



Revista Galega de Administración Pública, EGAP  
Núm. 62\_xullo-decembro 2021 | pp. 141-174  
Santiago de Compostela, 2021  
<https://doi.org/10.36402/regap.v0i62.4871>  
© Dionisio Fernández de Gatta Sánchez  
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371  
Recibido: 30/11/2021 | Aceptado: 16/12/2021

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Finalización do estado de alarma: a desorganización xurídico-administrativa continúa

Finalización del estado de alarma: la desorganización jurídico-administrativa continúa

End of the state of alarm: the legal-administrative disorganization continues

62 Regap

Regap



ESTUDIOS

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
Profesor titular de Dereito Administrativo  
Universidade de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0002-7776-0783>

[dgatta@usal.es](mailto:dgatta@usal.es)

**Resumo:** A pandemia da COVID-19 provocou en España a declaración de tres estados de alarma (en marzo e outubro de 2020), con bastantes problemas xurídico-constitucionais e administrativos, os cales se agudizaron coa finalización do último, en maio de 2021, xa que o Goberno da nación se desentendeu da xestión da epidemia, responsabilizando as comunidades e cidades autónomas desta, nun proceso mal chamado de “cogobernanza” que provocou máis problemas aínda. Por outra banda, déronse ao Tribunal Supremo uns poderes cuasi-normativos e administrativos que así mesmo xeraron outros problemas. Finalmente, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais o primeiro e o terceiro dos estados de alarma declarados, así como o peche do Congreso dos Deputados. E todo iso sen ter unha lexislación apropiada para loitar contra a COVID-19, sen ter que apelar sempre aos estados excepcionais, e iso en pleno ascenso da sexta *onda* da epidemia en España.

**Palabras clave:** COVID-19, estado de alarma, problemas xurídico-administrativos, Constitución española, dereito, España.

**Resumen:** La pandemia del COVID-19 provocó en España la declaración de tres estados de alarma (en marzo y octubre de 2020), con bastantes problemas jurídico-constitucionales y administrativos, los cuales se han agudizado con la finalización del último, en mayo de 2021, ya que el Gobierno de la nación se ha desentendido de la gestión de la epidemia, responsabilizando a las comunidades y ciudades autónomas de esta, en un proceso mal llamado de “cogobernanza” que ha provocado más problemas aún. Por otra parte, se han dado al Tribunal Supremo unos poderes cuasi-normativos y administrativos que asimismo han generado otros problemas. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales el primero y el tercero de los estados de alarma declarados, así como el cierre del Congreso de los Diputados. Y todo ello sin tener una legislación apropiada para luchar contra el COVID-19, sin tener que apelar siempre a los estados excepcionales, y ello en pleno ascenso de la sexta *ola* de la epidemia en España.

**Palabras clave:** COVID-19, estado de alarma, problemas jurídico-administrativos, Constitución española, derecho, España.

**Abstract:** The COVID-19 pandemic caused in Spain the declaration of three states of alarm (in March and October 2020), with many legal-constitutional and administrative problems; which have worsened with the completion of the last one, in May 2021, since the Government of the Nation has disregarded the management of the epidemic, holding the Autonomous Communities and Cities responsible for it, in a process misnamed “co-governance”, which has caused even more problems. On the other hand, the Supreme Court has been given quasi-normative and administrative powers, which have also generated other problems. Finally, the Constitutional Court has declared unconstitutional the first and third of the states of alarm declared, as well as the closure of the Congress of Deputies. And all this without having appropriate legislation to fight against COVID-19, without always having to appeal to exceptional states, and this in the midst of the rise of the sixth wave of the epidemic in Spain.

**Key words:** COVID-19, state of alarm, legal and administrative problems, Spanish Constitution, Law, Spain.

**SUMARIO:** 1 O mal chamado “modelo de cogobernanza” e a súa incidencia na desorganización da xestión da loita contra a COVID-19. 2 A finalización do estado de alarma... sen lexislación axeitada, e aumentando a desorde xurídico-administrativa. 3 A intervención xudicial en relación con medidas sanitarias que inciden en dereitos fundamentais. O novo papel (cuasi-normativo e administrativo) do Tribunal Supremo. 4 A Sentenza do Tribunal Constitucional 148/2021, do 14 de xullo: a inconstitucionalidade do estado de alarma declarado en marzo de 2020. 5 A Sentenza do Tribunal Constitucional 168/2021, do 5 de outubro, que concede amparo polo peche do Congreso dos Deputados durante o estado de alarma de marzo de 2020. 6 A inconstitucionalidade do mal chamado “*proceso de cogobernanza*” e da prórroga do estado de alarma de outubro de 2020: a STC 183/2021, do 27 de outubro.

## 1 O mal chamado “modelo de cogobernanza” e a súa incidencia na desorganización da xestión da loita contra a COVID-19

Sen ter rematado aínda a última prórroga do primeiro estado de alarma pola crise da COVID-19, o 21 de xuño de 2020, e malia que algúns altos representantes institucionais afirmaban que a crise sanitaria “parecía” que se continúa<sup>1</sup>, a terrible situación provocada pola pandemia do coronavirus continuou, volvendo coller forza no verán dese ano e agudizándose en outubro coa denominada segunda *onda*, que algúns altos

<sup>1</sup> Véxase a intervención do presidente do Goberno da nación no Congreso dos Deputados o 20 de maio: <https://www.psoe.es/actualidad/noticias-actualidad/sanchez-hemos-parado-juntos-al-virus-y-ahora-debemos-culminar-con-unidad-esta-victoria-y-emprender-tambien-unidos-la-reconstruccion-social-y-economica-de-espana/> (decembro de 2021).

cargos públicos sanitarios negaron, producíndose moitos máis falecidos e enfermos, cunhas perspectivas económicas e sociais moi negativas e complicadas, e con problemas xurídicos e administrativos engadidos.

A epidemia do coronavirus en España acadou o “pico” de contaxios da primeira “onda” o 26 de marzo de 2020, con 9.159 novos casos, e con 929 falecidos o día 31 de marzo (aínda que os datos oficiais de falecidos nesta época, como é sabido, deben pórse en dúbida, ao non coincidiren cos datos dos rexistros civís ou doutros informes especializados). Comeza a partir de entón a baixar ata 1.787 novos contaxios o 21 de maio e 283 falecidos o 26 de maio; e desde entón segue a baixar ata chegar a 2.615 novos casos o día 23 de xullo e 12 falecidos o 14 de agosto. A partir de entón confirmase a nova “onda” de aumento dos contaxios, tendencia alcista que continuou aumentando ata o 22 de outubro, cando os novos contaxios diarios foron 20.986 e os falecidos 140. Pasouse, en incidencia acumulada, de 10,22 casos por 100.000 habitantes en 14 días o 1 de xullo a 151,47 casos o 20 de agosto, a 361,66 casos o 23 de outubro e a 436 o 27 de outubro. E 1.116.738 contaxiados en total, co que España se colocou, por desgraza, entre os países con peores datos do mundo.

Non obstante, e malia o acontecido neses meses, a nivel político, xurídico e administrativo, aprendeuse pouco ou nada<sup>2</sup>, tendo en conta os problemas expostos pola declaración do estado de alarma do 14 de marzo de 2020, en relación coa súa incidencia nos dereitos fundamentais e a algúns excesos normativos producidos (que confirmou, aínda que algo tarde, a STC 14,8/2021, do 14 de xullo), que se plasmaron na interposición dun bo número de recursos e querelas contra actuacións realizadas, ou por non realizalas, nese tempo, xa que, aínda co compromiso formal no mes de maio dalgúns membros destacados do Goberno da nación para realizar reformas legislativas<sup>3</sup>, malia os avisos e propostas formuladas para facer fronte a unha posible nova crise sanitaria (p. ex., a Proposición de Lei orgánica de protección da saúde e dos dereitos e liberdades fundamentais, presentada polo Grupo Parlamentario Popular, BOCG-CD, Serie B, n. 106-1, 7/9/2020)<sup>4</sup>, finalmente non se aprobou ningunha nova norma nin se realizou reforma legislativa ningunha, a nivel nacional, que paliase algúns dos problemas xurdidos e que lles permitise ás administracións públicas competentes adoptar medidas máis adecuadas para loitar contra a epidemia, sen

Regap



ESTUDIOS

<sup>2</sup> A esta tremenda situación pode aplicarse a atinada frase de ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021, p. 69, ao afirmar que “... calquera resposta para a loita contra unha gran crise (como é a pandemia que agora nos asola) debe ser dirixida desde órganos que non só teñan o poder xurídico de actuar (“potestas”), senón que as persoas que os integran deben contar, ademais, cunha forza moral (“auctoritas”) que os faga acredores do maior respecto e da maior confianza social...”

<sup>3</sup> Véxanse as declaracións da daquela vicepresidenta primeira do Goberno da nación, señora Calvo, o 14 de maio de 2020: <https://www.elmundo.es/espana/2020/05/13/5ebc2a4521efa022768b45fd.html> (decembro de 2021).

<sup>4</sup> A pesar do seu axeitado sentido xurídico común, e que podía terse modificado na súa tramitación, ao presentala a oposición parlamentaria, esta proposición de lei orgánica debateuse na sesión plenaria do Congreso dos Deputados n. 59, celebrada o 17 de novembro de 2020 (BOCG-*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n. 62/2020 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-62.PDF#page=17](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-62.PDF#page=17)), e foi rexeitada (por 249 votos en contra, 98 a favor e 1 abstención <https://www.congreso.es/web/guest/operdata/votaciones?targetDate=17%2F11%2F2020&targetLegislatura=XIV>).

ter que declarar unha vez máis o estado de alarma e, en todo momento, garantir os dereitos fundamentais e as liberdades públicas dos cidadáns<sup>5</sup>.

Ademais, as resolucións e actuacións xudiciais relativas aos recursos e querelas interpostas, e á propia realidade da epidemia, provocaron desde o inicio interpretacións e intervencións diversas, e ás veces contraditorias, sobre algúns dos problemas xerados, en especial nos casos que inciden en dereitos fundamentais e liberdades públicas; aínda que, neste punto, algúns problemas se intentaron solucionar coa reforma da Lei da xurisdición contencioso-administrativa de 1998 mediante a disposición derradeira 2.<sup>a</sup> da Lei 3/2020, do 18 de setembro, de medidas procesuais e organizativas para facer fronte á COVID-19 no ámbito da Administración de xustiza (BOE do 19), ao modificar e ordenar dunha maneira máis axeitada as competencias de certos órganos xudiciais, en relación con estas situacións; aínda que non solucionou o problema das discrepancias, e mesmo decisións contraditorias, entre xuíces e tribunais, e non parece que as novas disposicións sexan suficientes para avalar limitacións de dereitos indiscriminadas como as que adoptaron determinadas comunidades autónomas, xa que a posible incidencia-limitación dos dereitos fundamentais previstos nos artigos 15 a 29-CE unicamente lle corresponde, se é o caso, ao Estado mediante lei orgánica, e nin a declaración do estado de alarma, conforme a CE e a LOEAEs, nin a lexislación sanitaria e de medidas especiais vixente permiten en ningún caso que as comunidades e cidades autónomas poidan limitar os dereitos fundamentais<sup>6</sup>.

Por outra parte, desde o punto de vista administrativo e organizativo, a pesar das claras, e irrenunciabes, competencias do Estado en materia de sanidade exterior e sobre bases e coordinación xeral da sanidade que reconece a Constitución española (art. 149-1.<sup>o</sup>-16.<sup>a</sup>), o Goberno da nación, desde antes de que finalizase, o 21 de xuño de 2020, o estado de alarma declarado en marzo, nunha calculada operación de tipo político, renunciou a exercer as súas propias competencias na materia<sup>7</sup> e deixou-lles ás comunidades autónomas a xestión principal das accións contra a epidemia, producíndose unha apreciable desorde normativa e administrativa<sup>8</sup> e importantes

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19 (Prólogo de Ángel Sánchez Blanco)*, Ratio Legis, Salamanca, 2021, pp. 111-126.

<sup>6</sup> ARAGÓN REYES, M., "Covid-19 y Estado Autonómico", Tudela Aranda, J. (coord.), *Estado Autonómico y Covid-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 4-5, <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0204>; e TAJADURA TEJADA, J., "El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 120, 2021, pp. 137-175, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.04>.

<sup>7</sup> De feito, pódese manter que esta situación se produce desde a aprobación da Orde SND/387/2020, do 3 de maio (BOE do 3), dos reais decretos 514/2020, do 8 de maio, e 555/2020, do 5 de xuño (BOE do 6), que aprobaron a cuarta e as sexta prorrogas do primeiro estado de alarma, e especialmente do Real decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19 (BOE do 10), cuxa tramitación como lei, unha vez validado, comezou o 25 de xuño e que se plasmou, bastantes meses despois, na Lei 2/2021, do 29 de marzo, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19 (BOE do 30), coloquialmente denominada "Lei das máscaras", debido ao problema xurdido ao ser máis exixente no seu uso en todo momento e lugar. Posteriormente, o modelo confirmárase no estado de alarma declarado en outubro (Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, BOE do 25).

<sup>8</sup> Neste sentido, ARAGÓN REYES sinala con claridade que "... un dos problemas principais que, ao meu xuízo, se puxeron de manifesto é a decisión de descargar nas comunidades autónomas esa tarefa [de loitar contra a pandemia], pois, respecto dela, nin o Estado deixa de ter competencias de obrigatorio exercicio nin os poderes autonómicos as posúen para adoptar, por si sós, as medidas que a grave situación require" (ARAGÓN REYES, M., "Covid-19 y Estado Autonómico", cit., p. 1).

problemas tanto na propia xestión da epidemia como na afectación ás liberdades públicas (p. ex., algunhas das normas rexionais referidas a confinamentos de poboacións enteiras ou outras medidas)<sup>9</sup>.

En efecto, os Estados democráticos tiveron que facer fronte, e teñen que facelo de feito, no presente, por problemas e situacións reais de anormalidade, provocadas por múltiples causas, entre elas as crises sanitarias e epidemias, como a actual da COVID-19<sup>10</sup>. Estas circunstancias en xeral adoitan estar previstas nos ordenamentos, para avalar medidas xurídicas, administrativas, económicas, etc., baixo a cobertura dunha declaración de emerxencia, que permite o uso, perfectamente lexítimo e democrático, do denominado dereito de necesidade<sup>11</sup> ou de emerxencia, que avala a adopción de medidas especiais para loitar ou atallar as circunstancias sinaladas, pero non polo lexislador ordinario, senón por outro de carácter extraordinario, que adopta medidas, algunhas mesmo con forza de lei, coa finalidade de salvar o Estado e a sociedade correspondente.

