

diciembre 2020

Dossier: Excepción y Derecho

Enrique Olivas Cabanillas

Comentarios sobre la excepción

Raúl Sánchez Cedillo

La excepción ya no es lo que era

Agustín José Menéndez

La crisis existencial de la Unión Europea y su mutación constitucional

Miguel Ángel Presno Linera

Fortalezas y debilidades del Derecho de excepción frente al covid-19

Juan M^a Terradillos Basoco

Mito igualitario y plutofilia penal

Guillermo Portilla Contreras

Excepcionalidad permanente y Derecho

Carmelo Jiménez Segado

Excepción normalizada en Derecho Penal y covid-19

Amaya Olivas Díaz

El despojo del yo. Una reflexión sobre las instituciones psiquiátricas

Antonio Baylos Grau

La excepción y la regla en el Derecho del Trabajo

Débora de Souza de Almeida

Barreras al tsunami del populismo punitivo

Yolanda Rueda Soriano

Desdiciendo a Hegel. Memoria democrática y comisión de la verdad

Fabio Ratto Trabucco

La Unión Europea y la reforma del Tribunal Constitucional de Polonia

Fortalezas (teóricas) y debilidades (prácticas) del Derecho español de excepción frente al COVID-19

Miguel Ángel PRESNO LINERA*

1. Introducción: la previsión expresa del estado de alarma para hacer frente a crisis sanitarias que supongan graves alteraciones de la normalidad

Como es sabido, España, a diferencia, por ejemplo, de Italia, cuenta con un Derecho constitucional de excepción previsto en los artículos 55 y 116 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. Esta Ley Orgánica había empezado su andadura parlamentaria en septiembre de 1979 como Proyecto de Ley Orgánica de seguridad ciudadana que, según su "Memoria"/Preámbulo, suponía "un importante cambio en relación con la Ley de Orden Público de 1959 y cri-

terios inspiradores de la misma, al conjugar la nueva normativa la defensa de las instituciones con el fortalecimiento de los sistemas de garantía de las libertades públicas". Dentro de este Proyecto el Capítulo III era el dedicado a la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio.

En el Informe de la Ponencia al paso del Proyecto de Ley por el Congreso de los Diputados, publicado el 20 de octubre de 1980, se propuso el desglose en cuatro proyectos de ley distintos, uno de ellos relativo a los estados de alarma, excepción y sitio. Y el siguiente hito parlamentario lo encontramos ya en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso sobre, entonces, la "Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio", publicado en el Boletín de la Cámara el 14

* En el blog *El derecho y el revés* (<https://presno-linera.wordpress.com/>) pueden leerse diversos comentarios, publicados desde el 8 de marzo de 2020, sobre la aplicación del Derecho de excepción a la crisis sanitaria del COVID-19. Puede leerse también el seguimiento realizado por Vicente Álvarez García, Flor Arias Aparicio y Enrique Hernández Díez *Lecciones jurídicas para una lucha contra la pandemia*, Iustel, 2020; con carácter general, es de gran utilidad toda la información recogida por el profesor Lorenzo Cotino Hueso en el Observatorio Derecho Público y Constitucional y Covid-19 (<https://www.uv.es/derechos/>).

En mi caso, me extendí sobre estas cuestiones en "Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 86/87 (Monográfico Coronavirus... y otros problemas), 2020, 54-65, y "Estado de alarma y sociedad del riesgo global", en *Las respuestas*

del Derecho a las crisis de salud pública (dirigido por Elena Atienza y Juan Francisco Rodríguez), Dikynson, 2020, 15-28.

Entre otras publicaciones jurídicas sobre la pandemia cabe mencionar, además del monográfico de *El Cronista* y el libro de Atienza y Rodríguez, otro coordinado por los mismos Atienza y Rodríguez, *Retos jurídicos ante la crisis del COVID-19*, La Ley, 2020, y el coordinado por David Blanquer Criado *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020 y el dirigido por Paloma Biglino y Juan Fernando Durán Alba *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional*, Fundación Giménez Abad, 2020, disponible en https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/los-efectos-horizontales-de-la-covid-19-sobre-el-sistema-constitucional-capitulos?field_tipo_value=8. Para una panorámica bibliográfica mucho más completa <https://derechocovid.com/publicaciones-post-covid/>

de abril 1981. Pues bien, fue en este iter parlamentario cuando desapareció como posible causa de la declaración del estado de alarma la existencia de “alteraciones del orden o de la seguridad ciudadana cuando su restablecimiento no se pueda conseguir mediante el uso de las potestades ordinarias de la Autoridad gubernativa”.

