cobertura da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública que habilita a “adoptar as medidas oportunas para o control dos enfermos”, “así como as que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible” (art. 3), hai que ter en conta que outras leis sanitarias acompañan a esta e permiten “a incautación ou inmovilización de produtos, suspensión do exercicio de actividades, peches de empresas ou das súas instalacións, intervención de medios materiais e persoais e cantas outras se consideren sanitariamente xustificadas” (art. 26 Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade). E especialmente o artigo 54 da Lei 33/2011, de 4 de outubro, xeral de saúde pública prevé “c) O peche preventivo das instalacións, establecementos, servizos e industrias; d) A suspensión do exercicio de actividades” e “f) Calquera outra [...] se existen indicios racionais de risco”. E na liña do afirmado da competencia autonómica na materia esta lexislación estatal ten os seus ecos e réplicas en decenas de leis autonómicas de sanidade e nova normativa de plans de emerxencia ou alerta que se foi implantado. Así pois, a lexislación ordinaria permite incidir en actividades, así como respecto de bens, produtos ou procesos produtivos.²⁹

Baixo o réxime de alarma, o artigo 11 da Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño, non fai referencia específica ao cesamento de actividades específicas, se ben directamente permite intervir e “ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotacións ou locais de calquera natureza” (letra c). Non obstante, o artigo 12 segundo parece excluír esta opción para supostos de crises sanitarias. En todo caso, o mesmo artigo 12 primeiro parágrafo expresamente dá pé a aplicar a lexislación ordinaria de situacións excepcionais. E esta dota de cobertura a que se adopten medidas respecto das actividades. Sobre esta base, o artigo 10 Real Decreto 463/2020, do 14 de marzo, de alarma na primeira onda suspendeu a apertura ao público de locais e establecementos retallistas e “calquera outra actividade ou establecemento que a xuízo da autoridade competente poida supoñer un risco de contaxio” (art. 10.1.º). Evitando en calquera caso “aglomeracións” nas que se manteñan abertos (art. 10.2.º), suspéndense “actividades de hostalería e restauración” (art. 10.4.º) así como “verbenas, desfiles e festas populares”.

Foi especialmente destacable a xeneralización da suspensión de actividades dende o 30 de marzo de 2020 a través da chamada “hibernación” da economía. Articulouse a través do Real Decreto-lei 10/2020, do 29 de marzo, que tiña por “prioridade [...] limitar ao máximo a mobilidade.” Canalizouse a través dun “permiso retribuído recuperable, de carácter obrigatorio” de 10 días (art. 2). Como afirmei no seu día, dada a súa intensidade e carácter xeneralizado, pode considerarse que a suspensión total de actividades salvo as esenciais do Real Decreto-lei 10/2020 dende o 30 de marzo só debería adoptarse baixo o estado de excepción pois así o esixe a Lei orgánica 4/1981, do 1 de xuño. Non se trataría tanto dunha vulneración do artigo 55.1.º CE con relación ao artigo 116, dado que non se prevé a suspensión formal da liberdade empresarial (art. 38 CE). Guerrero xustificouno baixo a natureza propia dos estados de excepción apelando a certa flexibilidade interpretativa.³⁰ En calquera caso unha mellor regulación combinada con

claras garantías facilitaría a adopción destas medidas incluso suspensivas de dereitos do artigo 35 e 38 CE.

Cidoncha non dubida en que a medida durante o estado de alarma “afectou (e de que maneira!) á liberdade de exercicio da actividade empresarial”, “se o respecto ao contido esencial da liberdade de empresa queda nisto, a nosa sufrida liberdade non vale gran cousa como dereito fundamental”. Non obstante, lembra que a xurisprudencia constitucional foi bastante máis estrita polo que “unha prohibición xeral e case absoluta (con excepcións que confirman a regra) de exercer a actividade empresarial en determinados sectores de actividade económica, constitúe unha limitación de tal intensidade da liberdade de empresa que determina un impedimento práctico do seu exercicio”. Señala que non pode aducirse que fose temporal, pois precisamente isto é unha suspensión. Tamén, pola súa parte, considera que as restricións de capacidade ou de horarios tamén deberían ser autorizadas ou ratificadas xudicialmente. Conclúe que “ninguén parece crer que aquí está en xogo un dereito fundamental chamado liberdade de empresa”³¹.

