
El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho comparado

España
Estado de alarma



ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

Unidad Biblioteca de Derecho Comparado
PE 649.366 – Abril de 2020

ES

Este documento se integra en una serie de análisis que pretenden, desde la perspectiva del Derecho Comparado, presentar el Derecho de excepción en diferentes Estados, con especial atención a aquellos fundamentos jurídicos en que se basan las medidas de emergencia que pueden adoptar ante crisis, como puede ser la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

El presente análisis tiene como objeto el caso de España.

AUTOR

El presente documento ha sido elaborado por don **Gabriel Lecumberri Beascoa**, bajo la supervisión del Prof. Dr. Ignacio Díez Parra, Jefe de la Unidad "Biblioteca de Derecho Comparado", Dirección General de Servicios de Investigación Parlamentaria (DG EPRS), Secretaría General del Parlamento Europeo.

Para comunicarse con la Unidad, rogamos envíen un mensaje de correo electrónico a:
EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: ES

Traducciones: DE, FR, IT

Manuscrito terminado el 3 de Abril de 2020.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DE AUTOR

El presente documento está dirigido a los diputados y personal del Parlamento Europeo para su trabajo parlamentario. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del autor y las opiniones expresadas en el mismo no representan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Reproducción y traducción autorizadas, excepto a fines comerciales, con expresa mención de la fuente y previa información a la Unidad competente mediante el envío de una copia a la dirección de correo electrónico arriba indicada.

Bruselas, © Unión Europea, 2020.

Créditos de las imágenes: © xtock / Adobe Stock.

PE 649.366

Impreso	ISBN 978-92-846-6510-5	DOI:10.2861/575064	QA-03-20-244-ES-C
PDF	ISBN 978-92-846-6509-9	DOI:10.2861/264191	QA-03-20-244-ES-N

EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu (contacto)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Resumen

El Derecho de excepción español prevé tres estados (alarma, excepción y sitio). De entre ellos, el estado de alarma es el previsto para hacer frente, entre otros supuestos, a las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia internacional del COVID-19 ha llevado al Gobierno de España a declarar el 14 de marzo del 2020 el estado de alarma en todo el territorio nacional.

La declaración del estado de alarma supone un acontecimiento extraordinario para la práctica constitucional española, ya que hasta ahora solamente existía un precedente –la declaración de 2010 como respuesta a la crisis de los controladores aéreos–. También supone el inicio de un procedimiento excepcional por su repercusión sobre el funcionamiento de las instituciones constitucionales, ya que, entre otros aspectos, se pone en relieve la capacidad de control por parte del Congreso de los Diputados y de la Justicia sobre la acción del Gobierno, actor principal en el estado de alarma, así como la relación entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

Se han adoptado medidas que tienen un gran impacto sobre la vida social y económica del país, tales como la limitación de la libertad de circulación, el confinamiento forzoso de los ciudadanos, la intervención de industrias, la paralización de la actividad económica no esencial, etc.

La incidencia de las medidas adoptadas sobre los derechos de los ciudadanos y sobre el funcionamiento de las instituciones ha propiciado un debate doctrinal sobre si, en vez del estado de alarma, debería de haberse declarado el estado de excepción.

Por todo ello, resulta necesario detenerse a analizar el régimen jurídico del estado de alarma en Derecho español, así como su última aplicación.

Índice

Resumen	I
1. Introducción	1
2. Régimen jurídico	1
3. Actores	6
4. Procedimiento	8
5. Contenido	9
6. Aplicación	12
7. Conclusión	17
Bibliografía básica	18
Anexo: Reales Decretos-Ley adoptados en el contexto del estado de alarma, relacionados con la gestión y la repuesta a la crisis sanitaria del COVID-19	19

Índice de cuadros

CUADRO 1	1
Constitución española	1
CUADRO 2	2
Ley Orgánica 4/1981	2
CUADRO 3	5
Reglamento del Congreso de los Diputados	5
CUADRO 4	8
Ley Orgánica 4/1981, artículo 4	8
CUADRO 5	10
Ley Orgánica 4/81, artículo 11	10
CUADRO 6	11
Constitución española, artículo 55, apartado 1	11

1. Introducción

El Derecho de excepción se configura como “una garantía frente a las situaciones de crisis constitucional imprevistas, por la que se suspende la vigencia del orden constitucional de ciertos derechos y libertades”¹. La [Constitución Española de 1978](#) prevé tres estados excepcionales: alarma, excepción y sitio². La declaración de cada uno de esos tres estados obedece a presupuestos diferentes, sin que pueda afirmarse que se trate de tres fases dentro de la misma escala³.

La rápida propagación del COVID-19 en España ha llevado al Gobierno a declarar el 14 de marzo del 2020 el estado de alarma en todo el territorio nacional. Se trata del estado excepcional más leve de los tres regulados por la Constitución española y constituye el instrumento legalmente previsto para hacer frente a las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”.

Ante el impacto del estado de alarma sobre los derechos de los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones y la vida social y económica del país, conviene detenerse a examinar su significado y su aplicación, en este caso, en España.

2. Régimen jurídico

Las disposiciones normativas y la jurisprudencia más relevantes son las siguientes:

➤ Constitución Española de 1978

La Constitución española dedica su artículo 116 al Derecho de excepción. Sus apartados 1, 2, 5 y 6 se refieren al estado de alarma (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Constitución española
Artículo 116
1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.
2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.
3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se

¹ LAFUENTE BALLE, José María: “Los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 30, 1989, pp. 23-54 (p. 25).