Se desvincula así el estado de alarma de la cuestión del orden público y ello porque, como explica el profesor Cruz Villalón, el legislador efectuó una «despolitización» del estado de alarma, dejándolo al margen de las situaciones de desorden público o conflictividad social, para destinarlo a combatir las catástrofes naturales o tecnológicas (añadiríamos nosotros sanitarias)¹.

Y es que en la Ley Orgánica 4/1981 no se habla de «orden público» hasta que no se llega al estado de excepción y ello implica que no hay un paso intermedio – estado de alarma– entre el “orden” y el “desorden” públicos sino que se pasa directamente de la situación de normalidad al estado de excepción, sin que quepan situaciones intermedias más o menos ambi-

guas. Dispone al respecto el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/1981: “Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o *cualquier otro aspecto del orden público*, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción” (la cursiva es nuestra)².

Descartado el empleo del estado de alarma frente a situaciones de desorden público, su uso queda circunscrito a que “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 28,2, y 37,2, de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo. d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

1 Pedro Cruz Villalón “El nuevo Derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 2, 1981, pp. 93-128; del mismo autor, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984; véanse, entre otros, los estudios de Diego López Garrido *Estados de alarma, excepción y sitio. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1984; Ignacio Torres Muro “Art. 116. Los estados excepcionales”, en Casas Baamonde y Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, pp. 1814 y ss.; Ana Aba Catoira “El estado de alarma en España”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 28, 2011, pp. 305-334; Paloma Requejo Rodríguez “Teoría y práctica del Estado de alarma en España”, *Constitución y democracia. Ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, Universitas, Madrid, 2012, Vol. 2, pp. 1499-1514; Carlos Garrido López “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2017, pp. 43-73; Juan José Solozábal Echavarría “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma” en *Los efectos horizontales de la COVID-19 sobre el sistema constitucional*.

2 En esta misma línea pueden recordarse las palabras, durante su intervención parlamentaria, del entonces senador Fernando Morán: “No se trata de etapas, de escalas en una escalera con intensidad diferente del mismo proceso; se trata de situaciones cualitativamente distintas; el estado de alarma para unas situaciones que vienen de hechos naturales o sociales que ocurren en la historia; el estado de excepción para situaciones que afectan al orden público y que es previsible que no puedan atajarse por los medios ordinarios; y el estado de sitio ante procesos que afecten al orden constitucional”; Diario de Sesiones del Senado, nº 105, 1981.

2. La declaración del estado de alarma, en tres ocasiones en 2020, para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19: aciertos y desaciertos de la legislación de excepción

En el momento de cerrar estas líneas (primera semana de noviembre de 2020) está en vigor el tercer estado de alarma, y segundo de ámbito nacional, decretado para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19: el primero se acordó por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; el segundo por el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y, el tercero, por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto 463/2020 se argumenta:

“La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos... *Para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma*”; en la del Real Decreto

900/2020 se insiste en que *“para hacer frente a esta situación, grave y excepcional, y con el fin de garantizar la normalidad, es indispensable proceder a la declaración del estado de alarma*. Las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”; finalmente, en la del Real Decreto 926/2020 se alude expresamente a la necesidad de *“combinar las medidas previstas en la legislación sanitaria con otras del ámbito del Derecho de excepción*, tal y como recogen los artículos 116.2 de la Constitución Española y cuarto y siguientes de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio” (las cursivas son mías).

No nos cabe duda de que se han dado los presupuestos de hecho previstos en el genérico “Derecho de excepción” –Ley Orgánica 4/1981– para declarar el estado de alarma en los tres supuestos en los que, hasta ahora, se ha aprobado en el año 2020; tampoco que no se daba el 14 de marzo y no se ha dado con posterioridad el presupuesto que podría justificar la declaración del estado de excepción: ni entonces ni ahora, ni tampoco en el intervalo de junio a noviembre, “el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público” estuvieron ni están “tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo” (artículo 13)³. Parece, pues,

3 En un sentido favorable a la declaración del estado de excepción a partir de una comprensión diferente del orden público, Francisco Javier Álvarez García “Estado de alarma o de excepción”, *Estudios penales y criminológicos*, vol. XL, 2020, pp. 1-20.

que la declaración de los sucesivos estados de alarma puede considerarse acertada en el sentido de correlación entre la medida adoptada y el presupuesto que exigía su aprobación.

Otra cosa es, a nuestro juicio, y en primer lugar, lo que cabe decir de alguna de las medidas adoptadas en el Real Decreto 463/2020, cuyo artículo 7, titulado "Limitación de la libertad de circulación de las personas" dispuso, en su punto 1, que

"durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada: a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios. c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial. d) Retorno al lugar de residencia habitual. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables. f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad. h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza..."