Nos países da Unión Europea, tales estados de emerxencia, con distintos nomes e regulacións, como xa sabemos, prevense nas súas constitucións, en particular nas máis modernas (así acontece, por citar algúns próximos, en Alemaña, Italia, Francia ou Portugal), aínda que nalgúns outros, non pertencentes á UE, por razóns históricas non se regulan nos seus textos constitucionais (como nos Estados Unidos e no Reino Unido). En todos estes textos, a regulación dos estados de emerxencia caracterízase por producirse unha concentración do poder público, principalmente do lexislativo e o administrativo, e así mesmo a nivel territorial, ao ser o método máis efectivo para adoptar decisións, de forma eficaz e rápida como adoitan exixir esas circunstancias; e en ningún deses países se permite unha descentralización total na adopción de decisións, xa que provoca unha apreciable descoordinación e desorganización, e en última instancia unha ineficacia real nas medidas de loita contra a crise ou calamidade concreta; en tales países non hai descentralización de accións cara a outras instancias territoriais, senón unha concentración de accións e poderes, xeralmente, na instancia superior, no Goberno do Estado (sexa federal ou rexional)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> En palabras de ARAGÓN REYES, "o Goberno estatal optou por descargar nas comunidades autónomas a responsabilidade de adoptar as medidas que considerasen necesarias para resolver a crise sanitaria, provocando (...) unha variedade de actuacións caracterizadas pola descoordinación, a confusión e, mesmo, o enfrontamento territorial nalgúns casos, que non contribúen á eficacia das decisións autonómicas que se foron tomando" (ARAGÓN REYES, M., "Covid-19 y Estado Autonómico", cit., p. 2).

<sup>10</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V. e ARIAS APARICIO, F., "El derecho ante situaciones de crisis: apuntes esenciales sobre cómo se ha procedido para hacer frente a la pandemia de coronavirus", *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, n. 2, 2020, pp. 281-294, <https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4676>.

<sup>11</sup> ÁLVAREZ GARCÍA sinala, con acerto, que "... a necesidade está ligada ao instituto de autoconservación inherente a todo organismo vivo, e, polo tanto, tamén ao Estado. Así, desde tempos inmemoriais, o Estado intentou asegurar a súa supervivencia a través de distintos mecanismos que, aínda que de natureza meramente fáctica nas súas orixes, estaban plenamente xustificadas por aquel sacrosanto principio de autoconservación"; engadindo que "... o dereito non podía ser, de ningún modo, alieo a esa realidade e, por iso, intentou, progresivamente, establecer un marco normativo dirixido a canalizar xuridicamente aquelas actuacións extraordinarias 'de necesidade' de carácter fáctico. Ese marco xurídico tiña o dobre obxectivo de habilitar, á vez que limitar, a actuación dos diferentes poderes públicos" (ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 32-33).

<sup>12</sup> No caso de Italia, as rexións participan na xestión da crise do coronavirus, pero no marco das normas e directrices de emerxencia aprobadas polo Goberno da República; e no caso de Alemaña, que é un Estado federal, e non rexional como España, modificouse en maio a Lei de protección contra as infeccións de 2000, precisamente para centralizar no Goberno federal a adopción de medidas contra a COVID-19. Véxase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19*, cit., pp. 27-36.

Esa mesma idea recóllese claramente na Constitución española de 1978 (art. 116) e, sobre todo, na Lei orgánica dos estados de alarma, excepción e sitio (LOEAES) de 1981 (BOE do 5 de xuño). En efecto, polo que se refire ao estado de alarma, que é o que nos afecta agora, o artigo 7-LOEAES establece claramente que no estado de alarma a autoridade competente será o Goberno ou, por delegación deste, o presidente da comunidade autónoma “*cando a declaración afecte exclusivamente a todo ou parte do territorio dunha Comunidade*”, precepto que está en consonancia co artigo 5-LOEAES, que prevé que, cando os supostos que xustifican o estado de alarma “*afecten exclusivamente a todo ou parte do ámbito territorial dunha Comunidade Autónoma*”, o seu presidente poderá solicitar do Goberno (sen que sexa preceptiva nin vinculante a solicitude) a declaración de estado de alarma<sup>13</sup>, interpretación que confirmou a STC 83/2016, do 28 de abril (FX n. 8). Nos dous preceptos, particularmente no artigo 7, prevese que a solicitude da alarma e/ou a designación como autoridade competente delegada recaia nos presidentes das comunidades autónomas cando a declaración ou os feitos que xustifican o estado de alarma afecten exclusivamente a todo ou parte do ámbito territorial da comunidade correspondente; pero en ningún caso se prevé que, sendo unha pandemia como a actual, que non coñece fronteiras, e que afecta, polo tanto, a toda España ou, mellor dito, a todo o mundo, se poidan designar como autoridades competentes delegadas os dezasete presidentes rexionais e os presidentes de Ceuta e Melilla<sup>14</sup>.

Dados os problemas neste caso de saúde e sanitarios derivados da pandemia da COVID-19, que obviamente non se detén na liña xeográfico-administrativa que se para unhas comunidades autónomas doutras, e que xustifican o estado de alarma, a LOEAES pregoa a dirección da crise centralizada no Goberno da nación, e só no caso previsto (cando as causas da emerxencia “*afecten exclusivamente a todo ou parte do ámbito territorial dunha comunidade autónoma*”) pode dar lugar á intervención do correspondente presidente autonómico, e ser designado, se é o caso, como autoridade delegada do estado de alarma<sup>15</sup>.

Ademais, insistimos, o artigo 7-LOEAES permite a designación do presidente rexional como autoridade competente delegada “*cando a declaración*” afecte exclusivamente a todo ou parte do territorio dunha comunidade (aínda que esa solicitude

<sup>13</sup> Non obstante, as previsións dos dous preceptos non se utilizaron no estado de alarma de Madrid (Real decreto 900/2020, do 9 de outubro, BOE do mesmo día 9), pois, a pesar de que afectaba unicamente a algunhas cidades do territorio da comunidade, o Goberno da nación declarou sen que a presidenta da comunidade o solicitase e designouse a si mesmo como autoridade competente, e non á presidenta citada, que tería sido o máis adecuado constitucional e legalmente e desde o punto de vista da xestión sanitaria da epidemia.

<sup>14</sup> Neste mesmo sentido, ÁLVAREZ GARCÍA afirma, en relación co estado de alarma de marzo, con claridade que “[n]on é de recibo a delegación de competencias aos presidentes autonómicos na medida en que estamos ante unha crise que se estende de xeito inclemente [e indivisible] por todo o territorio nacional”. (ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, cit., p. 45). Pola súa parte, nesta mesma liña argumental, ARAGÓN REYES sinala que “*o Estado non está inerte, por suposto, e facilita sobradamente os instrumentos xurídicos necesarios para combater a dita crise, iso si, respectando as regras e procedementos exixidos: habilitacións legais suficientes e, cando iso non existe, declaración dos estados excepcionais. Ambos os dous instrumentos son de exclusiva e obrigada titularidade estatal, que non pode ser transferida ás comunidades autónomas*” (ARAGÓN REYES, M., “Covid-19 y Estado Autonómico”, cit., p. 7).

<sup>15</sup> Neste mesmo sentido, sinala ARAGÓN REYES que “[u]n dos problemas que están na raíz desta situación é, paréceme, a inadecuación de combater un mal xeral, que se estende (con maior ou menor gravidade) en todo o territorio nacional, con medidas territorialmente limitadas ao ámbito de cada comunidade autónoma. A pandemia, díxose con frase gráfica, non coñece fronteiras, menos aínda dentro do territorio estatal” (ARAGÓN REYES, M., “Covid-19 y Estado Autonómico”, cit., p. 2).

nin é preceptiva nin vinculante), pero no estado de alarma de marzo e no actual, declarado polo Real decreto 926/2020, do 25 de outubro (BOE do mesmo día 25), artigo 3, a declaración do estado de alarma “*afecta a todo o territorio nacional*” (non así no caso do estado de alarma de Madrid, que como sabemos afectou exclusivamente á capital e a outras cidades da comunidade, e a pesar do cal non se designou como autoridade delegada a súa presidenta)<sup>16</sup>. Parece claro, pois, que non é posible constitucionalmente designar os 19 presidentes das comunidades e cidades autónomas como autoridades competentes delegadas.

Por outra banda, a designación como tales autoridades competentes delegadas aos presidentes autonómicos e de Ceuta e Melilla implica, na actualidade, o outorgamento de poderes non precisamente de menor importancia, xa que o artigo 2-3.º do Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o actual estado de alarma, e prorrogado ata o 9 de maio de 2021, habilítaos para ditar, por delegación do Goberno da nación, as ordes, resolucións e disposicións para a aplicación do previsto nos artigos 5 a 11, que son os que implican limitacións e afectacións aos dereitos e liberdades, e, o que é máis importante, para iso non será precisa a tramitación de procedemento administrativo ningún nin é de aplicación o réxime de ratificación xudicial de medidas, previsto na Lei da xurisdición contencioso-administrativa. Desta forma, concédeselles un importante poder real a tales autoridades competentes delegadas, nunca coñecido, e eliminando un importante sistema de control xudicial, posibilitando (como efectivamente aconteceu) unha desorde normativa e administrativa na adopción e aplicación das medidas contra o virus. Ademais, por se o anterior fose pouco, o artigo 11 do mesmo Real decreto 926/2020 permite, de acordo co artigo 11-b-LOEAES, que as autoridades competentes delegadas poderán impor no seu ámbito territorial a realización das prestacións persoais obrigatorias que resulten imprescindibles no ámbito dos seus sistemas sanitarios e sociosanitarios para responder á situación de emerxencia sanitaria actual.

En efecto, como xa resaltamos, a pesar das claras competencias en materia de sanidade exterior e, en particular, sobre as bases e coordinación xeral da sanidade que recoñece o Estado á Constitución española (art. 149-1.º - 16.ª)<sup>17</sup>, o Goberno da nación, desde que finalizou o 21 de xuño o estado de alarma declarado en marzo, non exerceu as súas propias competencias na materia (cuxo negativo e claro exemplo é a situación do Aeroporto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, en relación coa entrada de persoas de países afectados pola epidemia en España, practicamente sen ningún control sanitario efectivo) e deixou ás comunidades autónomas a primeira fronte de actuacións contra a epidemia, producíndose unha desorde normativa real e problemas de importancia na propia xestión da epidemia<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Ver o comentario de ARAGÓN REYES da nota anterior.

<sup>17</sup> Este artigo 149-1.º-16.ª-CE atribúelle ao Estado, co carácter de exclusiva, a competencia sobre as bases e coordinación xeral da sanidade, o que supón, entre outras cousas, segundo xurisprudencia constitucional consolidada, que está obrigado (e non só facultado) a adoptar unha regulación uniforme e de vixencia en todo o territorio nacional destinada a preservar os intereses xerais que concorren na sanidade, mediante normas legais e, excepcionalmente, regulamentarias, e mesmo para adoptar decisións e actuacións que teñan como obxecto a regulación inmediata de situacións concretas.

<sup>18</sup> Sobre as disfuncións do Estado fortemente descentralizado que creou a Constitución española de 1978 e da acción das comunidades autónomas, algunhas das cales se reflectiron claramente nos estados de alarma actuais, así como algunhas

É dicir, dunha apreciable centralización de competencias no Goberno da nación e nalgúns dos seus ministros, como autoridades delegadas, durante o estado de alarma de marzo e algunhas das súas prórrogas, pasouse a unha “devolución”<sup>19</sup> competencial ás comunidades autónomas, e ás cidades de Ceuta e Melilla, practicamente completa sen suxeición a directriz de coordinación a nivel nacional ningunha, ao non exercer o Goberno da nación as súas funcións constitucionais en relación con esta situación de emerxencia, aínda non finalizada. De feito, como se dixo, pasouse a unha especie dun dereito “confederal” de excepción ou de “estado de alarma composto” onde a loita xurídica e administrativa contra o coronavirus xira case completamente sobre as autoridades sanitarias rexionais e de Ceuta e Melilla<sup>20</sup>. Este proceso, como sinalamos, non parece moi conforme co bloque de constitucionalidade, formado pola propia Constitución española e pola Lei orgánica dos estados de alarma, excepción e sitio.

Este proceso, que se denominou indebidamente de “cogobernanza” (pois non se “cogoberna” aquilo que xuridicamente non se pode, como vimos)<sup>21</sup>, estableceuse principalmente, como sinalamos, na Orde SND/387/2020, do 3 de maio (BOE do 3), no Real decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño (BOE do 10), e nos reais decretos das prórrogas do estado de alarma de marzo, con valor de lei, especialmente no artigo 6-1.º do Real decreto 555/2020, do 5 de xuño (BOE do 6), que aproba a sexta prórroga da alarma, confirmándose no estado de alarma declarado en outubro de 2020<sup>22</sup>.

---

propostas de reforma, ver SÁNCHEZ BLANCO, Á., *Cauces sociales para la democracia. Reforma del Estado y consolidación de la Constitución de 1978*, Thomson Reuters-Aranzadi, Universidade de Málaga (Facultade de Dereito-Dpto. de Dereito Público), Cizur Menor, 2020, especialmente o capítulo “Las disfunciones generadas por las comunidades autónomas. Alternativa correctora”, pp. 127-157.

<sup>19</sup> Así o denomina ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La devolución competencial a las Comunidades Autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia de COVID-19”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 55, 2020; e ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, cit., pp. 75-107.

<sup>20</sup> Con nitidez o sinala, cuxas palabras compartimos, o maxistrado da Sala do Contencioso do Tribunal Superior de Xustiza de Aragón D. Juan José CARBONERO REDONDO, no seu atinado traballo “De la Ley... ¿a la Ley? ¿Involucionando hacia un Estado sin Derecho? Apuntes de urgencia sobre los decretos reguladores del segundo estado de alarma: la fundación de un derecho ‘confederal’ de excepción”, *Diario La Ley*, n. 9749, 4 de decembro de 2020, pp. 1 e 2, quen afirma que “... non queda claro se estamos ante un estado de alarma ao uso, ou é outra cousa diferente, dificilmente encadrable en ningún dos estados excepcionais. En realidade, (...) non se está a aplicar a normativa vixente, senón que se está, baixo o seu paraugas e asumindo enunciados desta –modo de coartada–, configurando un dereito de emerxencia de contido moi diferente e tamén novo”, e seguidamente, con máis claridade aínda se cabe, continúa afirmando que ese novo dereito de excepción se caracteriza por dúas notas: “pola primeira, adáptase e actualízase este espazo normativo –o único que quedaba intacto por falta de uso ata a data– a un sistema de organización territorial e de distribución do poder, no centro do cal non está xa o Estado, senón a comunidade autónoma, comezando a intuírse que se empeza a superar o federal para entrar en terreo máis parecido ao confederal; pola segunda, dótase de extraordinaria potencia as administracións protagonistas da actuación fronte á crise, con controis xudiciais exiguos, cando existen, e laxos controis parlamentarios, co Goberno da nación como paraugas”.

<sup>21</sup> Neste sentido, ARAGÓN REYES afirma, con rotundidade, que “[p]ara combater a situación sanitaria que, desde o pasado xullo (de 2020), se está a reproducir, o Estado, de acordo coas regras constitucionais, ten unhas competencias irrenunciáveis, de exercicio obrigatorio, que non pode endosar ás comunidades autónomas”, engadindo que “... nin o Estado pode evitar a súa responsabilidade na adopción de medidas sanitarias (...) para facer fronte á pandemia, nin as comunidades autónomas, que si teñen recoñecida competencia para “desenvolver” as bases estatais, poden substituír a obriga de regulación (e mesmo ás veces de execución) básica que só ao Estado lle corresponde. A chamada “cogobernanza” (...) non pode inducir á confusión de que o Estado só pode actuar a través de tal colaboración, xa que ten determinadas competencias exclusivas que, por si só, e non supeditado á vontade concorde dunha comunidade autónoma (ou de todas elas), ha de exercer, necesariamente” (ARAGÓN REYES, M., “Covid-19 y Estado Autonómico”, cit., pp. 2 a 4).