² Para una explicación de la evolución histórica del Derecho de excepción en el Derecho español, véase LAFUENTE BALLE, ob. cit. pp. 34-41.

³ En opinión de Fernández Segado, “del articulado de la ley orgánica y de los debates parlamentarios se deduce con relativa nitidez que no estamos ante tres etapas de una misma situación, ante tres grados de intensidad diferente de un mismo proceso, sino ante situaciones cualitativamente distintas. Esto es especialmente predicable respecto del estado de alarma, de una naturaleza muy distinta a la de los otros dos estados excepcionales”. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*. Núm. 11, 1981, pp. 83-116 (p. 89).

extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.
5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.

Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

➤ [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#)

La Ley Orgánica 4/1981, tras tres artículos comunes a los tres estados regulados, dedica los artículos 4 a 12 al estado de alarma (véase cuadro 2).

CUADRO 2

Ley Orgánica 4/1981

CAPÍTULO I

Disposiciones comunes a los tres estados

Artículo 1

1. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.
2. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias.
3. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.
4. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado.

Artículo 2

La declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el «Boletín Oficial del Estado», y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquél. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que la Autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados.

Artículo 3

1. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

2. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

CAPÍTULO II

El estado de alarma

Artículo 4

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Artículo 5

Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Presidente de la misma, podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma.

Artículo 6

1. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.
2. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

Artículo 7

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Artículo 8

1. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida.
2. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Artículo 9

1. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

2. Cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

Artículo 10

1. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.
2. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.
3. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia.

Artículo 11

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

Artículo 12

1. En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del artículo cuarto, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.
2. En los casos previstos en los apartados c) y d) del artículo cuarto el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo.

➤ [Reglamento del Congreso de los Diputados](#)

Los artículos 162 y 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados regulan el procedimiento interno en este órgano con respecto al estado de alarma (véase cuadro 3).

CUADRO 3

Reglamento del Congreso de los Diputados
CAPITULO III

De los estados de alarma, de excepción y de sitio

Artículo 162.

1. Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente.
2. Si el Gobierno pretendiere la prórroga del plazo de quince días a que se refiere el artículo 116, 2, de la Constitución, deberá solicitar la autorización del Congreso de los Diputados antes de que expire aquél.
3. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada.
4. El debate tendrá lugar en el Pleno y se iniciará con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de prórroga del estado de alarma y se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.
5. Finalizado el debate se someterán a votación la solicitud y las propuestas presentadas. De la decisión de la Cámara se dará traslado al Gobierno.

(...)

Artículo 165.

1. En los supuestos previstos en los tres artículos anteriores, el asunto será sometido inmediatamente al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el período entre sesiones.
2. Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que den lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias que el presente Capítulo atribuye al Pleno del Congreso, serán asumidas por su Diputación Permanente.

➤ Jurisprudencia: [Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016](#)

Esta Sentencia se pronuncia sobre el rango de ley y el carácter normativo del decreto que declara el estado de alarma así como sobre el sometimiento al “control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma”.⁴

⁴ Para un comentario de la sentencia, véase LEÓN ALONSO, Marta: “Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016. Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma. *Ars Juris Salmanticensis*. Vol.4, Universidad de Salamanca, diciembre de 2016, pp. 234-237 (p. 234).

3. Actores

➤ El Gobierno

En España, el órgano constitucional central en la infraestructura legal diseñada para el estado de alarma es el Gobierno, ya que es a éste a quien corresponde su declaración (artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981) y quien, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981, se constituye, en línea general, como “Autoridad competente” para aplicar las medidas establecidas en la declaración.

La referencia al Gobierno en este contexto debe entenderse al Consejo de Ministros como órgano colegial, todo ello sin perjuicio de la función del Presidente del Gobierno en la dirección y coordinación de los diferentes Ministerios (artículo 98.2 de la Constitución) y del eventual protagonismo que un determinado Ministerio pueda adquirir en la ejecución de los decretos, dependiendo de la naturaleza de la crisis de que se trate.

➤ El Parlamento

Aunque el español es un sistema parlamentario bicameral, su Derecho Constitucional coloca, en circunstancias de estado de alarma, sólo al Congreso de los Diputados en una posición de control del Gobierno. El Senado carece de competencias en este contexto. En efecto, ni la Constitución española ni la Ley Orgánica 4/1981 mencionan a las Cortes Generales o al Parlamento en su conjunto, por lo que debe entenderse que el Senado, Cámara de representación territorial y, de hecho, Cámara legislativa de segunda lectura, carece de un papel específico con respecto a lo referido al estado de alarma.

El Gobierno está obligado a dar cuenta al Congreso de la declaración del estado de alarma y a suministrarle la información que le requiera. Asimismo, el Gobierno está obligado a dar cuenta al Congreso de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste (artículo 8, de la Ley Orgánica 4/1981).

En caso de que el Gobierno pretenda prorrogar la duración del estado de alarma, el papel del Congreso de los Diputados se ve potenciado, pues dicha prórroga sólo puede realizarse con la autorización expresa de dicho Congreso que, en este caso, puede establecer su alcance y condiciones (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981)⁵.