De la Quadra³² lembra as amplas competencias non só en saúde senón en comercio interior das comunidades autónomas. De aí que é lóxico que unha norma estatal establecese habilitacións legais para que as propias autoridades autonómicas poidan restrinxir dereitos como o de liberdade de empresa, permitindo así a adopción de medidas sobre capacidade, desinfección, horarios, distancia, acondicionamento, suspensión do exercicio de actividades, peches de empresas ou as súas instalacións, ou intervención de medios materiais e persoais.

Este marco xurídico pode explicar que na segunda e terceira ondas o peche de establecementos ou restrición de actividades non se articulase a través da cobertura xeral dun Decreto de alarma, que non fai referencia a estas medidas. As suspensións, peches, condicións ou restricións adoptáronse sobre a base da lexislación sanitaria e das comunidades autónomas.

Polo xeral, en 2020 moitas autorizacións ratificacións xudiciais si que incluían estas medidas, simplemente sen distinción de se se trataba ou non dun dereito fundamental. Nalgúns casos afirmábase expresamente que a intervención en actividades económicas non afecta dereitos fundamentais, polo que non procedía a ratificación. Así sucede no Auto 142/2020, do 27 de outubro de 2000 do TSX Comunidade Valenciana. No seu FX 1º só se centra en restricións á liberdade de circulación e non nas “demais medidas, por tratarse de [...] supostos de intervención no exercicio de actividades económicas (ou outras asimilables), non están suxeitas –como explicaremos– ao control xudicial do que se trata.” Así, no FX 5º exclúe da súa análise “13. A intervención no exercicio de actividades económicas (ou outras asimilables), que tampouco está suxeito ao control previo de legalidade nesta orde xurisdiccional, sen prexuízo dos medios e recursos ordinarios que poidan articularse contra tal tipo de medidas”. O Auto 280/2020 do 28 de outubro de 2020 TSX Castela e León declara a perda sobrevida de obxecto respecto da ratificación xudicial de medidas que implicaban a suspensión ou condicións para actividades pola

adopción do decreto de alarma. Sen que se afirme expresamente, iso implica que non considera que afecten a dereitos fundamentais polo que non hai que ratificalas.

Cabe engadir que, sen prexuízo de que en moitos casos non se considere precisa a súa ratificación-autorización, sempre son posibles reaccións xudiciais efectivas fronte ás estas. Así, en pleno pico da terceira onda no inverno de 2021 destacou a suspensión das restricións á hostalería polo auto do 9 de febreiro do TSX do País Vasco PO 94/2021, Medidas cautelares 12/2021.

Sen prexuízo da suficiencia da lexislación ordinaria para aplicar estas restricións, en tanto en canto se adopten de modo colectivo no marco da lexislación de saúde, considero que estas medidas restritivas dos artigos 38 CE ou 35 CE si que deben ser sometidas á autorización-ratificación xudicial que esixe a Lei 29/1998. E así o creo por canto “impliquen a limitación ou restrición de dereitos fundamentais cando os seus destinatarios non estean identificados individualmente” (art. 10.8º, art. 11.1º e Lei 29/1998). A maior parte das restricións que implican ordes colectivas de peche, restrición severa de horarios ou capacidade considero que afectan a estas liberdades, polo que deben ratificarse. En canto ao fondo, a relevancia social, económica e para os afectados por estas medidas é tan intensa que non parece razoable excluír os artigos 38 e 35 CE dun dos “dereitos fundamentais”.

Unha futura regulación ben podería deixar claro este aspecto, sen que sexa problema legalmente excluír a ratificación-autorización ao respecto destas medidas. Iso non obsta, claro está, para a posibilidade de suspensión cautelar destas restricións.