<sup>22</sup> Este proceso normativo análzao con detalle ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La devolución competencial a las Comunidades Autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia de COVID-19”, cit.; e ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, cit., pp. 75-107.



Efectivamente, a Orde SND/387/2020, do 3 de maio (BOE do mesmo día 3), sen unha base clara nos reais decretos de declaración da alarma de marzo (a pesar das referencias xerais á consideración do ministro de Sanidade como autoridade delegada do Goberno da nación no estado de alarma, *ex* artigos 4-2.º e 3.º, 7-6.º e 10-6.º do Real decreto 463/2020), e as prórrogas establecidas ata entón, regulou o proceso de cogobernanza coas comunidades autónomas e as cidades de Ceuta e Melilla para a transición a “*unha nova normalidade*” [sic], mediante o cal, de acordo co denominado “*Plan para a transición a unha nova normalidade*”, adoptado polo Consello de Ministros o 28 de abril de 2020<sup>23</sup>, a decisión sobre o avance ou retroceso nos diferentes territorios a través das distintas fases do plan lle corresponde ao ministro de Sanidade mediante un proceso de gobernanza conxunta ou cogobernanza coas comunidades e cidades autónomas, no que as dúas institucións actuarán en permanente diálogo baixo os principios de cooperación e colaboración, tomando as decisións finais a partir da avaliación conxunta dos indicadores previstos no plan e considerando todos os factores que poden influír sobre a evolución da epidemia, decisión que en todo caso se procurará que sexa consensuada, pero que a adoptará o ministro de Sanidade. Así mesmo, prevese que, neste proceso de cogobernanza, as comunidades autónomas e as cidades de Ceuta e Melilla poidan trasladar ao Ministerio de Sanidade propostas específicas de desescalada nos seus territorios de acordo co esquema orientativo previsto no citado plan, así como propor algunha actividade non contemplada entre as actividades permitidas nas diferentes fases.

Posteriormente, o contido substantivo esencial da regulación da “*cogobernanza*” desta orde ministerial foi elevado a rango legal polo Real decreto 514/2020, do 8 de maio (BOE do 9), polo que se prorroga o estado de alarma declarado en marzo, ao asumilo no seu artigo 3, que regula o procedemento para a denominada desescalada; ademais, incorpórase un proceso de codecisión Goberno da nación–comunidades e cidades autónomas, e permitiuse, durante o estado de alarma declarado, a celebración das eleccións galegas e vascas convocadas.

O marco autonómico de intervención no denominado proceso de desescalada ratificouse polo Real decreto 537/2020, do 22 de maio (BOE do 23), que aproba a cuarta prórroga do estado de alarma, engadindo algunhas medidas máis, e polo Real decreto 555/2020, do 5 de xuño (BOE do 6), que aproba a sexta, e última, prórroga do estado de alarma de marzo, que reafirmou as medidas de cogobernanza, de desescalada e de codecisión.

Pero ademais, e isto é máis destacable, o artigo 6-1.º deste último real decreto establece que, durante o período de vixencia desta prórroga, as autoridades competentes delegadas para o exercicio das funcións a que se fai referencia no Real decreto 463/2020, do 14 de marzo, serán o ministro de Sanidade, baixo a superior dirección do presidente do Goberno, conforme o principio de cooperación coas comunidades autónomas, e quen posúa a presidencia da comunidade autónoma, engadindo que a autoridade competente delegada para a adopción, supresión, modulación e execución

<sup>23</sup> Acceso web: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2020/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf> (decembro de 2021).

de medidas correspondentes á fase III do plan de desescalada será, en exercicio das súas competencias, exclusivamente quen posúa a presidencia da comunidade autónoma, agás para algunhas. É dicir, prodúcese unha designación de autoridades delegadas e un traslado de funcións ás comunidades autónomas en contra do previsto na CE e na LOEAEs, que se reafirmará no estado de alarma xeral de outubro, pero non no aplicable a Madrid.

Pola súa parte, o Real decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19 (BOE do 10), nos seus artigos 1 a 3, inclúe as comunidades autónomas no proceso de desescalada<sup>24</sup>.

Finalmente, serán a declaración do estado de alarma de outubro de 2020 e as súas prórrogas as normas que consoliden ese modelo de “*cogobernanza*” da crise do coronavirus.

Consonte estas normas, e o chamado “*proceso de cogobernanza*” implantado, a situación (que xa se vía *vir*)<sup>25</sup> dunha apreciable desorganización xurídico-administrativa agravouse na segunda *onda* da epidemia, ao que contribuíu indubidablemente que o Goberno da nación se desentendese totalmente, e continuou facéndoo, da súa xestión e da adopción de medidas comúns e debidamente coordinadas para todo o país, deixando, pola contra, que as comunidades e cidades autónomas xestionen a loita contra o virus (e, con certa sorpresa, tamén o complexo proceso de vacinación, sobre o que desde xaneiro de 2021 xa se coñeceron problemas, como, p. ex., a repartición

<sup>24</sup> Non obstante, a exposición de motivos do Real decreto-lei (apdo. III) sinala que “... *é necesario establecer a continuidade dunha serie de medidas no conxunto do territorio nacional co fin de previr e controlar posibles rebrotes da enfermidade cando deixen de ser aplicables as medidas adoptadas durante o estado de alarma, prazo no que non resulta factible a súa aprobación mediante o procedemento lexislativo ordinario, nin sequera utilizando unha eventual vía de urxencia*”, parágrafo que concorda pouco co proceso de cogobernanza establecido e introduce ao final unha afirmación incerta, pois se o Goberno da nación tivese querido remitir ás Cortes Xerais un proxecto de lei de modificación da lexislación sanitaria, orgánica e ordinaria, coa finalidade de non ter que acudir á declaración do estado de alarma, tivo tempo suficiente, de marzo a xuño (...) e desde o 21 de xuño de 2020, en que finalizou o primeiro estado de alarma, ata o mes de outubro, en que se declararon dous estados de alarma máis. Sobre o mal uso do decreto-lei durante a epidemia do coronavirus, con exemplos, ver FERNANDES ROMERO, I., “Patologías del Decreto-ley durante la crisis sanitaria generada por la Covid-19”, Diario La Ley, n. 9888, 9 de xullo de 2021.

<sup>25</sup> Certamente, aínda que hai que afirmar claramente que afrontar esta pandemia desde o punto de vista sanitario non está a ser nada doado, que as perspectivas socioeconómicas son moi negativas e que, ademais, xuridicamente se complicaron moito as medidas e as actuacións das administracións públicas, igualmente debe afirmarse que na primeira *onda* da epidemia a imprevisión e os erros de apreciación por parte do Goberno da nación, xunto con outras circunstancias, trouxeron consigo a declaración do estado de alarma en marzo e as súas sucesivas prórrogas ata o 21 de xuño, con algúns problemas constitucionais (principalmente, pola afectación a dereitos e liberdades fundamentais), e moitas actuacións con certos problemas legais que provocarían a interposición dun bo número de recursos, demandas e querelas.

Así, recorreuse contra a propia declaración do estado de alarma de marzo e as súas prórrogas (providencia do Tribunal Constitucional do 6 de maio, BOE do 8), recurso que non foi resolto polo Tribunal Constitucional ata xullo de 2021, a pesar da súa esencial transcendencia, á vista de que posteriormente se declararon dous estados de alarma máis, tamén con problemas constitucionais e legais claros. De terse resolto ese recurso antes, un gran número dos problemas constitucionais e legais xerados teríanse resolto moito antes (aínda que, dependendo do sentido da sentenza, poderían xurdir outros de natureza distinta).

Ademais, durante o período do estado de alarma de marzo ditáronse normas e tomáronse decisións administrativas, ás veces confusas e contraditorias entre si, ou dun territorio a outro, con incidencia en dereitos e liberdades, que, ao teren que ser ratificadas polos correspondentes órganos xudiciais, produciron resolucións confusas e contraditorias; por exemplo, en materia do exercicio dos dereitos de reunión e manifestación (ata que se ditou o Auto TC 40/2020, do 30 de abril), ou da liberdade relixiosa, da existencia de medios sanitarios (polo menos, por agora, ata a STS 1271/2020, do 8 de outubro, que admite parcialmente o recurso interposto, constatando a falta de tales medios), ou da autorización xudicial de intervencións sanitarias, o que provocou un apreciable desconcerto entre os cidadáns, incidindo negativamente na efectividade das medidas contra o virus.

Posteriormente, a situación descrita manteríase en España durante as sucesivas ondas da epidemia (seis ata agora, en decembro de 2021).

non igualitaria das vacinas e algunhas dificultades en relación coas xiringas), as cales comezaron a publicar un importante número de normas de todo tipo<sup>26</sup>, con medidas ás veces contraditorias que cambiaban moi rapidamente, aínda que é verdade que moitas veces tales modificacións e a rapidez na súa adopción estaban xustificadas debido á propia evolución da pandemia<sup>27</sup>, case todas elas sen poderse encaixar na lexislación sanitaria, tanto orgánica como ordinaria (a Lei xeral de sanidade de 1986, a Lei orgánica de medidas especiais en materia de saúde pública, tamén de 1986, e a Lei de cohesión e calidade do Sistema Nacional de Saúde de 2003)<sup>28</sup>.

Os exemplos desta desorde xurídico-administrativa son moitos: os problemas coas compras de material sanitario na primeira *onda* da epidemia e coas máscaras<sup>29</sup> (incluíndo o surrealista debate posterior sobre a redución do IVE, permitida pola UE desde había tempo); as limitacións de movementos e reunións das persoas, que cada comunidade adopta en función dos seus razoamentos particulares, e con ámbitos territoriais moi diversos, incidindo nas liberdades públicas (principalmente, a libre circulación, o dereito de reunión e a liberdade de empresa); a imposición de *toques de queda* xerais e de horarios de peche de actividades, variando dunhas a outras; as medidas económicas de axuda pola epidemia, a realización descoordinada de test do virus e da propia campaña de vacinación contra o coronavirus; as modificacións de normas por canles non axeitadas<sup>30</sup>; os excesos normativos<sup>31</sup>, etc. Descoordinación e desgobierno favorecido polo desentendemento do Goberno da nación, tamén claramente apreciable<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> O código electrónico sobre o dereito autonómico aplicable á epidemia da COVID-19 inclúe nada menos que 550 páxinas... unicamente de referencias normativas. Véxase BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *COVID-19. Derecho Autonómico*, Marinero Peral, Á.M.ª (ed.), Madrid, 2021. Acceso web: [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=396\\_COVID-19\\_Derecho\\_Autonómico&tipo=C&modo=1](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=396_COVID-19_Derecho_Autonómico&tipo=C&modo=1) (decembro de 2021).

<sup>27</sup> Á relación entre a pandemia do coronavirus e os cambios no sistema normativo refírese atinadamente o importante auto do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid 128/2020, do 8 de outubro, ao sinalar que: *"A Sala é consciente da gravidade da crise sanitaria sen precedentes, ante a que se enfrontan os poderes públicos e que padece a nosa sociedade, constatada xa o 11 de marzo de 2020, cando a Organización Mundial da Saúde elevou a situación de emerxencia de saúde pública ocasionada pola COVID-19 a pandemia internacional. Tamén o é da necesidade de adoptar medidas inmediatas e eficaces de diversa índole para protexer a saúde dos cidadáns, conter a propagación da enfermidade e reforzar o Sistema Nacional de Saúde, entre as que cabería incluír medidas limitativas de dereitos fundamentais de maior ou menor alcance. Para iso o noso sistema constitucional articula instrumentos xurídicos de diversa natureza que ofrecen canles xurídicas diferentes para delimitar, modular, restrinxir, e mesmo suspender os dereitos fundamentais das persoas, respectuosos coas garantías constitucionais"*.

<sup>28</sup> ARAGÓN REYES mantén, con bastante razón, que "[n]on pode existir, en materia de limitación de dereitos fundamentais, unha especie de *habilitación en branco* efectuada pola lei orgánica a favor doutras normas (segundo doutrina constante do TC), e menos a simples ordes... Ademais de que (...) tal *habilitación para limitar dereitos non está prevista, nin sequer de xeito expreso, na propia LO 3/1986. En definitiva, o noso ordenamento constitucional non permite unha especie de 'lei de plenos poderes' para a adopción de 'calquera medida' que as autoridades públicas consideren necesaria para facer fronte a unha crise sanitaria. Nin o fin xustifica os medios, nin os dereitos fundamentais poden estar supeditados ao vello lema salus publica suprema lex esto*". (ARAGÓN REYES, M., "Covid-19 y Estado Autonómico", cit., pp. 4 y 7).

<sup>29</sup> A legalidade da imposición do uso obrigatorio das máscaras confírmaa a STS 1569/2020, do 20 de novembro. Posteriormente, o artigo 6 da Lei 2/2021, do 29 de marzo, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19 (BOE do 30), ratifica o dito uso obrigatorio (con certa polémica, tamén).

<sup>30</sup> Por exemplo, mediante o Real decreto-lei 6/2020, do 10 de marzo (BOE do 11), reformouse o artigo 4 da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública (BOE do 29), argumentándose que este precepto non tiña carácter de lei orgánica, aínda que é obvio que esa afirmación unicamente a pode facer o Tribunal Constitucional.

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19*, cit., pp. 90-96. Non obstante, polo menos, algúns dos excesos normativos máis rudos foron declarados inconstitucionais polo Tribunal Constitucional (ver, p. ex., as SSTC 110 e 111/2021, do 13 de maio).

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19*, cit., pp. 147-167.

Ademais, ante o feito de que o Goberno da nación non elaborase nin remitise ás Cortes Xerais proxecto de lei ningún que permitise loitar contra a pandemia nin procedese a modificar, polo menos, a lexislación sanitaria vixente (que actualmente o segue estando), varias comunidades autónomas comezaron a adoptar leis propias na materia, algunhas das cales incluíron preceptos con claros problemas constitucionais, por afectar a competencias nacionais ou aos dereitos fundamentais.

Entre estas, en plena vixencia do estado de alarma declarado en outubro de 2020, pode citarse a Lei galega 8/2021, do 25 de febreiro (DOG do 26), de modificación da Lei de saúde de Galicia, que na súa exposición de motivos xustifica a súa aprobación nos problemas existentes por non contar con instrumentos legais suficientes para loitar contra o coronavirus, sinalando algunhas das carencias da lexislación sanitaria vixente, precisando, por iso, que a lei aprobada inclúe medidas globais que complementan a lexislación nacional na materia. Non obstante, algunhas disposicións teñen claros problemas constitucionais e legais. Por exemplo, ao permitirles ás autoridades rexionais e locais adoptar medidas que inciden nos dereitos fundamentais, sen estar declarado o estado de alarma (debendo terse en conta, ademais, que, estando declarado, unicamente o presidente da comunidade estaría avalado para adoptalas); encoméndanse as funcións de vixilancia epidemiolóxica a máis corpos de funcionarios, sen precisalos; engádense máis medidas preventivas á lista das previstas na Lei orgánica 3/1986, cuestión que non pode levar a cabo a lexislación rexional, e ademais algunhas das medidas previstas pódenas adoptar as autoridades sanitarias locais, ademais das rexionais, e prevese a vacinación obrigatoria (o que non é posible establecer pola lexislación rexional).