Además, la Constitución española, en su artículo 116, apartado 5, da una protección suplementaria a este órgano durante la vigencia de un estado de alarma: el Congreso queda convocado automáticamente si no estuviere en período de sesiones, no podrá ser disuelto y su funcionamiento no puede interrumpirse. Caso de encontrarse disuelto el Congreso cuando el Gobierno declara el estado de alarma, la Diputación Permanente del Congreso asume sus competencias. En el mismo sentido ha de entenderse lo previsto en el artículo 1, apartado 4, de la Ley Orgánica 4/81 (“La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”)⁶.

⁵ En ese sentido, la sentencia 83/2016 del Tribunal Constitucional, citando un Auto del Tribunal Supremo, dispone: “La autorización –se dice en el Auto de 9 de marzo de 2011– para prorrogar el estado de alarma es una verdadera convalidación de su declaración inicial porque ratifica su validez y, por eso, dispone su continuidad” (Hecho g)).

⁶ Como puede observarse, este artículo refleja el precepto constitucional del artículo 116.5 de la Constitución (ver cuadro 1).

En opinión de Fernández Segado, el artículo 1, apartado 4, de la Ley 4/81, “pese a reproducir casi literalmente una prescripción constitucional, fue objeto de una larga polémica” en el debate parlamentario para la promulgación de la Ley 4/81. Por un lado, “debía quedar absolutamente claro que los estados excepcionales no son estados de

➤ Comunidades Autónomas

El papel de las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma es muy relevante debido a su posición en la organización territorial española, ampliamente descentralizada, y al importante catálogo de competencias que, tras la entrada en vigor de la Constitución del 1978 y con el paso del tiempo, han ido adquiriendo.

Conviene destacar que la declaración del estado de alarma faculta a la “Autoridad Competente” a someter bajo sus órdenes directas a todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas –Cataluña, el País Vasco y Navarra, cuentan con policías autonómicas propias que ejercen competencias en el ámbito de la seguridad pública– y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas (artículo 9 de la Ley Orgánica 4/1981).

Aunque en línea de principio el estado de alarma no produce ningún tipo de suspensión ni derogación del sistema autonómico, es posible que la “Autoridad Competente”, cuando se trata del Gobierno, pueda tomar medidas que incidan directamente en los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, cada Comunidad Autónoma conserva los poderes que le otorga la legislación en materia de gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias. Estas medidas deben adoptarse, sin embargo, siempre de conformidad con lo decidido por la “Autoridad Competente”.

➤ El Jefe del Estado

Por su parte, en lo que respecta al papel del Jefe del Estado, es decir el Rey, en relación con el estado de alarma, debe destacarse su función de sanción que incluye el decreto por el que se declara el estado de alarma (artículo 62, f), de la Constitución). Asimismo, en términos generales, no se debe obviar su papel como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, y de árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones (artículo 56, apartado 1, de la Constitución).

➤ El Poder Judicial

Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia del estado de alarma son impugnables en vía jurisdiccional (artículo 3, apartado 1, de la Ley Orgánica 4/1981). A esto hay que añadir el derecho a ser indemnizados en favor de aquellos que, como consecuencia de la aplicación de dichos actos y disposiciones, sufran daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, reconocido de forma explícita en el artículo 3, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/1981. El

congelación de la democracia, sino que deben desarrollarse con el funcionamiento normal de los órganos y de los poderes y autoridades constitucionales”. Por otro lado, el artículo se topaba con la interpretación basada en la máxima de que “el funcionamiento de los poderes públicos en situaciones de excepción no es normal, sino excepcional”. En la práctica, el artículo deviene esencial por su potencial impacto sobre la labor de control al Gobierno por parte del Congreso. En ese sentido, si bien la disolución del Congreso durante la vigencia del estado excepcional está prescrita por el artículo 116.5 de la Constitución, nada se establece respecto a la posibilidad de forzar la dimisión del Gobierno mediante el mecanismo de la moción de censura establecido en los artículos 113 y 114 de la Constitución –o, si el debate parte del propio Gobierno, mediante la figura de la cuestión de confianza del artículo 112 de la Constitución–. El “argumento a favor de la inadmisibilidad de la interposición de una moción de censura o del planteamiento de una cuestión de confianza” reside en el hecho de que “ambos mecanismos podrían, de una u otra manera, implicar una cierta paralización en el funcionamiento normal del ejecutivo”, situación de gran “gravedad” teniendo en cuenta que se está haciendo frente a una crisis significativa, para lo cual es necesario el pleno funcionamiento de todos los órganos constitucionales y, especialmente, del Gobierno, actor principal en los estados excepcionales. En la línea contraria, parte de la doctrina defiende la admisibilidad de los mecanismos de la moción de censura y la cuestión de confianza, “porque, en caso contrario, un órgano, el Congreso, dejaría de realizar una función fundamental de control de la acción del Gobierno” y “porque el art. 116.5 tiene como finalidad básica la de evitar la concentración de poder en el ejecutivo sin control parlamentario o judicial”. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, ob. cit., pp. 90-92.

ejemplo más obvio sería el derecho a ser indemnizado en favor de aquellos que han sufrido requisas de sus bienes por parte del Gobierno o quienes han sufrido la intervención de su industria.

➤ El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, que en el ordenamiento jurídico español no forma parte del poder judicial, es competente de forma exclusiva para controlar la constitucionalidad de la declaración del estado de alarma, como acto del Gobierno con rango de ley y no reglamentario. Así, la Sentencia 83/2016, antes citada, establece que el control sobre la declaración es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, a quien corresponde “el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley”. Todo ello, “sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución” (Fundamento Jurídico 11).