Y es que la L. O. 4/1981 parece distinguir entre "limitaciones", propias del estado de alarma, y "prohibiciones", características del estado de excepción: habla respecto al primero (art. 11) de, entre otras medidas, "a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados... c)) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad"; respecto del segundo permite, entre otras opciones, "prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine" (art.

20.1); "prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones..." (art. 22.1) y "prohibir las huelgas y la adopción de medidas de conflicto colectivo..." (art. 23). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha dicho que "... los efectos de la declaración del estado de alarma se proyectan... en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones" (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8).

Pues bien, si atendemos a las concretas medidas impuestas con la entrada en vigor del Decreto 463/2020, no parece haber diferencia entre su intensidad y las prohibiciones que serían propias de un estado de excepción tal y como ha articulado la cuestión el legislador orgánico. Estamos, pues, ante una teórica limitación formal de la libertad de circulación que, de hecho, implica una prohibición general de la citada libertad y es que, en palabras de Santamaría Pastor, "limitar es restringir parcial y excepcionalmente, no prohibir todo, salvo excepciones"⁴.

Por ello estas previsiones parecen chocar con la configuración que, como hemos dicho, se dio a la L. O. 4/1981, en la que el legislador se decantó, pudiendo hacer otra cosa, por una serie de medidas que en el caso del estado de alarma serían menos gravosas que las realmente adoptadas bajo su amparo en el Decreto 463/2020. El juicio de proporcionalidad sobre las mismas (que la medida limitativa sea adecuada o idónea para la consecución del fin perseguido; que sea la mínima imprescindible para tal finalidad y que haya proporciona-

4 Juan Alfonso Santamaría Pastor, "Notas sobre el ejercicio de las potestades normativas en tiempos de pandemia", en D. Blanquer Criado *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 207-240; también Juan Manuel Alegre Ávila y Ana Sánchez Lamelas "La jurisdicción contencioso-administrativa ante la crisis vírica: análisis de algunos pronunciamientos jurisprudenciales y apuntes doctrinales", en *Akademia. Revista internacional y comparada de derechos humanos* (en prensa).

lidad entre el sacrificio exigido al derecho limitado por esa medida y el concreto derecho, bien o interés que se pretende proteger) no puede hacerse al margen de los propios límites que ha preestablecido el legislador orgánico⁵.

Para resolver estos interrogantes no contamos con jurisprudencia constitucional relevante, pues los casos en los que se interpretó el alcance del artículo 19 CE versaron, sobre todo, sobre los derechos de las personas extranjeras para entrar y residir en España. Cabe, no obstante, recordar que, conforme a la STC 94/1993, de 22 de marzo, "las medidas que repercuten sobre la libre circulación de las personas deben fundarse en una Ley, y aplicarla en forma razonada y razonable (STC 85/1989, FJ 3)" (F. 4); que (STC 72/2005, de 4 de abril, FJ 5) "el art. 19 CE reconoce a "los españoles" cuatro derechos fundamentales distintos: el derecho a elegir libremente su residencia, el derecho a circular por el territorio nacional, el derecho a entrar en España y el derecho a salir libremente del territorio nacional" y que (STC 146/2006, de 8 de mayo, FJ 2) "constituye doctrina de este Tribunal que una medida de ese tipo debe sujetarse a parámetros de proporcionalidad en relación con la preservación de otros derechos o bienes constitucionales. Ha de tratarse así de una medida útil y necesaria para la protección de un bien constitucionalmente importante", algo que se reitera en la STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6.

Como es obvio, no entramos aquí a valorar si las medidas limitativas de la libertad de circulación eran las mejores para contener la epidemia, al margen de que en otros países no hayan alcanzado la misma

intensidad. Pero, además de aplicarse de forma razonada y razonable, "deben fundarse en una Ley" y nos parece discutible, cuando menos, que en el caso que nos ocupa tengan un fundamento claro en la L. O. 4/1981, máxime teniendo en cuenta la obligación iusfundamental de interpretar la normativa aplicable en el sentido más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales (STC 17/1985, de 5 de marzo, FJ 4).