Contra a lei anterior, o presidente do Goberno da nación interpuxo un recurso de inconstitucionalidade, o 30 de marzo de 2021, en particular en relación coa previsión da vacinación obrigatoria<sup>33</sup>, que trouxo consigo a suspensión desta, que o Tribunal Constitucional mantivo mediante auto do 20 de xullo de 2021 (BOE do 29).

En sentido similar, aprobouse a Lei 3/2020, do 3 de decembro, pola que se establece o réxime xurídico de alerta sanitaria para o control da pandemia COVID-19 en Aragón (BOAr do 4), modificada posteriormente, cuxo preámbulo mantén que, “*co obxecto de concretar a xenérica habilitación da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, é ao lexislador aragonés ao que lle corresponde, conforme a distribución constitucional de competencias, concretar o alcance das medidas que poden considerarse necesarias para reducir os riscos para a saúde pública*”, e posteriormente trata de xustificar (sen éxito, xa que non é posible constitucionalmente) que a lexislación rexional pode precisar e concretar as disposicións da Lei orgánica 3/1986 relativas á limitación de dereitos fundamentais. Con esta filosofía, asumida sen problema ningún, a lei rexional procede inconstitucionalmente a regular nada menos que o confinamento xeral da poboación (art. 6), aínda que se prevé a autorización ou ratificación xudicial para algunhas medidas (art. 15), establece certas modulacións, moi concretas, dos niveis de alerta sanitaria, excedéndose das

<sup>33</sup> Ver o Ditame do Consello de Estado 213/2021, do 22 de marzo, relativo á interposición do recurso de inconstitucionalidade contra esta lei.

competencias na materia, ao corresponderlle ao Estado (arts. 17 a 33); régúlase, con problemas de constitucionalidade, o denominado confinamento perimetral de ámbitos territoriais determinados por ministerio da lei (rexional), cunha forte incidencia limitativa nos dereitos fundamentais, e o confinamento ordenado pola autoridade sanitaria (arts. 34 a 36).

Así mesmo, os problemas xurídico-administrativos apareceron desde o seu inicio, en decembro de 2020, no proceso de vacinación contra o coronavirus, destacando en particular o feito de que a estratexia nacional de vacinación non se adoptou mediante ningún instrumento xurídico, plasmándose unicamente nun documento, sen valor xurídico ningún, non publicado en ningún diario oficial, e sen referencias, claro, aos posibles recursos a interpor<sup>34</sup>. Con esta inseguridade xurídica, que non se solucionou despois, as comunidades autónomas iniciaron a campaña de vacinación como puideron (aínda que é verdade que houbo serias dificultades de dispoñibilidade de vacinas a nivel europeo); xurdiron certos problemas materiais e de xestión (como o das iniciais xiringas inadecuadas para vacinar, a xestión da vacina de AstraZeneca, etc.), e produciuse o episodio da dimisión, forzada, do xefe do Estado Maior da Defensa, formalmente, por vacinarse sen respectar a orde fixada<sup>35</sup>.

E novamente a desorde xurídico-administrativa para facer fronte ao coronavirus<sup>36</sup> reflectiuse de forma clara nas decisións relativas ao peche perimetral das comunidades e cidades autónomas durante a “*ponte*” festiva do día de San Xosé, o 19 de marzo de 2021, que foi venres e festivo en parte de España, e sobre todo durante Semana Santa, a seren os días 1 e 2 de abril Xoves e Venres Santos.

En efecto, fronte á máis axeitada posibilidade de que o Goberno da nación adoptase as medidas restritivas correspondentes como autoridade delegada do estado de alarma, que obviamente o era, e que tivese corrixido os problemas de xestión administrativa da epidemia producidos, preferiuse seguir co mal chamado sistema de cogobernanza, que trouxo consigo a reprodución da desorde xurídico-administrativa xa coñecido, pois as comunidades autónomas comezaron a tomar medidas que non se adecuaban ao acordo do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde do 10 de marzo de 2021, nin ao sistema competencial relativo ao estado de alarma, ao só ser posible que fosen adoptadas polas autoridades delegadas, como as decisións sobre os “*toques de queda*”, os peches perimetrais de comunidades e cidades

<sup>34</sup> CONSELLO INTERTERRITORIAL DO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE, *Estrategia de vacunación frente a COVID-19 en España*, Madrid, 2 de decembro de 2020, actualizado posteriormente en varias ocasións (a última o 2 de novembro de 2021) [COVID-19\_EstrategiaVacunacion.pdf (mcsbs.gob.es)]. Sobre esta cuestión, véxase DEL CARPIO FIESTAS, V. e PÉREZ SÁNCHEZ, G., “La estrategia de vacunación del coronavirus: la nada jurídica para luchar contra la pandemia”, *Blog Rayas en el Agua*, 23 de xaneiro de 2021. Acceso web: <https://elotroblogdeveronicadelcarpio.com/> (decembro de 2021).

<sup>35</sup> En relación con este caso, e outros, adoptáronse decisións e produciuse un debate con certos matices demagóxicos, e politicamente moi correcto, que fixeron que o rei, o presidente do Goberno, etc., tivesen que seguir esa orde de vacinación implantada, sen base xurídica ningunha, e case “*facere colda*” nos puntos de vacinación. Non cabe dúbida, e así aconteceu noutros países europeos e do mundo, que hai persoas, polo esencial e importante cargo que ocupan e as funcións que desempeñan, que deben ser vacinadas e protexidas en primeiro lugar, precisamente porque representan o Estado, diríxeno, protéxeno, manteñen o sistema sanitario, etc., e así se realizou en moitos outros países, con absoluta normalidade, e sen demagogia ningunha.

<sup>36</sup> Sobre esa desorganización, ata marzo de 2021, véxase FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19*, cit., pp. 191-227.

autónomas, a fixación do número de persoas en reunións en espazos e vías públicas, e en espazos públicos pechados.

Por outra parte, a única lei ordinaria aprobada polas Cortes Xerais en materia sanitaria, despois dun ano e tres meses de epidemia e un ano desde o primeiro estado de alarma contra o coronavirus, é a Lei 2/2021, do 29 de marzo, de medidas urxentes de prevención, contención e coordinación para facer fronte á crise sanitaria ocasionada pola COVID-19 (BOE do 30 de marzo), que procede da tramitación como lei do Real decreto-lei 21/2020, do 9 de xuño de 2020 (BOE do 10), sen apenas cambio ningún no seu contido, e con algúns erros, o que é un reflexo da situación de descoido e de non preocuparse polas cuestións que importan. De feito, o segundo parágrafo do preámbulo, ao describir o contido da nova lei, refírese ao real decreto-lei 21/2020, cuxo artigo 1 se refire á situación posterior ao estado de alarma declarado en marzo de 2020, cando desde entón se declararon outros dous, e o declarado en outubro de 2020 foi prorrogado ata maio de 2021, e ademais, por exemplo, a súa disposición adicional 3.<sup>a</sup>, que é idéntica á do real decreto-lei, refírese á concesión de determinados avais, previsión que tiña sentido en xuño de 2020, ao aprobarse o real decreto-lei, pero xa non moito en marzo de 2021, e se introduciron algunhas novidades, que causaron certa sorpresa, como, por exemplo, a obrigatoriedade total do uso das máscaras en calquera lugar (art. 6; introducido no texto mediante unha emenda do Grupo Socialista), cuxa obrigatoriedade, e cumprimento, foron rapidamente postos en dúbida por algunha comunidade autónoma, presión que deu resultado, e, finalmente, o réxime de uso das máscaras en espazos abertos e ao aire libre flexibilizouse ao modificarse ese artigo mediante o Real decreto-lei 13/2021, do 24 de xuño (BOE do 25), xerando (consciente ou inconscientemente) a impresión a moitas persoas da súa non obrigatoriedade, o que contribuíu sen dúbida á *quinta onda*, cuxo pico máis alto foi o 26 de xullo, e ao inicio da *sexta*, en novembro de 2021.

## 2 A finalización do estado de alarma... sen lexislación axeitada, e aumentando a desorde xurídico-administrativa

O cuarto estado de alarma da nosa historia constitucional, como é sabido, declarouse mediante o Real decreto 926/2020, do 25 de outubro (BOE do mesmo día 25), con polémica, principalmente debido á súa extensa prórroga, ata nada menos que o 9 de maio de 2021 (Real decreto 956/2020, do 3 de novembro, BOE do 4) e a que confirmou practicamente a desaparición do Goberno da nación da dirección e xestión da epidemia da COVID-19<sup>37</sup>. Ademais, a súa finalización, prevista para ese mesmo día 9 de maio, tamén se produciu cunha importante polémica xurídico-administrativa,

<sup>37</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, cit., pp. 134-147; ARAGÓN REYES, M., "Covid-19 y Estado Autonómico", cit., pp. 8-12; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga (...) de nuevo con problemas constitucionales", *Diario La Ley* (Grupo Wolters Kluwer), n. 9741, de 23 de novembro de 2020. Acceso web: [https://diariolaley.laleynext.es/di/2020/11/23/el-real-decreto-926-2020-de-25-de-octubre-del-estado-de-alarma-de-madrid-y-el-desbarajuste-juridico-administrativo-de-las-medidas-contra-](https://diariolaley.laleynext.es/di/2020/11/23/el-real-decreto-926-2020-de-25-de-octubre-del-estado-de-alarma-de-madrid-y-el-desbarajuste-juridico-administrativo-de-las-medidas-contra)

xa que a expansión do coronavirus non estaba controlada aínda (pois, malia que a cuarta onda parecía que remitía, a quinta onda iniciárase en xuño), a pesar do avance do proceso de vacinación<sup>38</sup>.

Non obstante, cando se intentou dobregar a cuarta onda da pandemia, que foi menos virulenta (chegaría o 26 de abril a 235 de incidencia acumulada, e logo comezou a descender), e ante a negativa do Goberno a elaborar e tramitar ningún texto lexislativo para non ter que declarar novamente o estado de alarma, malia os anuncios realizados en maio de 2020<sup>39</sup>, o marco xurídico-administrativo para loitar contra a COVID-19 continuaba (e continúa, a finais de novembro de 2021) sendo o mesmo que antes de declararse a pandemia de coronavirus e o estado de alarma de marzo de 2020<sup>40</sup>, e que está constituído, en canto ás súas principais normas, pola Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública (BOE do 29); a Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade (BOE do 29); e a Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública (BOE do 5)<sup>41</sup>, sen prexuízo da utilización, se é o caso, da lexislación en materia de seguridade nacional e cidadá ou en materia de emerxencias e protección civil. E debe sinalarse que, por razóns constitucionais, esta lexislación ordinaria e orgánica non pode ser a base para limitar dereitos fundamentais con carácter xeral<sup>42</sup>, e menos aínda polas comunidades e cidades autónomas.

En efecto, entre as normas anteriores para facer fronte a epidemias ou outras calamidades similares destaca a importancia da Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública, e en concreto o seu artigo 3, que, como é sabido, co fin de controlar as enfermidades transmisibles, permite á autoridade sanitaria, ademais de realizar as accións preventivas xerais, “*adoptar as medidas oportunas para o control dos enfermos, das persoas que estean ou estivesen en contacto con estes e do medio ambiente inmediato, así como as que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible*”. Certamente, e á vista da gravidade da pandemia actual da COVID-19 e á súa expansión mundial, parece evidentemente insuficiente o texto deste precepto, en particular as dúas primeiras partes subliñadas, que se refiren ao control de enfermos e das persoas que estean ou estivesen en contacto cos

Regap



ESTUDIOS

elcoronavirus-a-otro-estado-de-alarma-con-prorroga-de-nuevo-con-problemas-constitucionales (decembro de 2021), e FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19*, cit., pp. 169-190.

<sup>38</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V., “Un nuevo capítulo en el desconcierto jurídico de la lucha contra la pandemia de Covid-19: ¿la rebelión de los jueces?”, *Foro de Investigación CSYJ, Universidad de Extremadura*, 10 de maio de 2021. Acceso web: forocsyj.com; e TAJADURA TEJADA, J., “Sin legalidad no hay libertad”, diario *El País*, 29 de abril de 2021. Véase la opinión del entonces ministro de Justicia, CAMPO, J.C., “La buena noticia del fin del estado de alarma”, diario *El País*, 10 de maio de 2021.

<sup>39</sup> Véxanse as declaracións da vicepresidenta primeira do Goberno da nación do 14 de maio de 2020: <https://www.elmundo.es/espana/2020/05/13/5ebc2a4521efa022768b45fd.html>.

<sup>40</sup> Ver *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Ámbitos de la Seguridad Nacional: Seguridad frente a Pandemias y Epidemias*, Lozano Miralles, J. e Carazo Liébana, M.ª. (selección e ordenación), Madrid, 2021. Acceso web: [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=406\\_Ambitos\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Nacional\\_Seguridad\\_frente\\_a\\_Pandemias\\_y\\_Epidemias&tipo=C&modo=2](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=406_Ambitos_de_la_Seguridad_Nacional_Seguridad_frente_a_Pandemias_y_Epidemias&tipo=C&modo=2) (decembro de 2021).

<sup>41</sup> CARDONA FERNÁNDEZ, A.M.ª, “Finalización del Estado de Alarma ¿Y ahora con qué marco regulador nos encontraremos?”, *Diario La Ley*, n. 9850, 14 de maio de 2021, 4 pp.; e CARMONA CONTRERAS, A., “Mejor prorrogar la alarma que la incertidumbre”, diario *El País*, 13 de maio de 2021.

<sup>42</sup> En xeral, sobre o problema, véxase ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La normativa habilitante para dictar medidas sanitarias generales limitativas de derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Foro de Investigación CSYJ, Universidad de Extremadura*, 8 de junio de 2021. Acceso web: forocsyj.com (decembro de 2021).

anteriores, frases que fan referencia a enfermos e persoas concretas, pero non parece que con esas frases se poidan adoptar medidas para referirse aos miles de enfermos e contaxiados polo coronavirus.

Neste sentido, entre o gran número de resolucións xudiciais ditadas durante esta crise, é moi claro na interpretación dese precepto o Auto do TSX de Aragón 89/2020, do 10 de outubro (relativo ás medidas de restrición da liberdade deambulatoria no termo municipal de La Almunia de Doña Godina, en Zaragoza, adoptadas polo Goberno de Aragón), ao sinalar que, *“para empezar, fala do control de enfermidades transmisibles, non fala de acometer situacións de crise sanitaria, de epidemia, ou de pandemia”*, e que *“[p]ara afrontar situacións de crise sanitaria o ordenamento xurídico español conta con outros medios e ferramentas xurídicas e normativas”*, pero *“sen que, de maneira específica (...) se faga referencia a medidas que impliquen privación a grande escala da liberdade deambulatoria dun grupo indiferenciado de persoas, e moito menos dunha poboación enteira. En definitiva, a corentena de grupos indiferenciados, non identificados de poboación”* (que era o asunto sometido a ratificación xudicial), engadindo, nun parágrafo destacable, que *“o artigo 3 se está a referir sempre, como non pode ser doutro modo dado que nos atopamos ante un dereito fundamental por definición de titularidade individual e non colectiva, a persoas concretas e determinadas, que presentan unha clara relación ou asociación co axente causante da intervención administrativa, isto é, a enfermidade. Fálase de enfermos e persoas que se relacionaron con eles. A cláusula aberta final non salva o baleiro existente cando se pretende a restrición –intensísima debe dicirse unha vez máis– que se impón a toda calquera persoa, non identificable senón pola súa soa pertenza ao termo municipal no que a incidencia da enfermidade é maior. A medida que se adopta refírese a persoas que viven no mesmo municipio, pero das que se descoñece todo outro dato ou relación coa enfermidade, as cales son obrigadas, a prevención, a someterse a determinadas condicións de exercicio –ou de non exercicio– dun dereito fundamental...”*. É máis, o tribunal conclúe con claridade que *“o artigo 3 da Lei orgánica 3/1986 non ampara limitacións ou restricións –ou quasi suspensións– de dereitos fundamentais a grande escala ou de grupos non identificados de persoas...”*, e que *“[e]n todo momento, sempre, se entendeu (...) que as medidas de control de enfermidades transmisibles adoptables pola Administración eran medidas sobre persoas concretas e determinadas, pola súa relación directa ou indirecta coa enfermidade, pero en ningún caso co territorio ou núcleo de poboación afectado”*.