4. Procedimiento

La Ley Orgánica 4/1981, en su artículo 4, prevé los supuestos en que el estado de alarma puede declararse y entre ellos se encuentran las crisis sanitarias (véase cuadro 4).

CUADRO 4

Ley Orgánica 4/1981, artículo 4

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo ciento dieciséis, dos, de la Constitución podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Según la doctrina, estos supuestos de alteraciones graves de la normalidad que dan lugar a la posibilidad de declarar el estado de alarma constituyen una lista cerrada⁷.

⁷ FERNANDEZ SEGADO justifica tal interpretación con una explicación de la gestación de esta disposición: “Dos enmiendas importantes como el número 122 (Grupo Parl. Comunista) y el número 64 (Grupo Parl. Vasco), tras ser rechazadas por la Ponencia y la Comisión, serán finalmente admitidas por el Pleno del Congreso. Ambas, en síntesis, proponían la supresión del término «como» en base a que este término configuraba a la enumeración de supuestos que a continuación se hacía como una relación *ad exemplum*, con lo que el precepto se convertía en una cláusula abierta, creadora de una grave inseguridad jurídica. Evidentemente, con la desaparición de ese término —que, personalmente, estimo acertada—, la enumeración de los supuestos contemplados por el artículo 4.º se convertía en una enumeración taxativa o cerrada, suprimiéndose todo portillo abierto que pudiera servir para asimilar a las causas enumeradas por el artículo 4º otras semejantes, lo que equivaldría a una aplicación analógica, atentatoria, incuestionablemente, al principio de seguridad jurídica”. Véase FERNANDEZ SEGADO, ob. cit. pp. 96-97.

El procedimiento para el establecimiento del estado de alarma se inicia con su declaración por el Gobierno. Dicha declaración se realiza mediante decreto acordado en Consejo de Ministros (artículo 6.1 de la Ley Orgánica 4/1981) y dando cuenta al Congreso de los Diputados (artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981). Su duración máxima en este estadio es de 15 días.

A pesar de ser adoptada dicha declaración bajo forma de decreto, su rango en la jerarquía normativa es de ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada, la cual prevé que “aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley” (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016, Fundamento Jurídico 10).

El artículo 116, apartado 2, de la Constitución establece un procedimiento específico para el control del Gobierno por parte del Congreso, que se realiza mediante el instrumento de la “dación de cuentas”, que se configura, según el Tribunal Constitucional, “como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) dispone que de la documentación remitida por el Gobierno se dé traslado a la Comisión competente, que podrá pedir la información y documentación que estime pertinente, previéndose la posibilidad de que el asunto pueda ser sometido inmediatamente al Pleno de la Cámara” (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016, Fundamento Jurídico 8).

La declaración del estado de alarma debe ser publicada de inmediato en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor desde el instante mismo de su publicación. Asimismo, deber ser difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y privados que se determinen en el decreto (artículo 2 de la Ley Orgánica 4/1981).

Caso de requerirse una prolongación del estado de alarma, es necesaria la autorización del Congreso de los Diputados (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981).

5. Contenido

La declaración de estado de alarma debe determinar el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma.

En cuanto al ámbito territorial, puede por supuesto comprender todo el territorio de la Nación, pero, en caso de que la alteración grave de la normalidad no afecte a todo el territorio nacional, el estado de alarma puede ser declarado únicamente en parte de este (artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981). En este sentido, se faculta de forma expresa a los Presidentes de Comunidades Autónomas a solicitar al Gobierno la declaración del estado de alarma cuando la alteración grave afecte exclusivamente a todo o parte de su ámbito territorial (artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981).

La duración inicial es de un plazo máximo de 15 días, pero el Congreso de los Diputados puede autorizar su prórroga. En caso de prórroga, el Congreso de los Diputados puede establecer el alcance y las condiciones del estado de alarma durante dicha prórroga (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981).

La declaración ha de designar la “Autoridad competente” a los efectos del estado de alarma que será, en general, el Gobierno de España o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad (artículo 7 de la Ley Orgánica 4/1981).

En cuanto al tipo de medidas que podrán tomarse durante el período de vigencia del estado de alarma, el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981 está dedicado a ello (véase cuadro 5).

CUADRO 5

Ley Orgánica 4/81, artículo 11

Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

- a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
- b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
- c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
- d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
- e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto.

En la práctica, sin embargo, pueden darse zonas grises en que es difícil determinar con precisión si las medidas adoptadas encajan en dicha lista o bien deberían estar sustentadas en un fundamento jurídico más sólido (véase *infra* el debate surgido al respecto con motivo de la aplicación del estado de alarma durante la crisis del COVID-19)⁸. Para ello convendría hacer converger en un panorama más amplio no sólo los decretos de declaración y prórroga, acompañados de sus medidas de ejecución, sino también los decretos-ley que, aprovechando de las circunstancias que dieron origen al estado de alarma, el Gobierno pudiera adoptar.