5 PARA CONCLUIR: UN “ESTRÉS TEST” AO SISTEMA XURÍDICO QUE NON TODOS SUPERARON, Á ESPERA DO TC E DE MELLORAS NORMATIVAS

Que a vacinación nos fai ver a luz ao final do túnel, está claro. Que lamentablemente nos próximos tempos serán necesarias restricións de dereitos fundamentais en razón de enfermidades contaxiosas, tamén. Tan certo creo que é isto como o feito de que o marco xurídico español, tanto do dereito excepcional como especialmente a lexislación ordinaria, demostrouse claramente insuficiente. Non sei se o noso sistema xurídico superou a proba de *estrés test* á que foi sometido. Coas maiores restricións de dereitos da historia constitucional e un marco xurídico obsoleto, non foi exemplar un TC que polo menos durante ano e medio mirou cara a outro lado (coa efémera excepción do ATC 40/2020, do 30 de abril). Están pendentes dous recursos de constitucionalidade aos decretos de alarma de marzo e outubro. Tamén unha cuestión de constitucionalidade fronte á deficiente lexislación ordinaria, mencionado anteriormente, e un recurso de inconstitucionalidade fronte a un aspecto da nova lexislación de saúde galega por infrinxir a reserva de lei orgánica.³³ Especialmente respecto dos decretos de alarma, cando resolva o TC estará moi condicionado porque unha declaración de inconstitucionalidade podería ter efectos dificilmente calculables. En todo caso, as decisións do TC, especialmente se

non se dilatan no tempo, serán elementos esenciais para a regulación futura que debe acometerse. O Defensor do Pobo, sen prexuízo doutras actuacións plausibles, veuse desentender coa súa resolución do 3 de setembro de 2020, de non interpoñer recurso de inconstitucionalidade³⁴. Ao meu xuízo, máis alá do debate político, é incuestionable que a restrición (ou máis ben suspensión de dereitos)³⁵ do primeiro estado de alarma ben merecía ser elevada ao TC.

En calquera caso, a maior responsabilidade nas fallas do sistema xurídico posiblemente se debe a que o goberno non impulsou a lexislación nin o parlamento tivo ningún interese en dotar dun marco xurídico aceptable para que as autoridades sanitarias adoptasen medidas restritivas de dereitos fundamentais para a contención da pandemia. No outono de 2020 e na primavera de 2021 esta carencia foi clamorosa. As reformas da Lei 29/1998 en setembro de 2020³⁶ e de maio de 2021³⁷ foron insuficientes. O lexislador (e a maioría de grupos parlamentarios) desbotaron sen debate a posibilidade de aplicar unha regulación suficiente na materia³⁸. O goberno non mostrou ningún interese en liderar os cambios xurídicos importantes. Preferiu mostrarse como o *pacificador* ante o caos xurídico que el mesmo creou por omisión, especialmente, adoptando o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma. Os lexisladores autonómicos, ben ordinarios (Galicia) ou de urxencia (Cataluña, Aragón) en non poucos casos intentaron poñer parches a estas graves carencias lexislativas estatais, bordeando ou saltando os límites constitucionais. O TS ratificou o papel central do lexislador estatal e orgánico. E é que o lexislador autonómico só pode complementar, pero non suplir. Nesta liña, baixo o criterio do Consello de Estado³⁹, o Goberno recorreu a lei galega de saúde. Non lle falta razón ao meu xuízo, pero ben pode pensarse que, como o can do hortelán, o Goberno nin come as verzas nin deixa collelas.

Creo que foron as autoridades autonómicas e os xuíces os que máis puxeron da súa parte ante as fallas do sistema xurídico. E iso coas importantes diferenzas nos seus propios criterios, tanto pola incerteza xeneralizada como, especialmente, a falta dun marco xurídico aceptable. Uns e outros estaban nas trincheiras xurídicas, e aparentemente en bandos contrarios. O TS, especialmente á última hora, participou significativamente. Pola reforma da lei xurisdiccional de maio de 2021 o TS foi forzado a decidir polo recurso de casación respecto da ratificación-autorización das medidas dos TSX.

Quen subscribe está polo xeral a favor das argumentacións da maioría de resolucións xudiciais que foron contrarias ás medidas restritivas. Especialmente destacables foron os TSX de Aragón ou do País Vasco. Coa fin do estado de alarma en maio 2021, non obstante, moitos TSX que foran moi condescendentes pasaron a unha situación moito máis belixerante respecto da posibilidade de impoñer restricións coa lexislación de saúde (Castela e León, Castela - A Mancha, Canarias, Navarra, por citar algúns). A miña percepción persoal é que dende os tribunais *arrimaron o ombro* ata o indíxime, aceptando unha lexislación dificilmente admisible nun Estado de dereito. O TS ben puido negar radicalmente a suficiencia da lexislación sanitaria para adoptar medidas restritivas sanitarias, como o fixeron varios TSX. Creo que non o fixo en maio e xuño de