Non obstante, a frase final do artigo 3, citado, ao ser máis aberta e ampla, parecía que podería permitir adoptar todas as medidas que se consideren necesarias en caso de risco de carácter transmisible, e podería así servir de base xurídica segura para a adopción de medidas efectivas contra o coronavirus, aínda que afectasen a dereitos fundamentais. Pero esta interpretación tamén foi posta en dúbida polo Auto do TSX de Castela e León 273/2020, do 25 de outubro (relativo ás medidas de limitación parcial e temporal da liberdade de circulación na Comunidade de Castela e León), que comeza precisando, de forma positiva en relación coa frase sinalada, que *“a fórmula aberta utilizada no artigo 3 da Lei orgánica 3/1986 que se refire ás medidas que se consideren ‘necesarias en caso de risco de carácter transmisible’ considerouse suficiente*



*para establecer medidas que non comportaban unha afectación intensa dun dereito fundamental, circunscribíanse xeograficamente a unha parte da poboación especialmente afectada pola enfermidade transmisible cunha duración temporal tamén moi limitada, tendo en conta que se daba o presuposto legal habilitante e o fin perseguido é constitucionalmente lexítimo ao estar dirixido á protección da saúde e da vida dos cidadáns, ao que viña unir a necesidade da autorización e ratificación xudicial das medidas, como mecanismo de protección dos dereitos fundamentais afectados”;* pero o tribunal non ratifica as medidas da Junta de Castela e León mediante unha doutrina moi garantista das liberdades públicas, precisamente facendo referencia aos límites de interpretación e aplicación da Lei orgánica 3/1986, citada, ao sinalar que as medidas adoptadas pola Junta de Castela e León “...supera[n] o orzamento habilitante da Lei 3/1986, tanto pola extraordinaria situación de crise sanitaria mundial existente, persistindo no tempo, como pola intensidade da afectación do dereito fundamental á libre circulación das persoas, que queda en suspenso durante unha franxa horaria para toda a poboación de Castela e León, de forma indiferenciada, sen distinción, a diferenza do realizado nas medidas anteriores, entre municipios máis ou menos afectados pola enfermidade transmisible, o que esixe unha lei que a posibilite coas garantías e exixencias da doutrina constitucional sobre esta materia. Así se fixo agora mediante o Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o estado de alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-Cov-2”.

Con todo, hai algúns pronunciamentos xudiciais que aceptan o artigo 3 da Lei orgánica 3/1986 como base xurídica suficiente para adoptar medidas (sen necesidade de declarar o estado de alarma), tales como, por exemplo, o auto do TSX da Comunidade Valenciana 142/2020, do 27 de outubro, que, aínda asumindo que ese precepto é suficiente para a adopción das medidas previstas pola comunidade, finaliza cunhas rotundas afirmacións sobre a necesidade de ter realizado os adecuados cambios lexislativos para evitar esta situación de inestabilidade e desorde derivada das medidas adoptadas, e da súa interpretación por xuíces e tribunais (ao afirmar que “o desexable de lege ferenda tería sido –e segue a ser– unha produción normativa idónea e ad hoc que resolva os problemas interpretativos cos que nos atopamos e evite a consecuente contradición de criterios á que estamos a asistir”).

Ante a negativa do Goberno da nación de elaborar e tramitar unha lexislación específica sobre as pandemias, as comunidades autónomas seguirían aprobando normas legais, con problemas constitucionais, para loitar contra o coronavirus, coa conseguinte desorganización xurídico-administrativa, ben visible, que se produciu (e que, como veremos, continúa na actualidade).

Así, unha vez finalizado o estado de alarma de outubro de 2020, adoptouse a Lei vasca 2/2021, do 24 de xuño, de medidas para a xestión da pandemia de COVID-19 (DOPV do 30), cuxa aprobación se xustifica nas mesmas razóns que no caso da lei galega citada: non contar as comunidades autónomas con instrumentos legais ordinarios e suficientes para loitar contra o coronavirus, ao non ter elaborado o Goberno da nación textos legais axeitados para afrontar esa loita. Non obstante, esta lei tamén ten problemas constitucionais e legais, ao prever a declaración rexional dun estado

de emerxencia, que parece un pequeno estado de alarma, e que constitucionalmente nunca pode adoptar unha comunidade autónoma; prevense medidas de control da epidemia de coronavirus no marco da Lei orgánica 3/1986 que as comunidades autónomas non poden levar a cabo ao afectar a dereitos fundamentais; establécense niveis de alerta propios, e distintos dos establecidos pola autoridade sanitaria nacional, que é a competente; remite a un regulamento o establecemento do réxime de vinculación de recursos públicos para loitar contra o virus, e mesmo dos privados, con referencias a hospitais privados e hoteis para corentenas, o cal non pode levarse a cabo mediante normas regulamentarias, e prevese o réxime de uso das máscaras de forma distinta á establecida na lexislación nacional.

Pero mesmo algunhas comunidades autónomas volverán (pois xa o fixera antes, p. ex., a Comunidade de Aragón en outubro de 2020) a utilizar decretos-leis para regular certos aspectos da loita contra o coronavirus, con problemas constitucionais e legais, ao incidir en dereitos e liberdades. Neste sentido, na Comunidade das Illas Baleares aprobouse o Decreto-lei 5/2021, do 7 de maio (BOIB do 8), que modifica a Lei de saúde pública de 2010 para permitir, en situacións de pandemia ou de epidemia declaradas polas autoridades competentes, que o Consello de Goberno (que, como é sabido, non se prevé como autoridade delegada no estado de alarma, en ningún caso) poida adoptar medidas de limitación da actividade, do desprazamento das persoas e da prestación de servizos (incluíndo, p. ex., a confiscación ou inmovilización de produtos, a suspensión do exercicio de actividades, o peche de empresas ou das súas instalacións, a intervención de medios materiais ou persoais ou limitacións de horarios de apertura e/ou peche de establecementos, lugares ou actividades). Ademais, prevé a adopción, polas autoridades sanitarias rexionais, de accións, dise, en desenvolvemento da Lei orgánica de medidas especiais en materia de saúde pública de 1986, pero con moita precisión e aumentado as medidas a adoptar, o cal xa foi rexeitado por algunhas decisións dos tribunais, como vimos; aínda que esquecen establecer que, se as ditas medidas afectan a dereitos fundamentais, requiren autorización ou ratificación xudicial; e mesmo se prevé a intervención (sen estar declarado o estado de alarma e polas autoridades sanitarias rexionais) de centros de servizos sociais de carácter privado, o cal é constitucionalmente dubidoso que se poida levar a cabo.

Máis adiante no tempo, non obstante, pode atoparse con máis problemas constitucionais algunha outra norma legal rexional, como na Comunidade das Illas Canarias o Decreto-lei 11/2021, do 2 de setembro, polo que se establece o réxime xurídico de alerta sanitaria e as medidas para o control e xestión da pandemia de COVID-19 (BOCan do 6), que establece, de forma minuciosa, o réxime completo das medidas e alertas para loitar contra o coronavirus, formalmente no marco establecido pola Lei orgánica de medidas especiais en materia de saúde pública de 1986 e, entre outras, pola normativa básica do Estado. Non obstante, a minuciosidade da regulación e a amplitude das medidas e accións, incluíndo varias que inciden nos dereitos fundamentais, dificilmente poden xustificarse na lei orgánica citada, conforme a xurisprudencia mencionada; e ademais inclúese un sistema de alertas sanitarias propio (aínda que formalmente se vincula aos acordos do Consello Interterritorial).

### 3 A intervención xudicial en relación con medidas sanitarias que inciden en dereitos fundamentais. O novo papel (cuasi-normativo e administrativo) do Tribunal Supremo

Parece claro que a intervención da xurisdición contencioso-administrativa relacionada coas situacións de crise non estaba pensada polo lexislador para pandemias como a actual, moi contaxiosa e estendida por todo o mundo de xeito xeneralizado, e moito menos o importante papel que, como veremos, ten actualmente o Tribunal Supremo, despois da última reforma desa lexislación, ao asignarlle unha función “*cuasi normativa e administrativa*”.

En efecto, o texto orixinal da Lei da xurisdición contencioso-administrativa de 1998 non facía referencia ningunha á autorización ou ratificación xudicial de medidas que incidisen nos dereitos fundamentais. Será a reforma desa lei aprobada en 2000, incorporando un novo parágrafo ao daquela artigo 8-5.º-LXCA (despois pasaría ao artigo 8-6.º), a que engada, entre as competencias dos xulgados do contencioso-administrativo, a relativa “*á autorización ou ratificación xudicial das medidas que as autoridades sanitarias consideren urxentes e necesarias para a saúde pública e impliquen privación ou restrición da liberdade ou doutro dereito fundamental*”, que certamente parece que ten un carácter moi amplo e xeral; aínda que debe terse en conta que, xa entón, esta competencia se lle asigna un órgano xudicial de ámbito menor, que certamente non parece o máis axeitado territorialmente para facer fronte a unha pandemia de ámbito mundial. Conforme coa interpretación do artigo 3 da Lei orgánica 3/1986, como sinalamos, parece así mesmo que as funcións de autorización e ratificación dos xulgados do contencioso se prevían para casos concretos, pero non para situacións como a pandemia da COVID-19.

Así pois, pode manterse que o ordenamento anterior a esta crise do coronavirus non estaba deseñado para unha situación tan complexa e complicada como a actual, senón que se refería a situacións concretas e que non fosen de ámbito mundial.

Non obstante, debe sinalarse que unha máis axeitada regulación da intervención xudicial na autorización ou ratificación de medidas para facer fronte ao coronavirus se produciu coa aprobación da Lei 3/2020, do 18 de setembro, de medidas procesuais e organizativas para facer fronte á COVID-19 no eido da Administración de xustiza (BOE do 19), ao modificar varios artigos da Lei da xurisdición contencioso-administrativa en relación coas competencias dos distintos órganos xudiciais.

En efecto, a disposición derradeira 2.ª desa lei modifica o artigo 8-6.º da Lei da xurisdición contencioso-administrativa, engadindo un parágrafo que avala a interpretación anterior, ao precisar agora que, entre outras, a competencia dos xulgados do contencioso se estende así mesmo á “*autorización ou ratificación xudicial das medidas adoptadas conforme a lexislación sanitaria que as autoridades sanitarias consideren urxentes e necesarias para a saúde pública e impliquen limitación ou restrición de dereitos fundamentais cando esas medidas estean plasmadas en actos administrativos*”.

*singulares que afecten unicamente a un ou varios particulares concretos e identificados de xeito individualizado”.*

Por outra banda, modificouse o artigo 10-LXCA, relativo ás competencias das salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza, engadindo un apartado 8.º que lles asigna a estas o coñecemento da *“autorización ou ratificación xudicial das medidas adoptadas conforme a lexislación sanitaria que as autoridades sanitarias de ámbito distinto ao estatal consideren urxentes e necesarias para a saúde pública e impliquen a limitación ou restrición de dereitos fundamentais cando os seus destinatarios non estean identificados individualmente”.*

Finalmente, modificouse o artigo 11-i-LXCA, que lle encomenda á Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional *“a autorización ou ratificación xudicial das medidas adoptadas conforme a lexislación sanitaria que a autoridade sanitaria estatal considere urxentes e necesarias para a saúde pública e impliquen a limitación ou restrición de dereitos fundamentais, cando os seus destinatarios non estean identificados individualmente”.*

Certamente, esta reforma, aprobada en setembro de 2020 (no inicio da segunda onda da epidemia do coronavirus), aínda que se podía ter aprobado antes, resolvía algúns dos problemas causados polo texto LXCA orixinal de 1998 (obviamente, non pensado para unha pandemia desta magnitude), ao aclarar as competencias dos distintos órganos xudiciais en relación coa autorización ou ratificación das diferentes medidas sanitarias adoptadas polas autoridades sanitarias para facer fronte á COVID-19, aínda que parece que continúa referíndose a casos concretos e non a, por exemplo, comunidades autónomas completas (aínda que a última frase dos preceptos modificados está redactada de forma moi aberta). Porén, esta reforma de 2000 confirma o papel cuasi-normativo dos xuíces e tribunais a coparticipar, con carácter xeral, mediante a autorización ou ratificación das medidas sanitarias adoptadas polas autoridades administrativas, modelo que non se compaxina moi ben coa división de poderes establecida na Constitución española<sup>43</sup>.

Pero, fronte á postura máis atenta á difícil xestión da pandemia, e a intentar soluciónala ou paliála, o Goberno da nación, ademais de desentenderse desa xestión, non aprobou nin remitiu ás Cortes Xerais, en máis dun ano de pandemia, os proxectos de leis de modificación dos anteriores textos en materia sanitaria ou outros novos para afrontar con seguridade a adopción de medidas axeitadas para loitar contra o coronavirus, e non ter que seguir declarando estados de alarma.

Non obstante, estes problemas xurídico-administrativos, e a desorde conseguinte, agraváronse coa finalización, o 9 de maio de 2021, do estado de alarma de outubro de 2020, despois dunha longuíssima prorroga, ao aprobarse o Real decreto-lei 8/2021,

<sup>43</sup> ARAGÓN REYES afirma, con bo criterio, que *“[e]sta reforma, repentina e pouco meditada, da LXCA xera polo menos dous problemas. O primeiro é a súa posible contradición coa función constitucional do poder xudicial, cuxas competencias (incluídas as que por lei lle poidan ser atribuídas segundo o art. 117.4 CE) non poden invadir as que son propias do poder lexislativo e o poder executivo, neste caso ditar normas xerais (de ámbito nacional ou territorial). En definitiva, o poder xudicial non pode colexislar, que é o que sucede se para que unha norma poida entrar en vigor primeiro se exige a autorización xudicial previa. O segundo problema é que unha norma de carácter procesual, como é a previsión legal dese control previo, non pode servir como título atributivo de competencia material ao poder (neste caso autonómico) do que emana a medida susceptible de control”* (ARAGÓN REYES, M., “Covid-19 y Estado Autonómico”, cit., p. 5).

do 4 de maio, polo que se adoptan medidas urxentes na orde sanitaria, social e xurisdiccional, a aplicar tras a finalización da vixencia do estado de alarma declarado polo Real decreto 926/2020, do 25 de outubro, polo que se declara o estado de alarma para conter a propagación de infeccións causadas polo SARS-CoV-2 (BOE do 5)<sup>44</sup>, en pleno descenso da cuarta onda da epidemia do coronavirus (a súa exposición de motivos “constata que a situación epidemiolóxica, mesmo cando continúa resultando preocupante, presenta elementos de control e contención fundamentalmente debidos á positiva evolución do proceso de vacinación”).