Por ello, es importante tener en cuenta que aquello que exceda del estado de alarma debería encontrar su fundamento jurídico en el estado de excepción⁹, al que se habría de recurrir cuando se pretende la suspensión de ciertas garantías constitucionales. El estado de excepción procede, previa autorización por parte del Congreso de los Diputados, en los casos en que “el libre ejercicio de los

⁸ A este respecto, conviene recordar que, según Fernández Segado:

“Ante todo hay que señalar que estamos ante un estado de naturaleza completamente diferente a la de los estados de excepción y sitio; el estado de alarma no es una fase previa al de excepción, y ello porque entre las alteraciones graves de la normalidad que legitiman su declaración no nos encontramos con el supuesto de alteración del orden público; estamos más bien ante una situación basada en la necesidad de proteger a la sociedad frente a una suma de riesgos, procedentes bien de hechos naturales, bien de circunstancias sociales, ante los que se encuentra en grave riesgo la seguridad o la vida de las personas, y se encuentra en dificultad el mantenimiento de las condiciones necesarias para que la comunidad pueda desenvolver su vida colectiva normal.

En definitiva, mientras los estados de excepción y de sitio tienen una naturaleza eminentemente política, el estado de alarma obedece a hechos naturales y a circunstancias sociales, con lo que presenta una naturaleza eminentemente social, de la que brilla por su ausencia todo matiz político, aunque tal afirmación no debe entenderse con un valor absoluto.

Parece admitido por la doctrina, al menos mayoritariamente, que nuestra ley de leyes (art. 166.2) no diseñó con claridad el alcance de la figura del estado de alarma, adoptando una redacción excesivamente vaga y ambigua”.

Véase FERNANDEZ SEGADO, ob. cit. pp. 95-96.

⁹ El estado de excepción se encuentra regulado por el artículo 116, apartado 3, de la Constitución y por los artículos 13 a 31 de la Ley Orgánica 4/1981.

derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo” (artículo 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981). El elemento esencial en este sentido es que el Gobierno, en su solicitud de autorización al Congreso, debe determinar “los efectos del estado de excepción, con mención expresa de los derechos cuya suspensión se solicita, que no podrán ser otros que los enumerados en el apartado uno del artículo cincuenta y cinco de la Constitución” (artículo 13.2.a)). En definitiva, el límite entre el estado de alarma y el estado de excepción lo marca la incidencia de las medidas en los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (véase cuadro 6).

CUADRO 6

Constitución española, artículo 55, apartado 1

Los derechos reconocidos en los artículos 17 [derecho a la libertad y a la seguridad], 18, apartados 2 [inviolabilidad del domicilio] y 3 [secreto de las comunicaciones], artículos 19, [libertad de residencia y circulación] 20, apartados 1, a) [libertad de expresión] y d) [libertad de comunicación], y 5 [necesidad de resolución judicial para el secuestro de publicaciones], artículos 21 [derecho de reunión], 28, apartado 2 [derecho a la huelga], y artículo 37, apartado 2 [derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo], podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 [derechos del detenido] para el supuesto de declaración de estado de excepción.

El incumplimiento de las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma conlleva sanciones con arreglo a lo dispuesto en las leyes (artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981). Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades pueden suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos (artículo 10.2 de la Ley Orgánica 4/1981). Si fuesen cometidos por la propias Autoridades Públicas, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas pueden ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia (artículo 10.3 de la Ley Orgánica 4/1981).

Un tema que puede ser objeto de polémica es la fecha en que “decaerán en su eficacia” las medidas adoptadas durante el estado de alarma. El artículo 1, apartado 3, de la Ley Orgánica 4/81 prevé expresamente que, cuando termine la vigencia del estado de alarma, “decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes”. Ahora bien, ¿qué ocurre si las medidas adoptadas mediante la declaración “deviniesen dispensables” antes de la finalización de la vigencia prevista en el real decreto?¹⁰; ¿quid de las otras medidas previstas en los decretos adoptados durante el período del estado de alarma que puedan haber previsto su aplicación más allá de la finalización de dicho período? A este respecto puede ser clarificador tener en cuenta que la misma Ley Orgánica 4/81 establece en su artículo 1, apartado 2, que las medidas a adoptar durante el mencionado período han de ser las “estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad” y, asimismo, que el indicado apartado prevé también *in fine* que la aplicación de dichas medidas se ha de realizar “de forma proporcionada a las circunstancias”. A la lectura de estas disposiciones no cabe

¹⁰ Para Lafuente Balle, “se trata de una posibilidad implícita en los principios de la Ley Orgánica”. Véase LAFUENTE BALLE, ob. cit. p. 48.

Por su parte, Fernández Segado opina que “aunque en la problemática de la duración de las medidas excepcionales se barajan distintas soluciones, quizá el principio verdaderamente válido sea el de que estas medidas deben cesar en aquel momento en que su vigencia no sea necesaria forzosamente, fórmula, bien es verdad, de una excesiva abstracción y, por ello, de difícil aplicación práctica”. Véase FERNÁNDEZ SEGADO, ob. cit. pp. 93-94.

duda de que el principio de proporcionalidad jugará un papel importante a la hora de controlar cuánto tiempo las medidas habrán de estar en vigor y por cuánto tiempo sería razonable que desplegaran sus consecuencias, por ejemplo en el campo financiero-presupuestario. En cualquier caso, la solución deberá tener en cuenta que las medidas han sido adoptadas en una situación de Derecho de excepción, que, por definición, debería de ser interpretado de manera restrictiva.

6. Aplicación

➤ Crisis de los controladores aéreos

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 y hasta el mes de marzo 2020, el único caso de declaración del estado de alarma se produjo en el año 2010, cuando una serie de conflictos laborales entre AENA –empresa gestora de los aeropuertos de interés general en España– y los controladores civiles de tránsito aéreo, llevó a estos a abandonar “sus puestos de trabajo”, provocando el “cierre del espacio aéreo” español. Ante esta situación, mediante [Real Decreto 1673/2010](#) y sobre la base del artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981, el Gobierno declaró el estado de alarma, esgrimiendo “la paralización de un servicio público esencial, como es el transporte aéreo”¹¹.

