

*Sección tres: Experiencias, reseñas, debates e informes*

## **Estado de Alarma en España<sup>1</sup>**

Juan José Bravo  
Universidad Carlos III de Madrid  
100384888@alumnos.uc3m.es

Con este trabajo de investigación, se realiza un estudio acerca de la naturaleza y la configuración jurídica de los tres estados excepcionales de limitación de Derechos Fundamentales enmarcados dentro del Derecho de Excepción, contemplados en la Constitución Española de 1978 y desarrollados por medio de la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, poniendo el principal foco de atención en el análisis del Estado de Alarma declarado con motivo de la pandemia del COVID 19.

Si se tuviese que encontrar algún motivo personal para justificar la elección del objeto del trabajo, éste sería el profundo interés acerca del estudio de los derechos fundamentales y sus limitaciones, enmarcado dentro de un interés personal, más general, por el estudio de la doctrina constitucional. Además, y tras los últimos acontecimientos derivados de la propagación del SARS-COV 2, la sociedad española ha aprendido a convivir con conceptos nuevos, tales como: confinamiento, Real Decreto, Estado de Alarma etc. Sin embargo, ante la falta de conocimiento existente acerca de la materia como consecuencia directa de la escasez de antecedentes que hayan motivado la declaración de estados excepcionales tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, estos conceptos han sido interpretados en ocasiones de una forma errónea, dando lugar a equívocos. (Agencia Efe, 2020)

Muchas son las dudas sobre su ajuste constitucional que ha suscitado la adopción por el ejecutivo, dentro de un escenario de Estado de Alarma, de medidas restrictivas como el confinamiento domiciliario, o la prohibición de circular por las calles a horas determinadas durante un periodo temporal superior a los seis meses.

---

<sup>1</sup> Recibido: 28/12/2021 Evaluado: 01/02/2022 Aceptado: 10/03/2022

Con este trabajo de investigación, se pretende tanto fortalecer el conocimiento personal acerca del derecho de excepción como intentar contribuir mediante una serie de aportaciones a una mejor comprensión de los términos en los que se plantea este estado de excepción. Es así porque si tenemos en cuenta que el único antecedente constitucional previo a la declaración del Estado de Alarma del 14 de marzo de 2020, fue el declarado por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en diciembre del año 2010, con motivo de la huelga protagonizada por los controladores aéreos de la empresa pública AENA, llegaremos a la conclusión de que el derecho de excepción no ha sido una materia muy desarrollada atendiendo a los precedentes histórico-constitucionales de nuestro país. (Aba Catoria, 20119

Por lo que se refiere a la estructura del presente trabajo, ésta ha sido planteada en diferentes niveles de profundidad, yendo de lo general a lo concreto. Así, a título introductorio, se ha pretendido llevar a cabo un breve análisis del concepto de derecho de excepción, desarrollando los tres modelos recogidos en nuestra constitución (alarma, excepción y sitio).

Tras esta toma de contacto, se ha querido desarrollar un recorrido histórico para averiguar cuál ha sido el empleo de los mecanismos de excepcionalidad de derechos a lo largo de la historia constitucional de nuestro país, y para ello se han analizado los conceptos que ha adquirido la figura de la excepción de derechos en las diferentes constituciones históricas españolas.

Una vez completada esta perspectiva general, se ha buscado conducir la investigación hacia un punto más concreto: analizar el recurso a la declaración del Estado de Alarma como medio necesario para garantizar la gestión de situaciones excepcionales.

Para abordar el examen de dichas cuestiones se ha empleado una combinación de diversas líneas metodológicas, destacando la investigación aplicada, analítica e histórica. Ello lleva a recurrir al manejo de un conjunto muy heterogéneo de fuentes, que incluye desde obras doctrinales o científicas hasta la legislación histórica y vigente, pasando por la jurisprudencia de diferentes Tribunales, así como los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y los Boletines Oficiales de las Cortes Generales.

En primer lugar, sería conveniente destacar la importancia de la figura del derecho de excepción como mecanismo constitucional empleado para garantizar la correcta gestión de situaciones especialmente gravosas o vulnerables.

Aunque resulte un tanto contradictorio, el estudio en profundidad del tema elegido como objeto de este trabajo de investigación ha permitido afirmar, de forma bastante contundente, que en determinadas ocasiones (y siempre que sea empleado como la última opción), restringir ciertos derechos fundamentales como el de libre circulación, recogidos en nuestra carta magna, mediante instrumentos contemplados en el derecho de excepción, tales como

los estados de excepción, alarma y sitio, pueda favorecer el desarrollo de una gestión más eficaz de las mismas.

Además de esto, con el presente trabajo se ha pretendido poner de manifiesto la necesidad de una serie de reformas legislativas en torno a la Ley Orgánica 4/1981. Afortunadamente, durante el periodo de vigencia de nuestra actual Constitución, solamente hemos oído hablar del derecho de excepción, y más concretamente del Estado de Alarma en dos ocasiones: para afrontar la crisis de los controladores aéreos de AENA, en diciembre de 2010, y como mecanismo para paliar la propagación de los contagios tras la declaración de la pandemia de la COVID-19. Nuestra escasa experiencia constitucional ha arrojado luz sobre la necesidad de una ampliación de competencias en lo referido a la utilización de cualquiera de los tres instrumentos previstos por el derecho de excepción.