Conforme cos avances do proceso de vacinación contra a COVID-19, a extensa exposición de motivos sinala que “non concorren neste momento causas que xustifiquen o mantemento dun réxime excepcional como o é o estado de alarma, previsto na Constitución como un instrumento para asegurar o restablecemento da normalidade en circunstancias extraordinarias, pero que pola súa propia natureza non se pode nin debe prolongar de forma indefinida ou permanente no tempo, estando a súa vixencia temporal supeditada á necesidade de adoptar medidas de natureza excepcional para previr e controlar graves alteracións como as derivadas da aguda crise sanitaria ocasionada polo SARS-CoV-2”.

“Por iso (continúa sinalando a exposición de motivos), a valoración da proporcionalidade entre o actual nivel de gravidade da situación e o recurso ao estado de alarma como réxime de posible limitación de dereitos e liberdades fundamentais determinou que o Goberno da nación decidise non facer uso da súa prerrogativa constitucional de solicitar do Congreso dos Deputados unha prórroga daquel”.

Engade, ademais, e isto é bastante importante resaltalo, que “[d]urante a vixencia e prórroga do estado de alarma adoptáronse numerosas medidas ao amparo deste polas autoridades competentes delegadas, cuxa vixencia decaerá no mesmo momento de expiración da prórroga do estado de alarma. Non obstante, a maioría desas medidas poden articularse, en caso de necesidade, no marco definido pola Lei orgánica 3/1986, do 14 de abril, de medidas especiais en materia de saúde pública; e pola Lei 33/2011, do 4 de outubro, xeral de saúde pública; quedando suxeitas ao control xurisdiccional ordinario”. De feito, afirmase que “se considera que a lexislación sanitaria citada, unida ás previsións contidas no resto da normativa sanitaria, incluída a Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, coas modificacións puntuais introducidas neste real decreto-lei, constitúen un marco xurídico suficiente e adecuado para dar resposta á situación de crise sanitaria nas actuais circunstancias epidemiolóxicas e de control da enfermidade”.

Estas afirmacións, como destacamos, están lonxe de ser certas, xa que as medidas ás que se refiren eses parágrafos non se articularon nin se articulan doadamente nas leis citadas, mesmo con ratificación xudicial, senón que se produciu unha desorganización ben visible nelas e en relación coas decisións xudiciais correspondentes.

E continúa engadindo que “[a] este respecto, este real decreto-lei contén, en relación coa situación sanitaria, regulacións puntuais que afectan, por unha parte, ao réxime de

<sup>44</sup> LOZANO CUTANDA, B., “Real decreto-lei 8/2021: la reforma del recurso de casación que ahonda en un ‘Estado de gobierno judicial’ y socava el principio de responsabilidad patrimonial”, *Diario La Ley*, n. 9850, 14 de maio de 2021, 4 pp.; PALOMAR OLMEDA, A., “Las medidas sanitarias y la actuación judicial: la nueva modalidad del recurso de casación contencioso-administrativo”, *Diario La Ley*, n. 9852, 18 de maio de 2021, 13 pp.; e GONZÁLEZ GRANDA, P., “Sobre el control del interés casacional en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo”, *Diario La Ley*, n. 9865, 7 de xuño de 2021, 16 pp.

*autorización ou ratificación xudicial das medidas que teñan que adoptarse en aplicación da lexislación citada cando impliquen limitación ou restrición de dereitos fundamentais ou cando os seus destinatarios non estean identificados individualmente; reforzando a súa eficacia e coherencia*". Precisión esta última que así mesmo debe pórse en dúbida, pois, como veremos, o novo sistema de intervención xudicial xera dúbidas e bastante inseguridade xurídica, e desde logo máis incerteza que unha axeitada regulación legal (orgánica ou ordinaria, ou ambas as dúas) sobre pandemias.

De acordo coas ideas anteriores, e ao non terse intentado modificar a lexislación sanitaria vixente ou elaborar unha nova lei sobre pandemias, o Goberno da nación procede a modificar a Lei da xurisdición contencioso-administrativa, polo artigo 15 do Real decreto-lei, coa finalidade, segundo a súa exposición de motivos, de modificar a regulación do recurso de casación para posibilitar que a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo poida entrar a coñecer sobre os autos adoptados polas referidas salas dos tribunais superiores de xustiza e da Audiencia Nacional e ademais fixar doutrina legal, con intervención das administracións públicas autonómica e estatal, ademais da do Ministerio Fiscal, sobre o alcance da lexislación sanitaria en relación coas limitacións ou restricións de dereitos fundamentais dos cidadáns impostas polas autoridades sanitarias, e todo iso nun prazo moi breve de tempo (concretamente, o Tribunal Supremo debe decidir nun prazo de 5 días), que é o que require unha situación sanitaria tan grave e extraordinaria como a que obriga esas autoridades para ter que adoptar esta clase de medidas.

Certamente, este novo sistema contribúe a sentar doutrina sobre a cuestión, eliminando as diferentes, e bastantes veces contraditorias, interpretacións dos tribunais superiores de xustiza e da Audiencia Nacional na ratificación, ou non, das medidas sanitarias adoptadas polas autoridades administrativas; non obstante, non supón un instrumento áxil nin eficaz para implantar medidas efectivas de loita contra o coronavirus, pois primeiro a Administración adopta a medida, seguidamente hase de solicitar a ratificación ao órgano xudicial competente e finalmente, se é o caso, pode intervir o Tribunal Supremo, e ademais estáselle a dar aos xuíces e tribunais sinalados un poder cuasi-normativo e administrativo que constitucionalmente non lle corresponde ao poder xudicial, senón ao poder lexislativo (establecer o réxime de intervención nos dereitos fundamentais das medidas de loita contra a COVID-19, no marco da Constitución española) e á Administración (adoptar as medidas contra o coronavirus e levalas a efecto e executalas; de feito, sitúase os xuíces e tribunais nunha situación de copartícipes executivos na adopción de medidas administrativas, as medidas contra o coronavirus, como se fosen competencias administrativas compartidas)<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Sobre as primeiras sentenzas ditadas polo Tribunal Supremo, e os seus problemas, véxase ÁLVAREZ GARCÍA, V., "La ratificación judicial de las medidas sanitarias de carácter general: su configuración jurisprudencial y sus problemas constitucionales (A propósito de la Sentencia n. 719/2021, de 24 de mayo, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo)", *Diario del Derecho-Iustel*, 27 de maio de 2021; ÁLVAREZ GARCÍA, V., "La ratificación judicial de las medidas sanitarias de carácter general: su configuración jurisprudencial y sus problemas constitucionales", *Foro de Investigación CSYJ-Universidad de Extremadura*, 8 de xuño de 2021. Acceso web: [forocsyj.com](http://forocsyj.com) (deseembro de 2021); e ÁLVAREZ GARCÍA, V., "La normativa habilitante para dictar medidas sanitarias generales limitativas de derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Diario del Derecho-Iustel*, 7 de xuño de 2021.

O novo sistema naceu con problemas constitucionais importantes, derivados do feito de que se aprobouse mediante un real decreto-lei, aínda que o réxime afecta aos dereitos fundamentais<sup>46</sup>, cuestión vetada constitucionalmente; neste sentido, foi impugnado por deputados do Grupo Parlamentario Popular e, mediante providencia do Tribunal Constitucional do 7 de outubro de 2021, admitiuse a trámite o recurso de inconstitucionalidade interposto.

Fronte a esta opción adoptada, parece máis necesaria unha nova lexislación sobre pandemias, ou a modificación da normativa actual, que permita adoptar medidas sen ter que declarar o estado de alarma, e prevendo a incidencia das medidas nos dereitos fundamentais e dunha forma máis completa e axeitada que a lexislación actual<sup>47</sup>.

## 4 A Sentenza do Tribunal Constitucional 148/2021, do 14 de xullo: a inconstitucionalidade do estado de alarma declarado en marzo de 2020

Despois de quizais demasiado tempo (xa que o recurso foi interposto o 28 de abril e admitido a trámite o 6 de maio, BOE do 8), tendo en conta que a súa doutrina tería sido moi útil en relación cos outros estados de alarma declarados máis tarde e coas actuacións e medidas adoptadas nese tempo, e mesmo despois, finalmente (resaltando así mesmo as presións sobre os maxistrados constitucionais e as filtracións de borradores da sentenza e dos votos particulares, interesadas, aos medios de comunicación) ditouse a STC 148/2021, do 14 de xullo, que declara inconstitucional e nula a suspensión da liberdade de circulación (art. 7-1.º, 3.º e 5.º) e parte das medidas relativas ao peche da actividade comercial (art. 10-6.º) do Real decreto 463/2020, do 14 de marzo, citado, que declarou o estado de alarma pola pandemia da COVID-19<sup>48</sup>.

Esta importante sentenza constitucional cambiou a forma de interpretar os estados excepcionais, segundo o disposto na Constitución española e a Lei orgánica reguladora, non admitindo a interpretación maioritaria ata entón, que denomina interpretación orixinalista ou orixinaria.

Da doutrina establecida nesta sentenza, en primeiro lugar, o Tribunal Constitucional (FX n. 2 e 3) precisa que non se discute o presuposto, as causas, que permiten declarar o estado de alarma, e que non está en cuestión a decisión política para declaralo, correspondéndolles a valoración destas aos órganos constitucionais correspondentes (Goberno da nación e Congreso dos Deputados), e, aínda que reconece que teñen unha ampla marxe de apreciación, o tribunal confirma que, non

<sup>46</sup> Sobre a insuficiencia ou inadecuación do real decreto-lei para regular cuestións que afectan aos dereitos fundamentais, incide o informe do Gabinete Técnico do Tribunal Supremo, emitido en relación co RD-L citado, coñecido o 6 de maio de 2021. Acceso web: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-ts-apunta-possible-insuficiencia-decreto-ley-regular-temas-afectan-derechos-fundamentales-20210506154410.html> (decembro de 2021).

<sup>47</sup> ALISTE SANTOS, T.J., "Limitando a Leviatán. La hora del Tribunal Constitucional para garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el escenario pandémico de la Covid-19", *Diario La Ley*, n. 9872, 16 de xuño de 2021, 6 pp.

<sup>48</sup> ARAGÓN REYES, M., "¿Alarma o excepción?", diario *El País*, 6 de xullo de 2021; ARAGÓN REYES, M., "El Tribunal Constitucional cumplió", diario *El País*, 4 de agosto de 2021; e SORIANO, J.E., "Crónica de una sentencia imprescindible", *Blog Almendron.com-Revista de prensa*, 5 de agosto de 2021. Acceso web: [almendron.com](http://almendron.com) (decembro de 2021).

obstante, non é ilimitado. En relación coas causas que xustifican a declaración dos estados excepcionais, e máis en concreto o estado de alarma, o tribunal subliña “*que nin as apelacións á necesidade poden facerse valer por enriba da legalidade, nin os intereses xerais poden prevalecer sobre os dereitos fundamentais á marxe da lei*”, e que non cabe “*acudir ao estado de alarma [nin a ningún outro, diríamos] se non constan (...) ‘unhas circunstancias extraordinarias que fixesen imposible o mantemento da normalidade mediante os poderes ordinarios das autoridades competentes’*”.

A continuación, a STC afirma (FX n. 3) que a Constitución española prevé tres estados que se distinguen tendo en conta as causas habilitantes para declaralos, polos seus mecanismos de adopción e control, así como polos seus efectos, engadindo que a distinción que interesa ao caso é entre o estado de alarma e o estado de excepción, sobre todo en relación coa limitación e suspensión dos dereitos fundamentais, afirmando que o estado de alarma é de menor intensidade (citando aquí a STC 83/2016, FX n. 9), sobre o que subliña que non consente a suspensión de ningún dos dereitos fundamentais (suspensión que si é posible nos outros dous estados de excepción e de sitio, *ex* artigos 55-1.º e 116-3.º e 4.º-CE), pero si a adopción de medidas que poden supor limitacións ou restricións ao seu exercicio (tal como sinalou a STC 83/2016, FX n. 8), pero estas, se é o caso, deberán acomodarse ao disposto na Constitución española e na Lei orgánica dos estados de alarma, excepción e sitio.

De acordo co anterior, seguidamente o Tribunal Constitucional (FX n. 3) procede a establecer a distinción entre limitación (posible no estado de alarma) e suspensión dos dereitos fundamentais (unicamente posible, como sabemos, nos estados de excepción e de sitio, pero non no de alarma, subliñando que a LOEAES é unha norma que limita a posible incidencia da declaración do estado de alarma sobre o réxime dos dereitos fundamentais en relación con tres cuestións: para declaralo deben existir circunstancias extraordinarias que fagan imposible o mantemento da normalidade mediante os poderes extraordinarios das autoridades; esa necesidade non pode facerse valer por enriba da legalidade nin os intereses xerais poden prevalecer sobre os dereitos fundamentais á marxe da lei, e que, en todo caso, as limitacións exorbitantes dos dereitos fundamentais que poidan disporse no estado de alarma, e que non supoñan unha suspensión destes, deben adecuarse ao principio de proporcionalidade (previsto no artigo 1-2.º-LOEAES), que supón que as medidas limitativas sexan acordadas coa legalidade, que non impliquen unha suspensión dos dereitos fundamentais, e que as medidas limitativas sexan idóneas, necesarias e proporcionadas, é dicir, razoables (exixencias que a STC utiliza posteriormente para analizar a constitucionalidade do real decreto de declaración do estado de alarma).

En terceiro lugar, a STC (FX n. 11) procede a interpretar o sentido constitucional do estado de alarma (con necesarias referencias ao estado de excepción, no que interesa ao caso), comezando por non admitir a que denomina interpretación orixinalista dos estados excepcionais, e que, con base nos debates constituíntes e na propia LOEAES, fai referencia á gradación dos tres previstos e a que o estado de alarma é o que capacita para reaccionar fronte a catástrofes naturais ou tecnolóxicas, recalcando, non obstante, que o que si deixou claro o debate constituínte foi o rexeitamento tallante



a que certas situacións excepcionais provoquen unha resposta tamén excepcional de tal magnitude que exceda as posibilidades que outorga o estado de alarma, ata alcanzar a suspensión de dereitos fundamentais. Entende o tribunal que a interpretación orixinalista excluíría radicalmente a posibilidade de que unha epidemia grave habilítase o Goberno da nación para declarar outro estado que non fose o estado de alarma e, xa que logo, a posibilidade de suspender distintos dereitos dos previstos na lexislación sanitaria ordinaria sobre enfermidades infecciosas (ex artigo 12-LOEAES), polo que, afirma o tribunal, debería modificarse a LOEAES para, se é o caso, permitir que as crises sanitarias ou epidemias xustificasen a declaración do estado de excepción, reformas, incide a STC, que xa foron recomendadas tanto polo Consello de Estado (ditame 213/2021, do 22 de marzo) como polo Tribunal Supremo (STS 719/2021, do 24 de maio).