La medida más relevante –y en esencia la única– que contemplaba el citado real decreto era la siguiente: “todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar [...] y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente real decreto, y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre [del Código Penal Militar]”. En este caso, y aunque la Ley Orgánica 4/1981 no prevé expresamente otra Autoridad delegada que no sea la de un Presidente de Comunidad Autónoma, esta delegación recayó en el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y en las autoridades militares designadas por este, que se constituyeron como “Autoridad Competente”.

De este modo, sometiendo a los controladores a las órdenes de la autoridad militar, así como a las leyes penales y disciplinarias militares, se les exhortaba de forma contundente para que volviesen a sus puestos en las torres de control. No obstante, para superar la crisis, no bastó con los 15 días previstos en la declaración del estado de alarma y el Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, prorrogó dicho estado en virtud del [Real Decreto 1717/2010](#).

➤ Crisis sanitaria del COVID-19

El 14 de marzo de 2020, mediante [Real Decreto 463/2020](#), el Gobierno de España declaraba el estado de alarma en todo el territorio nacional, por una duración de 15 días naturales, es decir hasta el 29 de marzo, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, calificada como [pandemia internacional](#) por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En aras de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública, el decreto 463/2020 –que debe ser analizado junto con las modificaciones introducidas el día 17 de marzo de 2020 en virtud del [Real Decreto 465/2020](#)–

¹¹ VIDAL PRADO, Carlos y DELGADO RAMOS, David: “Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 92, mayo-agosto de 2011, pp. 243-265 (pp. 247-253).

establece una serie de medidas de gran alcance para la vida de los ciudadanos y para la economía nacional:

- Queda limitada la libre circulación de las personas, pudiendo sólo desplazarse, de forma individual, para actividades esenciales como adquirir alimentos o productos farmacéuticos, asistir a centros sanitarios, a los lugares de trabajo, asistir a personas mayores, menores o dependientes, desplazarse a entidades financieras y de seguros, así como por razones de fuerza mayor debidamente justificadas.
- Se faculta a las autoridades competentes para acordar la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento del decreto, en particular, para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Especialmente, se faculta al Ministro de Sanidad para impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento del mercado y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el desabastecimiento de productos necesarios para la protección de la salud pública, así como para intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico.
- Queda suspendida la actividad lectiva presencial en todos los centros educativos y en todas etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria.
- Queda suspendida la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. También se cierran al público los establecimientos de ocio, instalaciones culturales, artísticas, de hostelería y restauración.
- Queda restringido el transporte público de viajeros por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo en, al menos, un 50%. Los servicios ferroviarios de cercanías mantienen su oferta de servicios, a efectos de evitar las aglomeraciones en el acceso a las ciudades como consecuencia de los servicios limitados.
- Se establecen medidas para garantizar el abastecimiento alimentario, tales como el acompañamiento de los vehículos que realicen el transporte de estos bienes o el establecimiento de corredores sanitarios para permitir la entrada y salida de personas, materias primas y productos elaborados con destino o procedentes de establecimientos en los que se produzcan alimentos, incluidas las granjas, lonjas, fábricas de piensos para alimentación animal y los mataderos.
- Se faculta a las autoridades competentes para adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica, de productos derivados del petróleo, así como de gas natural.

Ante la persistencia de la crisis, el Gobierno, mediante el [acuerdo del Consejo de Ministros del día 24 de marzo](#), solicitó la prórroga del estado de alarma al Congreso de los Diputados. En su sesión

del día 25 de marzo, [el Congreso de los Diputados autorizó dicha prórroga](#), añadiendo, como única modificación, una disposición adicional al Real Decreto 463/2020, en virtud de la cual el Gobierno estará obligado a remitir al Congreso de los Diputados información semanal sobre la ejecución de estas medidas y la valoración de su eficacia. El [Real Decreto 476/2020](#) de 27 de marzo, por el que se prórroga el estado de alarma, amplió la duración del estado de alarma hasta las 00:00 horas del 12 de abril de 2020.

Las medidas incluidas en el Real Decreto 463/2020 –y en su modificación mediante Real Decreto 465/2020–, así como en el Real Decreto 476/2020 por el que se prórroga el estado de alarma, están directamente relacionadas con la gestión de la crisis sanitaria y la lucha contra la propagación del COVID-19.

Las medidas de ejecución que se adopten por el Gobierno nacional son igualmente objeto de control por el Congreso de los Diputados ya que, en virtud del artículo 8.2 de la Ley Orgánica 4/1981, el Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.

Además, para hacer frente al impacto económico y social de la crisis, conviene destacar la batería de disposiciones que, por medio de la técnica del decreto-ley, han sido adoptadas por el Gobierno (véase Anexo y nótese que el listado sólo incluye los decretos-ley promulgados hasta la fecha de publicación de este documento).

Como siempre que se utiliza este instrumento, tales decretos-ley deben ser convalidados por el Congreso en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación (artículo 86.2 de la Constitución española).