2021 porque xa bastante creba política e institucional houbo. Pero esa *patada* á inacción do goberno e lexislador estatal recibiríana nas súas pousadeiras as autoridades autonómicas, deixándoas nunha posición moi forzada. Para quen subscribe, as sentenzas do TS en casación de maio e xuño de 2021 zumegan unha gran dúbida de constitucionalidade sobre o marco xurídico. Antes de *romper a baralla*, admitiuse a duras penas a suficiencia do artigo 3 LO 3/1986, iso si, afirmando que é unha lexislación moi mellorable que tería que ter sido actualizada ás necesidades da pandemia. O TS preferiu poñer o listón moi alto para seguir admitindo restricións de dereitos coa devandita lei, ao esixir un *plus* de xustificacións e motivacións tanto ás autoridades sanitarias como aos TSX que as deben ratificar-autorizar. E todo iso á espera ou dunha nova lexislación ou da opinión do TC. Dende aquí modestamente intentouse poñer algo de luz na convulsa situación e achegar algúns criterios para futuras melloras reguladoras.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez García, V.J. 2020-2021. «El comportamiento del Derecho de crisis durante la segunda ola de la pandemia», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 90-91: 26-41.
- Bilbao Ubillos, J.M. 2020. «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba, *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Boix Palop, A. 2020. «COVID-19: La batalla jurídica contra la pandemia y los estados de alarma 'territorializados'», *Blog xurídico de Andrés Boix Palop sobre a actualidade do Dereito público español*, 8 de setembro de 2020 (Dispoñible en: <http://www.lapaginadefinitiva.com/aboix/?p=1722>).
- Cidoncha Martín, A. 2020. «Coronavirus y libertad de empresa», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba (dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0015>.
- Cierco Sieira, C. 2005. «Epidemias y derecho administrativo. Las posibles respuestas de la Administración en situaciones de grave riesgo sanitario para la población», en *Derecho y salud*, 13(2).
- Cotino Hueso, L. 2020a. «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del coronavirus», en *Diario La Ley*, 9606 (Dispoñible en: <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMsBf1CTEAAmM-DcwtjM7WY1KLizPw8WYMDI6CYsYFaXn5KaoiLs21pXkpqWmZeagpISWZapUt-ckhlQaptWmJOCapaalJ-fjaKSfEwEwBQINdEYwAAAA==WKE>).
- Cotino Hueso, L. 2020b. «La segunda ola de fuertes restricciones a Nuestros Derechos sin la vacuna de las Garantías», en *Valencia Plaza*, 1 de outubro de 2020 (Dispoñible en: <https://valenciaplaza>).

com/a-segunda-ola-de-fuertes-restricciones-a-nuestros-derechos-sin-la-vacuna-de-suficientes-garantias)

- Cotino Hueso, L. 2020c. «Los derechos fundamentales en tiempos del Coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria», en *El Cronista, IUSTEL, monográfico Coronavirus... y otros problemas*, marzo-abril 2020 (Disponible en: <http://www.elcronista.es/El-Cronista-n%C3%BAmero-86-87-Coronavirus.pdf>).
- Cotino Hueso, L. 2020d. «Las restricciones del derecho de reunión y manifestación bajo el Covid 19 (y la aparente constitucionalidad del decreto de alarma 463/2020 para el Tribunal Constitucional)», en J.F. Rodríguez Ayuso e E. Atienza (eds.), *Retos jurídico-éticos ante la crisis del Covid-19: perspectiva interdisciplinar*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Cotino Hueso, L. 2021. «La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la COVID», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- De La Quadra-Salcedo, T. 2020. «Estado Autonómico y lucha contra la pandemia», en P. Biglino Campos e F. Durán Alba (dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Díez-Picazo, L. 2018. «Artículo 21», en M. Rodríguez-Piñero e M.E. Casas (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario (Tomo 1)*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE, Tribunal Constitucional e Ministerio de Xustiza.
- Domenech, G. 2020. «Comunidades autónomas, derechos fundamentales y COVID-19», en *Almacén de Derecho*, 21 de xullo 2020 (Disponible en: <https://almacenederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-COVID-19>)
- Gamero Casado, E. 2020. «Legalidad y control de las nuevas limitaciones de derechos ante rebrotes del COVID-19», en *Almacén de Derecho*, 27 de agosto 2020 (Disponible en: <https://almacenederecho.org/legalidad-y-control-de-las-nuevas-limitaciones-de-derechos-ante-rebrotes-del-COVID-19>)
- González de Lara Mingo, S. 2020. «Hacia la era de la “nueva anormalidad” jurídica instaurada por la vía del uso de los Reales Decretos y las Órdenes Ministeriales», en *Diario La Ley*, 9649 (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.é/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmN-DAyNDU7Wy1KLizPw827DM9NS8kIQa6jAwoSAAAA=WKE>)
- Guerrero Vázquez, P. 2021. «Estado de alarma sanitaria y medidas limitativas de la actividad económica», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Leiva Escudero, G. 2020. «Constitucionalidad de las restricciones a la libertad de circulación en el estado de alarma por el coronavirus COVID-19», en *Diario La Ley*, 9642. (Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.é/Content/DocumentoRelacionado>).

aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMDSzMjQ7Wy1KLi-zPw827DM9NS8kIS15JzUxCKXxJJU58Sc1LyUxCLbkKLSVADkQvFB-NwAAAA==WKE).

Ortega Carballo, C. 2020. «Dereito de manifestación en tempos de pandemia», en *Revista Administración & Cidadanía, EGAP*, 15(2): 359-376.

Peñalver i Cabré, A. 2020. «Afectaciones a la libertad de circulación por la pandemia de la COVIDien-19 y su régimen sancionador en el estado de alarma», en *Revista Catalana de Derecho Público*, n. especial COVID-19.

Presno Linera, M.Á. 2021. «El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por COVID-19», en C. Garrido López (ed.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

NOTAS

- 1 Sobre restricións á liberdade de circulación, entre outros Peñalver, 2020 ou Leiva, 2020.
- 2 Sobre o tema remítome á próxima publicación centrada no (mal) uso da lexislación de saúde. Cotino, 2020b.
- 3 Así por exemplo baixo o Decreto 926/2020, do 25 de outubro, de alarma na Comunidade Valenciana durante tres fins de semana confínaróse as cidades de máis de 50 mil habitantes.
- 4 En efecto, FX 4º afirmábase que tal suspensión cabería por Decreto de alarma (non estado de excepción) (Dispoñible en: <https://t.co/XG8gavYax?amp=1>).
- 5 Acordo do 16 de xaneiro do 2021, do Presidente da Xunta de Castela e León, que estableceu o inicio do horario de limitación da liberdade de circulación das persoas, en todo o territorio de Castela e León, a partir das 20,00 horas.
- 6 «A evolución da pandemia –e, en particular, o ritmo de vacinación– serán os que determinen a necesidade –ou non– da súa prórroga ou a adopción por parte da autoridade sanitaria competente de medidas de maior laxitude na afectación a dereitos fundamentais» (FX 7º).
- 7 Doménech, 2020.
- 8 Gamero, 2020; Boix Palop, 2020; Doménech, 2020 e, en xeral Velasco nos seus numerosos escritos, por citar algúns.
- 9 Entre outras moitas, auto do 11 de outubro de 2020 TSX Galicia restricións en Ourense, auto do TSX Castela e León do 24 de setembro de 2020 ou o auto 21 de outubro de 2020 do TSX Castela e León ratifica restricións en Salamanca, ou catro autos do 22 de outubro de 2020 TSX de Extremadura ratifican medidas nunha vintena de municipios.
- 10 Cuestión de inconstitucionalidade TSX Aragón, Sección 1.ª (proc. 332-2020), en relación co artigo 10.8 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, introducido pola disposición final segunda da Lei 3/2020, do 18 de setembro.
- 11 Orde Foral 57/2020, do 21 de outubro, da Conselleira de Saúde.
- 12 Cabe lembrar o segundo Decreto de alarma limitado a Madrid (Real Decreto 900/2020, do 9 de outubro).
- 13 Recurso de inconstitucionalidade número 5342-2020, promovido por Deputados do Grupo Parlamentario de Vox no Congreso (Dispoñible en: <https://www.voxespana.e/wp-content/uploads/2020/11/RECURSO-INCONSTITUCIONALIDAD.pdf>).
- 14 «(...) o control xudicial requirido ás Salas dos Tribunais Superiores de Xustiza e da Audiencia Nacional debe comportar a comprobación de que a Administración que pide a ratificación: (i) é a competente para adoptar as medidas que se van ratificar; (ii) invoca os (...) preceptos legais (...) que lle confiran habilitación; (iii) identificou con suficiente claridade o perigo grave para a saúde pública derivado dunha enfermidade transmissible que é preciso conxurar para preservar o dereito á saúde e á vida con indicación dos feitos que así o acreditan; (iv) estableceu debidamente a extensión dese risco dende o punto de vista subxectivo, espacial e temporal; e (v) xustificou que non dispón doutros medios menos agresivos para afrontalo e que os orzamentos son idóneos e proporcionados. E, sobre eses presupostos, (vi) a Sala correspondente deberá concluír se a devandita xustificación é suficiente e se a limitación pretendida é efectivamente idónea, necesaria e proporcionada». Segue de STS n. 719/2021 do 24 de maio (FX 4º).
- 15 Cotino, 2020a.
- 16 Tampouco o aborda, nesta revista, Ortega, 2021 e Presno, 2021: 29-30, céntrase algo na restrición baixo estado de alarma.
- 17 González de Lara Mingo, 2020.
- 18 Bilbao, 2020: 24; Díez-Picazo, 2018: 646.
- 19 Un exemplo de ampla regulación, Ordenanza reguladora da ocupación do dominio público municipal de Valencia, aprobada por acordo plenario con data: 27/06/14, Publicación BOP: 15/07/14.
- 20 Dispoñible en: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-13-juin-2020-manifestations-sur-a-voie-publique>.
- 21 «A prohibición de manifestacións na vía pública que reúnan máis de dez persoas simultaneamente non pode, polo tanto, salvo en circunstancias especiais, considerarse estritamente proporcional aos riscos para a saúde agora incorridos e apropiada ás circunstancias de tempo e lugar, así requiridas polas disposicións do Artigo».
- 22 Cabe lembrar as excepcións: "a) Adquisición de alimentos, produtos farmacéuticos e de primeira necesidade, así como adquisicións e prestacións de servizos especificados no art. 10.
b) Asistencia a centros, servizos e establecementos sanitarios.
c) Desprazamento ao lugar de traballo para efectuar prestacións laborais, profesional ou empresarial.
d) Retorno ao lugar de residencia habitual.
e) Asistencia e coidado a maiores, menores, dependentes, persoas con discapacidade ou persoas especialmente vulnerables.
f) Desprazamento a entidades financeiras e de seguros.
g) Por causa de forza maior ou situación de necesidade.
h) Calquera outra actividade de análoga natureza."
- 23 Así por exemplo no Plan para a transición cara a unha nova normalidade: guías da fase 1 e 2. Modificada 1 de xuño de 2020, 10 en xeral, 15 en municipios pequenos en fase 1.