Neste punto, o tribunal (FX n. 11) mantén que debe facerse unha lectura do texto constitucional á luz de problemas contemporáneos e de exixencias correspondentes, subliñando, con cita do Auto TC 40/2020, do 30 de abril, que os estados previstos na Constitución española (art. 116) non constitúen “*compartimentos estancos e impermeables*”, xa que, engade, o artigo 28-LOEAES prevé a concorrencia de circunstancias habilitantes para declarar distintos estados, que xustifican a ampliación das medidas dispoñibles, polo que debe permitirse unha interpretación integradora, capaz de superar unha distinción radical entre as circunstancias habilitantes dos dous estados: “naturais e tecnolóxicas” para o estado de alarma e “políticas ou sociais” para o estado de excepción, engadindo que a gravidade da crise do coronavirus tería podido xustificar a declaración do estado de excepción, xa que a epidemia-pandemia inicialmente xustificou, seguindo a interpretación orixinalista, e maioritaria, a declaración do estado de alarma, pero, continúa, as dimensións descoñecidas e imprevisibles que acadou esta obrigou a dar un resposta imprevista pola autoridade competente, como foi declarar o estado de alarma, pero incluíndo medidas como as que se discuten no proceso.

Sobre a base, prevista na LOEAES, de distinguir no estado de alarma as causas que o xustifican (art. 4) e no estado de excepción os efectos perturbadores provocados na sociedade como causa para decláralo (art. 13-LOEAES), a STC sinala que a situación que debía afrontar o poder público se axustaba tamén aos efectos perturbadores que xustificarían a declaración do estado de excepción, xa que “*cando unha circunstancia natural, como é unha epidemia, alcanza esas ‘dimensións descoñecidas e, desde logo, imprevisibles’ para o lexislador a que aludiamos no noso reiterado ATC 40/2020, pode dicirse que o cuantitativo devén cualitativo: o relevante pasan a ser os efectos e non a súa causa*”, engadindo (FX n. 11) que “[*c*]ando a gravidade e extensión da epidemia imposibilitan un normal exercicio dos dereitos, impiden un normal funcionamento das institucións democráticas, saturan os servizos sanitarios (ata temer pola súa capacidade de afrontar a crise) e non permiten manter con normalidade nin as actividades educativas nin as de case calquera outra natureza, é difícil argumentar que a orde pública constitucional (nun sentido amplo, comprensivo non só de elementos políticos, senón tamén do normal desenvolvemento dos aspectos máis básicos da vida social e económica) non

*se vexa afectada; e a súa grave alteración podería lexitimar a declaración do estado de excepción. Outra cousa implicaría aceptar o fracaso do Estado de Dereito, atado de mans e incapaz de atopar unha resposta ante situacións de tal gravidade.*

*En definitiva, tal situación tería permitido xustificar a declaración dun estado de excepción atendendo ás circunstancias realmente existentes, máis que á causa primeira destas; lexitimando, con iso, mesmo a adopción de medidas que impliquen unha limitación radical ou extrema (suspensión, nos termos razoados no fundamento xurídico 5) dos dereitos aquí considerados. O cal tería exixido a ‘autorización previa do Congreso dos Deputados’ prevista no artigo 116.3.*

*Unha opción diferente levaría a desfigurar a apuntada distinción constitucional. En efecto, se, en canto ás súas causas, a alarma serve tanto para resolver conflitos ‘político-sociais’ (como o dos controladores, militarizando a súa organización e o seu estatuto xurídico); como para afrontar circunstancias naturais, como unha epidemia, ‘de dimensións descoñecidas e, desde logo, imprevisibles’; e se, en canto aos seus efectos, permite confinar os cidadáns e restrinxir a actividade dos comercios, escolas e industrias, baleirando de contido algúns dereitos para gran parte –a maioría– da poboación, porque non existe unha suspensión formal, senón unha mera limitación, por intensa que sexa, estaríase a violentar a distinción constitucional e convertendo a alarma nun sucedáneo da excepción, pero non sometida á «autorización previa» parlamentaria. Estaríase, noutros termos, utilizando a alarma, como temían algúns constituíntes, para limitar dereitos sen dicilo, isto é, sen discusión e autorización previas da representación popular, e con menos condicionantes de duración”.*

Establecida esta importante doutrina, que obriga a realizar outra interpretación e explicación dos estados excepcionais ou de emerxencia no noso ordenamento, a STC procede a aplicala a cada un dos preceptos do Real decreto 463/2020 que declarou o estado de alarma, e doutras normas relacionadas.

En relación cos preceptos do Real decreto 463/2020 impugnados, a STC (FX 4 a 7) comeza a súa análise polo artigo 7, relativo á “Limitación da liberdade de circulación das persoas”. Trata de determinar se a limitación da liberdade deambulatoria do artigo 19-CE polo artigo 7 do real decreto de alarma supón unha cesación dese dereito fundamental, o que traería consigo que fose inconstitucional, sendo só posible adaptala mediante a súa suspensión, declarando o estado de excepción. Para iso, o Tribunal Constitucional establece o sentido e o contido da liberdade deambulatoria, que supón, para os efectos constitucionais, a liberdade de circulación (incluíndo o seu despregamento e práctica) por vías e espazos de uso público con independencia duns fins que só o titular do dereito pode determinar, e sen necesidade de dar razón á autoridade do porqué da súa presenza en tales vías e espazos; e isto é, engade a STC, precisamente, o que en xeral queda cancelado mediante as medidas establecidas no artigo 7-1.º, 3.º e 5.º do real decreto de alarma, xa que ese precepto formula a posibilidade de circular, no sentido indicado, non como regra, senón como excepción (emprega o verbo “poderán”); é dicir, a regra xeral é a prohibición de circular, e non a liberdade de facelo. Por todo iso, decláranse inconstitucionais os ditos parágrafos dese artigo.

Ademais, os mesmos parágrafos considéranse tamén inconstitucionais, cos mesmos argumentos, por afectar ao dereito fundamental a elixir libremente a propia residencia (art. 19-1.º, parágrafo primeiro-CE).

Non obstante, a STC entende que o artigo 7 do real decreto do estado de alarma non afecta, suspendéndoo, ao dereito de reunión e manifestación, non declarándoo inconstitucional, xa que as limitacións que se realizan o son por razóns sanitarias, seguindo o establecido no auto TC 40/2020, do 30 de abril, e que tampouco afecta ás reunións de partidos políticos, sindicatos ou organizacións empresariais, posto que ese precepto permite desenvolver actividades análogas ás sinaladas.

En relación co artigo 9 do real decreto do estado de alarma, relativo a “*Medidas de contención no ámbito educativo e da formación*”, a STC (FX n. 8) entende que non é inconstitucional, pois algunhas desas medidas poderíanse adoptar coa lexislación sanitaria ordinaria.

Seguidamente, o Tribunal Constitucional (FX n. 9) analiza a constitucionalidade do artigo 10 do real decreto do estado de alarma, relativo a “*Medidas de contención no ámbito da actividade comercial, equipamentos culturais, establecementos e actividades recreativas, actividades de hostalaría e restauración, e outras adicionais*”, pola súa incidencia na liberdade de empresa (art. 38-CE), e en particular a remisión que o parágrafo 6.º dese precepto fai ao Ministerio de Sanidade para modificar e ampliar as medidas, lugares, establecementos e actividades sinaladas, e o seu alcance e ámbito territorial, posibilidade que se declara inconstitucional, pois debe facela o Consello de Ministros e non o ministro.

Finalmente, o Tribunal Constitucional (FX n. 10) analiza o artigo 11 do Real decreto do estado de alarma, relativo a “*medidas de contención en relación cos lugares de culto e coas cerimoniais civís e relixiosas*”, e determina que non é inconstitucional, xa que a liberdade relixiosa e de culto (art. 16-CE) ten como límite constitucional o mantemento da orde pública protexida pola lei, na que se debe integrar a salvagarda da saúde pública, e ademais son medidas que non impiden o exercicio desa liberdade, senón que condicionan esa liberdade, pero non impiden o seu exercicio.

Por todo iso, a STC 148/2021, do 14 de xullo, declara inconstitucionais e nulos os parágrafos 1.º, 3.º e 5.º do artigo 7 do real decreto do estado de alarma, e os termos “*modificar, ampliar ou*” do artigo 10 do mesmo real decreto.

A STC é bastante transcendental ao declarar a inconstitucionalidade da medida máis importante do estado de alarma declarado en marzo de 2020 (o confinamento xeral de toda a poboación española); a medida xurídico-administrativa de máis transcendencia adoptada na historia de España polo Goberno da nación foi considerada inconstitucional de forma contundente, sen paliativos, e iso nunha situación moi complicada e con moitas presións sobre o Tribunal Constitucional, e outras anomalías realmente sorprendentes<sup>49</sup>, o cal, polo menos, implica unha responsabilidade

<sup>49</sup> Realmente sorprendentes foron as referencias de certos cargos públicos e medios de comunicación ao feito de que a sentenza fose adoptada por seis maxistrados e contase con cinco votos particulares, cuestión que institucionalmente non ten demasiada importancia: a sentenza foi adoptada polo Tribunal Constitucional, e ten o mesmo valor que outras adoptadas por un número distinto de maxistrados; a lexitimidade do tribunal non se pode pór en dúbida por esta circunstancia. Pero de maior gravidade son as declaracións dalgúns ministros en contra da sentenza, como, por exemplo, a ministra de De-

política do Goberno da nación por adoptar esta medida sen aterse á Constitución española. Pero esta sentenza non sería a última que emendase constitucionalmente as decisións gobernamentais sobre os estados de alarma.

## 5 A Sentenza do Tribunal Constitucional 168/2021, do 5 de outubro, que concede amparo polo peche do Congreso dos Deputados durante o estado de alarma de marzo de 2020

Despois de declarado o estado de alarma, varios deputados do Grupo Parlamentario Vox presentaron (o 11 de maio de 2020) un recurso de amparo contra a decisión da Mesa do Congreso dos Deputados do 19 de marzo que acordou o peche da Cámara, formalmente a suspensión do cómputo dos prazos regulamentarios que afectaban ás iniciativas que se atopasen en tramitación na citada Cámara ata que a Mesa levantase esa suspensión, así como dos prazos administrativos e de prescrición e caducidade dos procedementos administrativos do Congreso dos Deputados (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* n. 57, do 24 de marzo de 2020), peche que foi levantado con efectos do 13 de abril (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* n. 64, do 13 de abril de 2020).

A Sentenza do Tribunal Constitucional 168/2021, do 5 de outubro, con varios votos particulares, concedeu o amparo solicitado polos deputados referidos, subliñando con énfase que nin a declaración do estado de alarma nin a dos estados de excepción e de sitio, conforme coa CE e a LOEAS, como é sabido, non pode en ningún caso interromper o funcionamento de ningún dos poderes constitucionais do Estado e, de modo particular, o Congreso dos Deputados, constatando que, neste sentido, a decisión da Mesa, que se impugna, fixo cesar temporalmente a tramitación das iniciativas parlamentarias dos recorrentes, lesionando o seu dereito á participación política (art. 23-2.º-CE), recalcando que “*no estado de alarma, o exercicio do dereito de participación política dos deputados debe estar, en todo caso, garantido e, de xeito especial, a función de controlar e, se é o caso, exixirle ao Goberno a responsabilidade política que procedese*” (FX n. 3 e 5).

En relación coa finalidade do acordo da Mesa do Congreso, impugnado, de preservar a saúde dos deputados e do persoal da Cámara, a STC (FX n. 3 e 5) sinala que, “*aínda que é conforme coa Constitución este obxectivo de preservar a vida e a saúde dos propios parlamentarios e do persoal do Congreso, a decisión de suspender o cómputo dos*

---

fensa, quen afirmou que a sentenza entraba en “*elucubracións doutrinaiis*”, a ministra de Xustiza, nada menos, e a ministra de Asuntos Sociais. Acceso web: [https://www.abc.es/espana/abci-margarita-robles-tacha-elucubraciones-doctrinales-sentencia-sobre-estado-alarma-202107151703\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-margarita-robles-tacha-elucubraciones-doctrinales-sentencia-sobre-estado-alarma-202107151703_noticia.html) (decembro de 2021). Pero moito máis preocupantes foron as expresións do maxistrado Conde-Pumpido no seu voto particular á sentenza, posición verdadeiramente pouco adecuada polo dano institucional que causou ao tribunal, aínda que uns días despois de coñecerse o seu texto emitiu o propio Tribunal Constitucional unha nota informativa (TC, n. 75/2021, do 20 de xullo) na que lamentaba as expresións desafortunadas empregadas (considerou os seus compañeiros do tribunal como “*leigos*” e “*xuristas de salón*”, e sinalou que a sentenza empregaba un “*atallo argumental*”) e pedía desculpas polas molestias causadas aos “*compañeiros da maioría*” (NOTA INFORMATIVA N. 75-2021.pdf. Acceso web: [tribunalconstitucional.es](http://tribunalconstitucional.es)), e despois eliminou tales expresións do seu voto particular, ao ser publicado. Véxase ZARZALEJOS, J.A., “Conde-Pumpido, el Gobierno y cómo reventar el Constitucional”, *El Confidencial*, 27 de xullo de 2021. Acceso web: [elconfidencial.com](http://elconfidencial.com) (decembro de 2021).

*prazos da tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sen excepción ningunha, e sen ter establecido unha marxe temporal de duración... /..., resulta contrario a unha das funcións máis caracterizadas do traballo parlamentario como é a do control político do Goberno e, respecto do Congreso dos Deputados, tamén da exixencia de responsabilidade política”.*

Finalmente, en relación coa curta duración do peche (desde o 19 de marzo ao 13 de abril), sendo polo tanto de menor transcendencia<sup>50</sup>, a STC (FX n. 5) afirma que “... non é tanto a duración da suspensión acordada canto máis o propio acordo de suspender a tramitación das iniciativas parlamentarias dos membros da Cámara, porque tal decisión leva consigo en si mesma un desapoderamento da función que a Constitución lle conferiu ao Congreso dos Deputados, como é a do control do Executivo; función constitucional de control que debe ser exercitada coa máxima intensidade durante un estado excepcional, como neste caso o estado de alarma, para garantir dese xeito os dereitos dos cidadáns e o propio estado de dereito”.

## **6 A inconstitucionalidade do mal chamado “proceso de cogobernanza” e da prórroga do estado de alarma de outubro de 2020: a STC 183/2021, do 27 de outubro**

Unha das cuestións que máis chaman a atención, e contraria ao ordenamento constitucional, do estado de alarma de outubro de 2020 foi, como sinalamos, esa especie de “federalización” do estado de alarma que se implantou co mal denominado “proceso de cogobernanza”, mediante o cal o Goberno da nación se desentendeu da xestión xurídico-administrativa da loita contra a epidemia e lles remitiu a responsabilidade desta ás comunidades e cidades autónomas.

A STC 183/2021, do 27 de outubro (FX n. 10), confirma a inconstitucionalidade dese proceso de xeito rotundo ao afirmar que esta decisión do Goberno da nación, ao declarar o estado de alarma, avalada pola autorización do Congreso dos Deputados, contravén o disposto na Constitución española e na Lei orgánica dos estados de alarma, excepción e sitio de 1981, “legalidade que obriga a todos e moi en particular aos órganos aos que a Constitución confía a declaración inicial e a eventual prórroga do estado de alarma, isto é, ao Goberno e ao Congreso dos Deputados (art. 116.2)”<sup>50</sup>; ademais, con claridade, confirma que “nin dos traballos parlamentarios que precederon á aprobación da LOEAES, nin tampouco do texto do artigo 7 da dita lei orgánica é posible, sen entrar en contradición con aquel, a delegación efectuada”.