Dichas disposiciones establecen¹²:

- Medidas de [apoyo a la familia y a las personas en situación de vulnerabilidad](#), tales como la garantía de suministro de agua y energía, el [derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos](#), el establecimiento de una moratoria en el pago de las cuotas de las hipotecas para los deudores en situación de especial vulnerabilidad, [la prohibición de desahucios de inquilinos durante seis meses desde la declaración del estado de alarma](#), se limita la publicidad de juegos de azar como medida de protección frente a la ludopatía, se garantiza la [protección de las víctimas de violencia de género](#) facultando a las Administraciones Públicas para disponer el uso de los establecimientos turísticos si fueran necesarios para acoger a dichas víctimas, etc.
- Medidas de apoyo financiero transitorio, tales como la reestructuración de la deuda, el aplazamiento de deudas tributarias, etc.
- Medidas de [protección del empleo](#), tales como: la gestión de los ajustes temporales de plantilla a través de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo (ERTES), [impidiendo el despido por causas relacionadas con el Covid-19](#); la consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19; la posibilidad de reducir o adaptar la jornada para los trabajadores asalariados, así como el establecimiento del teletrabajo como medida de flexibilidad, [creación de un nuevo](#)

¹² Moncloa. Referencias del Consejo de Ministros. Marzo de 2020.

Véase en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>.

[subsidio para empleadas del hogar afectadas por el cese o reducción de actividad y para trabajadores temporales cuyo contrato finalice y que no tuviesen derecho a prestación](#), etc.

- Medidas de [apoyo a las empresas](#), tales como: el aplazamiento de las deudas por los créditos concedidos a la pequeña y mediana empresa, inaplicación de intereses moratorios, prestaciones extraordinarias por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma, garantía de liquidez para sostener la actividad económica de empresas y autónomos, creación de una línea de avales y garantías públicas, [habilitación a la Seguridad Social para conceder moratorias en el pago de las cotizaciones sociales a empresas y autónomos, inclusión en la moratoria de hipotecas de los inmuebles afectos a la actividad económica de autónomos](#), etc.
- Se pretende la paralización de todos los servicios no esenciales, mediante el establecimiento de un [permiso retribuido recuperable y de carácter obligatorio](#) para las personas trabajadoras de los servicios no esenciales. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplia interpretación de la condición de “esencial” del decreto¹³ así como la larga lista de personas trabajadoras a las que no resulta de aplicación el permiso retribuido recuperable –se excluyen, por ejemplo, los trabajadores que ya se encuentran desarrollando su actividad mediante el teletrabajo, los transportistas, los servicios de hostelería y restauración que prestan servicios de entrega a domicilio, empresas de servicios financieros, incluidos los bancarios, de seguros y de inversión, etc.–, esta norma parece estar dirigida principalmente al sector de la construcción –siempre y cuando no esté relacionado con un servicio considerado esencial– y a las industrias “cuya producción no se haya adaptado a la fabricación de material sanitario, o no se dediquen al suministro de alimentación o bienes de primera necesidad”.¹⁴

Como puede observarse, las medidas adoptadas en virtud de la declaración de estado de alarma del 14 de marzo del 2020 y del decreto del 27 de marzo de 2020 que establece su prórroga, así como los decretos-ley relacionados, tienen un gran impacto sobre la vida social y económica del país. El impacto es tal que la doctrina está dividida sobre si este conjunto de medidas está plenamente justificado por el estado de alarma en que encuentran apoyo o si bien deberían de haber sido tomadas previa declaración del estado de excepción. La incidencia de las medidas sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos debería ser considerada elemento fundamental para decidir si se ha de pasar a declarar el estado de excepción.

Así, por un lado, la doctrina favorable a la declaración del estado de excepción mantiene que “el estado de alarma cabe para una situación de emergencia sanitaria, sin duda, pero si además durante la misma, se procede a la suspensión de derechos fundamentales, como es el caso, debe acudir al estado de excepción”. En la misma línea, se esgrime que “no sólo estamos ante una crisis sanitaria sino que se están suspendiendo de manera evidente derechos fundamentales como el de libre circulación o reunión. Y no cabe distracción alguna diciendo que no se suspenden, sino que solo se

¹³ En este sentido, se consideran esenciales y, por tanto, no entran en el ámbito de aplicación del decreto, servicios tales como el mantenimiento de las funciones sociales básicas, el funcionamiento de las Administraciones Públicas, los trabajos relacionados con la producción y abastecimiento de productos de primera necesidad, incluidos los sanitarios, la alimentación, la sanidad, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los medios de comunicación y los transportes, los trabajadores de seguridad privada, los trabajos en instituciones penitenciarias, la extinción de incendios o tráfico y seguridad vial, el personal de servicios financieros y seguros, el suministro de energía eléctrica, de productos derivados del petróleo, así como de gas natural, etc.

¹⁴ Radio Televisión Española: Coronavirus ¿Qué actividades económicas paran por el estado de alarma y cuáles son esenciales? 29.03.2020.