Aportando un criterio personal, considero que la ley no aborda de forma clara y precisa en qué situaciones y bajo qué circunstancias debe ser declarado uno u otro de los estados excepcionales reconocidos. Además, si bien es cierto que se establece que el sistema de prórrogas dependerá de la voluntad manifestada por el conjunto del pleno del Congreso de los Diputados, no se aclara a cuántas prórrogas podrá ser sometido el decreto por el que se declara la entrada en funcionamiento de un instrumento de excepción. Ello puede dar lugar a crear una inseguridad jurídica con respecto al conjunto de la población, además de a interpretaciones duales y contradictorias, que nos pueden llegar a separar del objetivo común para el cual está planteado la aplicación del derecho de excepción: garantizar una gestión eficaz de situaciones especialmente gravosas, evitando así el colapso de los mecanismos que garantizan el normal funcionamiento de la sociedad.

Continuando con la línea anterior, y sin intención de aportar alternativas utópicas, en mi opinión, queda totalmente patente la necesidad de proveer una normativa jurídica sólida y consistente, que establezca claras divisiones entre los tres instrumentos de excepción reconocidos, pues, aunque los acontecimientos normalmente se precipitan antes de que pueda existir una regulación jurídica que los prevea, si esta se encuentra mejor tasada y fortalecida, será mucho más fácil encuadrarla y gestionarla, evitando del mismo modo la aparición de polémicas interpretativas.

Lo realmente preocupante es que estas divergencias interpretativas suelen ser la respuesta al afán divisorio y narcisista de nuestra realidad política actual, lo que me lleva a cuestionar el escaso sentido jurídico y práctico que, a mi juicio, posee el recurso de inconstitucionalidad planteado por la formación política VOX.

Por otra parte, un aspecto fundamental en el desarrollo de este trabajo de investigación ha consistido en realizar una retrospectiva histórica, para contrastar y analizar la figura de la situación de excepción presente en la historia constitucional de nuestro país, pues todas las constituciones españolas, a excepción del Estatuto de Bayona de 1808, han contemplado y

previstos instrumentos destinados a la suspensión temporal, colectiva o individual, de algunos derechos y libertades reconocidos en su articulado.

A partir del examen de las circunstancias extraordinarias para la seguridad del Estado, o expresado de otra forma, de la concurrencia de factores de anormalidad que superan los sistemas de control que el propio texto intenta configurar, que encontramos en la Constitución de 1812 (Ribón & Pérez-González, 2012), la materia del derecho de excepción ha experimentado en la historia constitucional española diferentes regulaciones. En un principio han sido análogas a la de la constitución gaditana, como sucede con la Constitución de 1837, después han ido modificando sus postulados desde posiciones más conservadoras, como en la Constitución de 1845 o la Constitución de 1876, hasta definir ámbitos más protectores de los derechos fundamentales, como la Constitución de 1931. (Aba Catoria, 2011)

Además, cabe destacar el papel jugado por otras leyes especiales, como la Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, promulgada al amparo de la Constitución de 1869, que fue de aplicación tras la aprobación de una ley previa de suspensión de garantías en conformidad con artículo 31 de la propia Constitución; o, ya con el régimen franquista, la Ley de Orden Público de 1959, mucho más restrictiva que la anterior, pues no solo contemplaba la suspensión de ciertos derechos y garantías, sino, en palabras de Pedro Cruz Villalón: “una intensificación y un amento de poder de la dictadura” (Cruz Villalón 1981)

No se ha querido, además, poner el cierre a este trabajo de investigación sin antes analizar la figura del derecho de excepción en distintos ordenamientos jurídicos europeos, y de qué forma se han empleado en otros países estos mecanismos de excepción en la gestión de la crisis sanitaria del COVID-19. Por tanto, se han escogido como ejemplos los existentes en Francia, donde los instrumentos de excepción vienen previstos en la Constitución Francesa de 1958, en Alemania, donde es la Ley Fundamental para la República de Alemania, de 1949, la que recoge en su articulado los instrumentos aplicables cuando se dé una situación de catástrofe o siniestro, y en Italia, país en el que, aunque su constitución no recoja expresamente mecanismos determinados de limitaciones de derechos por causa de fuerza mayor, la tutela del orden público inspira la posibilidad de establecer restricciones en el ejercicio de algunos derechos fundamentales, como, por ejemplo, la libertad de reunión, que puede ser impedida en casos de perturbación del mismo.

El presente trabajo ha pretendido analizar el ámbito legislativo entorno al derecho de excepción en nuestro país, y cómo este ha sido aplicado en situaciones de excepcionalidad. Para ello se ha aportado doctrina y jurisprudencia constitucional en materia de derecho de excepción.

Aba Catoria, A (2011). “El Estado de Alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, pp. 305-334.

Agencia Efe (3 de octubre de 2020). “Lo que España perdió en el verano COVID”, *Heraldo de Aragón*. Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2020>

Cruz Villalón, P (1981). “El nuevo derecho de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol 2

Ribón, M.A. & Pérez-González, A. B. (2012). La educación en la constitución de Cádiz. Una revisión desde la perspectiva de Gramsci. *Aposta-Revista de Ciencias Sociales*, nº 55