- 24 Disponible en: https://www.naiz.eus/media/asset_publics/resources/000/744/458/original/20201022_auto_tsjpv_restricciones.pdf
- 25 Presno, 2021: 30.
- 26 Disponible en: <https://elpais.com/sociedad/2021-01-25/galicia-limita-las-reuniones-a-solo-los-convivientes-y-cierra-la-hosteleria.html#:~:text=Entre%20estas%20nuevas%20medidas%20est%C3%A1,cerrados%20o%20al%20aire%20libre.&text=Anteriormente%2C%20el%20l%C3%ADmite%20para%20este,reuniones%20era%20de%20seis%20personas.>
- 27 Cidoncha, 2020: 22-23.
- 28 Guerrero, 2020: en especial 24 e ss.
- 29 Cierco, 2005: 252 e ss.
- 30 Guerrero, 2020: 8-10.
- 31 Cidoncha, 2020: 14 e 23.
- 32 de la Quadra, 2020: 10.
- 33 Recurso de inconstitucionalidade do Goberno respecto do novo artigo 38 sobre medidas preventivas en materia de saúde pública Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, redacción por Lei de saúde de Galicia 8/2021, do 25 de febreiro.
- 34 Disponible en: https://www.defensordelpueblo.ê/wp-content/uploads/2020/09/resolucion_estado_alarma.pdf
- 35 En especial Cotino, 2021b.
- 36 Reforma da Lei 29/1998 por Lei 3/2020, do 18 de setembro.
- 37 Reforma da Lei 29/1998 por Real decreto-lei 8/2021, do 4 de maio.
- 38 O 28 de xullo o Grupo parlamentario Popular presentou unha Proposición de Lei orgánica de protección da saúde e dos dereitos e liberdades fundamentais que foi retirada e volveuse presentar o 5 de agosto (122/000077). Esta foi rexeitada na súa toma de consideración.
- 39 Consello de Estado: Ditames Número de expediente: 213/2021. Considera que a lei autonómica só pode complementar a lei orgánica e a lei galega excede o devandito papel.