Véase en <https://www.rtve.es/noticias/20200329/cuales-actividades-esenciales-no-paran-coronavirus/2011001.shtml>.

limitan dichos derechos”¹⁵. En una línea aún más contundente, se señala: “Con la totalidad de los españoles confinados en sus casas -a excepción de una minoría dedicada a los servicios esenciales-, un Parlamento desactivado que no puede cumplir su función de control al Gobierno, y los derechos de los informadores limitados ante la imposición de unas ruedas de prensa telemáticas y encorsetadas, poco margen tiene el ciudadano para cuestionar la labor de un Ejecutivo”; asimismo, se enfatiza: “ahora como regla general está prohibida la libertad de movimientos y, como consecuencia de ello, nos hemos encontrado con la prohibición de, entre otros, el derecho de reunión, un derecho físico, en ningún caso virtual”. También se argumenta: “La propia crisis epidemiológica -uno de los presupuestos para la declaración del estado de alarma- ha provocado el anormal funcionamiento de servicios públicos, motivo que contempla el estado de excepción”.¹⁶

Por otro lado, en sentido contrario, la doctrina que defiende la adecuación del estado de alarma para la presente crisis sostiene que éste proporciona al Gobierno “las herramientas suficientes para hacer frente a la pandemia”, incluyendo “los instrumentos, como poder limitar la circulación, intervenir empresas o fábricas para ponerlas al servicio del interés general, racionar productos de primera necesidad o adoptar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados”.¹⁷

¹⁵ La Razón (edición Andalucía): ¿Hay que declarar el Estado de excepción? 23 de marzo de 2020, pp. 12-13.

Versión electrónica disponible en <https://www.larazon.es/espana/20200323/c6txpux72zfeb5oagdtltfpwi.html>.

¹⁶ ABC de Sevilla: Los juristas avisan: se están aplicando medidas propias del estado de excepción. 1 de abril de 2020, pp. 42-43.

Versión electrónica disponible en https://www.abc.es/espana/abci-juristas-avis-an-est-an-aplicando-medidas-propias-estado-excepcion-202003312210_noticia.html

¹⁷ La Razón (edición Andalucía): ¿Hay que declarar el Estado de excepción? 23 de marzo de 2020, pp. 12-13.

Versión electrónica disponible en <https://www.larazon.es/espana/20200323/c6txpux72zfeb5oagdtltfpwi.html>.

7. Conclusión

Por segunda vez en la historia constitucional reciente de España, su Gobierno ha declarado el estado de alarma, uno de los estados excepcionales previstos en la Constitución del 1978; esta vez lo ha hecho ante el avance de la pandemia del COVID-19, pues es el instrumento legalmente previsto para hacer frente a las “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” (artículo 4.b) de la Ley Orgánica 4/1981).

Se trata, de un recurso extraordinario, con importantes implicaciones tanto para el funcionamiento de las instituciones como para la vida de los ciudadanos.

Esta reciente aplicación, sobre todo debido a las medidas adoptadas, ha reavivado el debate sobre los casos en que se ha de declarar el estado de alarma y aquellos otros que requerirían el estado de excepción. La diferencia, en cuanto a su alcance subjetivo y objetivo, entre la declaración del estado de alarma de 2010 y la del 14 de marzo de 2020 es patente. Mientras que el decreto de 2010 solamente era de aplicación a los controladores de tránsito aéreo y la única medida que se preveía era su sometimiento a la autoridad y a la ley militar, el decreto por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 es de aplicación general y contiene una gran batería de medidas que afectan de forma significativamente intensa a la vida social y económica del país. Por ello, las reacciones por parte tanto de la sociedad civil como del medio académico-jurídico se han intensificado en esta ocasión.

Bibliografía básica

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: "La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio". Revista de Derecho Político. Núm. 11, 1981, pp. 83-116.

LAFUENTE BALLE, José María: "Los estados de alarma, excepción y sitio". Revista de Derecho Político. Núm. 30, 1989, pp. 23-54.

LEÓN ALONSO, Marta: "Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril de 2016. Control jurisdiccional exclusivo del Tribunal Constitucional de los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de los estados de alarma. *Ars Iuris Salmanticensis*. Vol.4, Universidad de Salamanca, diciembre 2016, pp. 234-237.

PÉREZ ROYO, Javier y CARRASCO DURÁN, Manuel: *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, 16ª Ed. Madrid, 2018, pp. 845-857.

VIDAL PRADO, Carlos y DELGADO RAMOS, David: "Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 92, mayo-agosto de 2011, pp. 243-265.

Anexo: Reales Decretos-Ley adoptados en el contexto del estado de alarma, relacionados con la gestión y la repuesta a la crisis sanitaria del COVID-19

[Real Decreto-ley 6/2020](#), de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

[Real Decreto-ley 7/2020](#), de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, incluyendo la [Corrección de errores del Real Decreto-ley 7/2020](#), de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

[Real Decreto-ley 8/2020](#), de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

[Real Decreto-ley 9/2020](#), de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

[Real Decreto-ley 10/2020](#), de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

[Real Decreto-ley 11/2020](#), de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

[Real Decreto-ley 12/2020](#), de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

NB: Para consultar una relación de todas las normas adoptadas en relación con la crisis sanitaria del COVID-19, puede descargarse el Código electrónico relativo a dicha crisis en:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2¬a=0

Este documento se integra en una serie de análisis que pretenden, desde la perspectiva del Derecho Comparado, presentar el Derecho de excepción en diferentes Estados, con especial atención a aquellos fundamentos jurídicos en que se basan las medidas de emergencia que pueden adoptar ante crisis, como puede ser la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

El presente análisis tiene como objeto el caso de España.

Esta es una publicación de la Unidad “Biblioteca de Derecho Comparado”
EPRS | Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

El presente documento se destina a los diputados y al personal del Parlamento Europeo para su utilización como material de referencia en el desempeño de su labor parlamentaria. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento.



Impreso ISBN 978-92-846-6510-5 | doi:10.2861/575064 | QA-03-20-244-ES-C
PDF ISBN 978-92-846-6509-9 | doi:10.2861/264191 | QA-03-20-244-ES-N