Ademais, os seus efectos xurídicos tampouco eran conciliables coas relacións institucionais (Goberno/comunidades autónomas); de feito, a STC (FX n. 10) afirma que “se descoñeceu, tamén, o que é de esencia á posición institucional do Congreso e do Goberno, e ás relacións entre ambos os dous órganos, con ocasión e durante a vixencia dun estado de alarma e a súa prórroga”, xa que o Goberno da nación acordou inicialmente

<sup>50</sup> Este argumento utilizouse nos escritos contrarios ao recurso de amparo e, politicamente, nada menos que pola presidenta do Congreso dos Deputados, Sra. Batet, con pouco sentido institucional. Acceso web: <https://www.rtve.es/noticias/20211005/constitucional-suspension-actividade-parlamentaria-pandemia/2180701.shtml>.

a delegación sen reserva ningunha de instrucións, supervisión efectiva e eventual avocación do propio Goberno e, con ocasión de autorizar a prórroga, tampouco o Congreso dos Deputados obxectou aquela delegación *in genere* e sen establecer criterios relativos ao que as autoridades delegadas puidesen actuar nos seus respectivos territorios, debido ao cal, o Congreso quedou privado, primeiro, e desapoderouse, despois, da súa potestade para fiscalizar e supervisar a actuación das autoridades gubernativas durante a prórroga de seis meses. A sentenza subliña (FX n. 10) que “[q]uedou así cancelado o réxime de control que, en garantía dos dereitos de todos, lle corresponde ao Congreso dos Deputados baixo o estado de alarma. Control parlamentario que está ao servizo, tamén, da formación dunha opinión pública activa e vixiante e que non pode de ningún xeito eludirse durante un estado constitucional en crise”.

Conforme a doutrina anterior, a STC declara a inconstitucionalidade das frases e apartados do Real decreto do estado de alarma de outubro que fan referencia a esa cuestión da delegación do Goberno da nación nas comunidades e cidades autónomas.

En segundo lugar, outra das decisións máis polémicas adoptadas no estado de alarma de outubro de 2020 foi a prórroga deste, pola súa duración (ata o 9 de maio de 2021) e pola falta de control parlamentario das actuacións polo Congreso dos Deputados. Pois ben, a STC (FX n. 8 e 9) así mesmo declara a inconstitucionalidade da prórroga do estado de alarma sinalando que “a determinación temporal daquela prórroga de seis meses se realizou dun modo por enteiro inconsistente co sentido constitucional que é propio do acto de autorización e sen coherencia ningunha, mesmo, coas razóns que o Goberno fixo valer para instar a prórroga finalmente concedida”, polo que non pode cualificarse de razoable ou fundada a fixación da duración dunha prórroga por tempo de seis meses que o Congreso estableceu sen certeza ningunha acerca de que medidas ían ser aplicadas, cando ían ser aplicadas e por canto tempo serían efectivas nunhas partes ou outras de todo o territorio nacional ao que o estado de alarma se estendeu. Ademais, engade a STC, a prórroga foi autorizada cando as medidas limitativas de dereitos incluídos na solicitude non ían ser aplicadas inmediatamente polo Goberno da nación, pois supeditábase a súa posta en práctica a que os presidentes das comunidades e cidades autónomas así o decidisen, polo que aquela autorización se deu sen saber que medidas se ían aplicar para combater a pandemia. Por iso, conclúe, o que merece censura constitucional non é a duración da prórroga, por si soa e sen máis, senón o carácter non razoable ou infundado, visto o acordo adoptado polo Congreso dos Deputados, da decisión pola que se fixou o prazo referido.

Por outra banda, o Tribunal Constitucional considera, neste punto, que a existencia constitucional do establecemento dun prazo certo para a prórroga quedou desvirtuada neste caso polo Congreso dos Deputados, que fixo propio, de xeito automático, o proposto polo Goberno da nación nunha solicitude que non viña conectada á aplicación dunhas medidas que fosen rexer durante ese período, e, ademais, o control exixible ao Congreso sobre a solicitude de autorización cursada polo Goberno, nin se estendeu a que medidas eran aplicables nin tampouco á correspondencia que deba existir entre o período de prórroga de seis meses autorizado e as medidas que se deberían aplicar.

Por todo iso, a STC declara inconstitucionais as referencias do Real decreto de alarma de outubro, e as súas modificacións e acordos parlamentarios referidos á prórroga deste.

Finalmente, o Tribunal Constitucional avala a constitucionalidade dalgunhas medidas concretas do estado de alarma de outubro de 2020. Así, en primeiro lugar, en relación coa limitación da liberdade de circulación de persoas en horario nocturno durante o estado de alarma, a STC (FX n. 4) entende que esta *“debe reputarse como unha medida adecuada para combater aquela evolución negativa da pandemia, posto que se fixo fronte a unha situación de risco que fora detectada como favorecedora dos contaxios, a dos encontros sociais producidos naquelas horas da noite do tempo anterior ao estado de alarma”*, e, ademais, considérase que *“é proporcionada á consecución dun fin constitucionalmente lexítimo e de interese xeral para a comunidade social como era o da preservación da vida”*. Neste sentido, a STC expresa as diferenzas que apreciou entre o confinamento xeral acordado durante o estado de alarma de marzo (STC 148/2021, do 14 de xullo) e o acordado en outubro, limitado tan só a horas da noite, de menor actividade social e laboral, polo que considera que, neste caso, houbo tan só limitación e non suspensión do exercicio do dereito.

En segundo lugar, o Tribunal Constitucional (FX n. 5) tamén avala a constitucionalidade da limitación de entrada e saída de persoas en comunidades e cidades autónomas, ou en ámbitos territoriais inferiores, subliñando, igualmente, as diferenzas existentes entre a situación do estado de alarma de marzo respecto deste, polas mesmas razóns mencionadas. A sentenza destaca que esa medida superou o test de proporcionalidade, xa que *“resultou axeitada porque era apta para dar cumprimento a unha finalidade lexítima como era a de reducir substancialmente a mobilidade do virus”* e *“necesaria para facer fronte ás constatadas mutacións do virus e á súa crecente propagación, como tamén ao previsible incremento da presión asistencial e hospitalaria”*.

Así mesmo, en terceiro lugar, en relación coa limitación da permanencia de grupos de persoas en espazos públicos e privados e en lugares de culto, a STC (FX n. 6 e 7) considera tales limitacións como medidas necesarias e adecuadas cos mesmos argumentos citados.

Certamente, as declaracións de inconstitucionalidade do mal chamado “proceso de cogobernanza” e da prórroga do estado de alarma teñen unha transcendencia fundamental, pois supoñen unha desautorización constitucional, en toda regra, do realizado na loita contra a epidemia polo Goberno da nación desde o punto de vista xurídico-constitucional e administrativo, e iso a pesar de que se substancien ou non procedementos e procesos de exixencia de responsabilidade patrimonial.

Non obstante, esta tripla descualificación constitucional das actuacións xurídicas do estado de alarma non trouxo consigo a intención polo Goberno da nación de elaborar unha lexislación contra a pandemia, nova ou modificando a lexislación actual, e remitírllela ás Cortes Xerais, para dar seguridade xurídica nas actuacións que aínda se deben adoptar na loita contra a *quinta onda* da pandemia (cuxo pico de incidencia acumulada foi de 702 casos por cen mil habitantes a 14 días o 27 de xullo de 2021) e a que parece ser a recentemente iniciada *sexta onda* (a anterior *onda* baixou a 40 casos



o 15 de outubro pasado, e a partir de entón comezou a subir ata os 199 casos o 30 de novembro)<sup>51</sup>, e por riba con variantes da COVID-19 novas.

Ademais, no día a día da loita contra a COVID-19, a finais de novembro de 2021, continúa a desorganización, a desorde e, ás veces, a ineficacia das medidas que se adoptan, ao reflectirse que non se adoptan medidas homoxéneas para toda España, xa que, malia a desautorización constitucional do mal chamado “modelo de cogobernanza”, segue implantado, cuns tribunais (e especialmente o Tribunal Supremo) con funcións que en puridade non lle corresponden e cunha cada vez máis perplexa sociedade pola falta de normas e medidas máis axeitadas para a complexa e grave situación actual.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALISTE SANTOS, T.J., “Limitando a Leviatán. La hora del Tribunal Constitucional para garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el escenario pandémico de la Covid-19”, *Diario La Ley*, n. 9872, 16 de xuño de 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, Madrid, 1996.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La devolución competencial a las Comunidades Autónomas tras la recentralización operada para hacer frente a la pandemia de COVID-19”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 55, 2020.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., 2020, *el año de la pandemia de la COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid, 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “Un nuevo capítulo en el desconcierto jurídico de la lucha contra la pandemia de Covid-19: ¿la rebelión de los jueces?”, *Foro de Investigación CSYJ, Universidad de Extremadura*, 10 de maio de 2021. Acceso web: forocsyj.com.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La ratificación judicial de las medidas sanitarias de carácter general: su configuración jurisprudencial y sus problemas constitucionales (A propósito de la Sentencia núm. 719/2021, de 24 de mayo, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo)”, *Diario del Derecho-Iustel*, 27 de maio de 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La normativa habilitante para dictar medidas sanitarias generales limitativas de derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Diario del Derecho-Iustel*, 7 de xuño de 2021.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La ratificación judicial de las medidas sanitarias de carácter general: su configuración jurisprudencial y sus problemas constitucionales”, *Foro de Investigación CSYJ-Universidad de Extremadura*, 8 de xuño de 2021. Acceso web: forocsyj.com (diciembre de 2021).
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., “La normativa habilitante para dictar medidas sanitarias generales limitativas de derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal

<sup>51</sup> Tómanse os datos do enlace: El coronavirus: gráficos, mapas y datos del COVID-19 - RTVE.es.



- Supremo”, *Foro de Investigación CSYJ, Universidad de Extremadura*, 8 de junio de 2021. Acceso web: [forocsyj.com](http://forocsyj.com) (diciembre de 2021).
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. e ARIAS APARICIO, F., “El derecho ante situaciones de crisis: apuntes esenciales sobre cómo se ha procedido para hacer frente a la pandemia de coronavirus”, *Revista Administración & Ciudadanía (EGAP)*, n. 2, 2020. <https://doi.org/10.36402/ac.v15i2.4676>.
- ARAGÓN REYES, M., “Covid-19 y Estado Autonómico”, Tudela Aranda, J. (coord.), *Estado Autonómico y Covid-19*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0204>.
- ARAGÓN REYES, M., “¿Alarma o excepción?”, diario *El País*, 6 de julio de 2021.
- ARAGÓN REYES, M., “El Tribunal Constitucional cumplió”, diario *El País*, 4 de agosto de 2021.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Ámbitos de la Seguridad Nacional: Seguridad frente a Pandemias y Epidemias*, Lozano Miralles, J. e Carazo Liébana, M.<sup>aj</sup>. (selección y ordenación), Madrid, 2021. Acceso web: [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=406\\_Ambitos\\_de\\_la\\_Seguridad\\_Nacional\\_Seguridad\\_frente\\_a\\_Pandemias\\_y\\_Epidemias&tipo=C&modo=2](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=406_Ambitos_de_la_Seguridad_Nacional_Seguridad_frente_a_Pandemias_y_Epidemias&tipo=C&modo=2) (diciembre de 2021).
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *COVID-19. Derecho Autonómico*, Marinero Peral, Á.M.<sup>a</sup> (ed.), Madrid, 2021. Acceso web: [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=396\\_COVID-19\\_Derecho\\_Autonómico&tipo=C&modo=1](https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=396_COVID-19_Derecho_Autonómico&tipo=C&modo=1) (diciembre de 2021).
- CAMPO, J.C., “La buena noticia del fin del estado de alarma”, diario *El País*, 10 de mayo de 2021.
- CARBONERO REDONDO, J.J., “De la Ley... ¿a la Ley? ¿Involucionando hacia un Estado sin Derecho? Apuntes de urgencia sobre los decretos reguladores del segundo Estado de Alarma: la fundación de un derecho ‘confederal’ de excepción”, *Diario La Ley*, n. 9749, 4 de diciembre de 2020.
- CARDONA FERNÁNDEZ, A.M.<sup>a</sup>, “Finalización del Estado de Alarma ¿Y ahora con qué marco regulador nos encontraremos?”, *Diario La Ley*, n. 9850, 14 de mayo de 2021.
- CARMONA CONTRERAS, A., “Mejor prorrogar la alarma que la incertidumbre”, diario *El País*, 13 de mayo de 2021.
- CONSELLO INTERTERRITORIAL DO SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE, *Estrategia de vacunación frente a COVID-19 en España*, Madrid, 2 de diciembre de 2020.
- DEL CARPIO FIESTAS, V. e PÉREZ SÁNCHEZ, G., “La estrategia de vacunación del coronavirus: la nada jurídica para luchar contra la pandemia”, *Blog Rayas en el Agua*, 23 de xaneiro de 2021. Acceso web: <https://elotroblogdeveronicadelcarpio.com/> (diciembre de 2021).
- FERNANDES ROMERO, I., “Patologías del Decreto-Ley durante la crisis sanitaria generada por la Covid-19”, *Diario La Ley*, n. 9888, 9 de xullo de 2021.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El Real decreto 926/2020, de 25 de octubre: del estado de alarma de Madrid y el desbarajuste jurídico-administrativo de las medidas contra el coronavirus a otro estado de alarma, con prórroga, ..., de

- nuevo con problemas constitucionales”, *Diario La Ley (Grupo Wolters Kluwer)*, n. 9741, do 23 de novembro de 2020.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Los estados de alarma por el COVID-19* (Prólogo de Ángel Sánchez Blanco), Ratio Legis, Salamanca, 2021.
- GONZÁLEZ GRANDA, P., “Sobre el control del interés casacional en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo”, *Diario La Ley*, n. 9865, 7 de xuño de 2021.
- LOZANO CUTANDA, B., “Real decreto-ley 8/2021: la reforma del recurso de casación que ahonda en un ‘Estado de gobierno judicial’ y socava el principio de responsabilidad patrimonial”, *Diario La Ley*, n. 9850, 14 de maio de 2021.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Las medidas sanitarias y la actuación judicial: la nueva modalidad del recurso de casación contencioso-administrativo”, *Diario La Ley*, n. 9852, 18 de maio de 2021.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á., *Cauces sociales para la democracia. Reforma del Estado y consolidación de la Constitución de 1978*, Thomson Reuters-Aranzadi, Universidade de Málaga (Facultade de Dereito-Dpto. de Dereito Público), Cizur Menor, 2020.
- SÁNCHEZ BLANCO, Á., “Las disfunciones generadas por las comunidades autónomas. Alternativa correctora”, *Cauces sociales para la democracia. Reforma del Estado y consolidación de la Constitución de 1978*, Thomson Reuters-Aranzadi, Universidade de Málaga (Facultade de Dereito-Dpto. de Dereito Público), Cizur Menor, 2020.
- SORIANO, J.E., “Crónica de una sentencia imprescindible”, *Blog Almendron.com-Revista de prensa*, 5 de agosto de 2021. Acceso web: [almendron.com](http://almendron.com) (decembro de 2021).
- TAJADURA TEJADA, J., “El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 120, 2021. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.04>.
- TAJADURA TEJADA, J., “Sin legalidad no hay libertad”, diario *El País*, 29 de abril de 2021.
- ZARZALEJOS, J.A., “Conde-Pumpido, el Gobierno y cómo reventar el Constitucional”, *El Confidencial*, 27 de xullo de 2021. Acceso web: [elconfidencial.com](http://elconfidencial.com) (decembro de 2021).