A este respecto, encajan mucho mejor en las medidas propias del estado de alarma las limitativas de la libertad de circulación "en horario nocturno" previstas en el Real Decreto 926/2020 pues se trata, efectivamente, de restringir la libertad deambulatoria en unas horas determinadas: "durante el periodo comprendido entre las 23:00 y las 6:00 horas, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades..."⁶

En suma, el Derecho de excepción previsto para su aplicación durante la vigencia

6 a) Adquisición de medicamentos, productos sanitarios y otros bienes de primera necesidad.

b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

c) Asistencia a centros de atención veterinaria por motivos de urgencia.

d) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.

e) Retorno al lugar de residencia habitual tras realizar algunas de las actividades previstas en este apartado.

f) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

i) Repostaje en gasolineras o estaciones de servicio, cuando resulte necesario para la realización de las actividades previstas en los párrafos anteriores.

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, que la hora de comienzo de la limitación prevista en este artículo sea entre las 22:00 y las 00:00 horas y la hora de finalización de dicha limitación sea entre las 5:00 y las 7:00 horas.

5 Sobre estas cuestiones Paloma Requejo Rodríguez "La suspensión de los derechos fundamentales" en Francisco Bastida Freijedo y otros *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 222-235.

del estado de alarma tal y como se han articulado en la Ley Orgánica 4/1981 no ofrece, a nuestro juicio, cobertura suficiente para la adopción de medidas especialmente limitativas del derecho fundamental a la libertad de circulación como las adoptadas, hasta ahora, con ocasión del Decreto 463/2020.

Un segundo aspecto cuestionable –un “desacierto” en los términos del título de este apartado– del estado de alarma es la poca funcionalidad de esta “norma excepcional” cuando se acuerda para ser aplicado a un ámbito territorial pequeño, incluso a grandes ciudades (Madrid) o conurbaciones, como ha ocurrido con el Decreto 900/2020, que vinculó a los municipios de Alcobendas, Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Madrid, Móstoles, Parla y Torrejón de Ardoz.

Este estado de alarma, como cualquier otro, exigió el decreto acordado en Consejo de Ministros y dar cuenta al Congreso de los Diputados, a quien no llegó a pedírsele la prórroga. Es verdad que la L. O. 4/1981 permite (artículo 7) que la Autoridad competente pueda ser, por delegación del Gobierno, “el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad”, pero no necesariamente es así –en el caso que nos ocupa la autoridad competente fue el Gobierno– y, en cualquier caso, esa eventual delegación no elude el acuerdo inicial del Gobierno ni la intervención del Congreso de los Diputados. Además, durante la vigencia del estado de alarma, corresponde al Gobierno suministrar al Congreso la información que le sea requerida y, asimismo, le dará cuenta de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste (artículo 8). Finalmente, y admitiendo que será conveniente escuchar al Presidente de la Comunidad Autónoma

afectada en los debates parlamentarios sobre la prórroga del estado de alarma y las medidas por las que debe regirse, la decisión última corresponde a la Cámara Baja y el Gobierno conserva buena parte del protagonismo.

No es ajena a esta posible disfuncionalidad que la Ley Orgánica 4/1981 se aprobara cuando el Estado autonómico español estaba comenzando a desarrollarse –aún no se habían aprobado la mayoría de los Estatutos de Autonomía– y muchas de las cuestiones susceptibles de afectación por un estado de alarma (sanidad, protección civil, medio ambiente, consumo...) son ahora competencia, en buena parte, de las Comunidades Autónomas.

En esta línea, el Decreto 926/2020 sí ha atendido, en la medida de lo posible, al modelo territorial español a la hora de articular el haz de medidas aprobadas para contener la pandemia: por una parte, “en cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto” (artículo 2.2); en segundo lugar (artículo 2.3), estas autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11, preceptos que contienen el grueso de las medidas a adoptar. Incluso, “la autoridad competente delegada en cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía podrá, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las

medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. La regresión de las medidas hasta las previstas en los mencionados artículos se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento" (artículo 10).

Es discutible, no obstante, que en nuestro marco constitucional quepa atribuir a las Comunidades Autónomas la capacidad para acordar, incluso como autoridad delegada, la restricción de entradas en el respectivo territorio (artículos 6 y 9), máxime si eso implica, como prevé el segundo párrafo del artículo 9.1, una afectación al régimen de fronteras⁷.

Otro aspecto potencialmente problemático del Derecho de excepción propio del estado de alarma es el relativo al control parlamentario: como es sabido, se trata de una competencia exclusiva del Congreso de los Diputados, lo que evidencia, una vez más, el carácter "imperfecto" de nuestro bicameralismo: una Cámara –Congreso– tiene atribuidas muchas más competencias que la otra –Senado–, lo que no deja en este caso de guardar coherencia si es solo el Congreso el que puede investir y cesar al Presidente del Gobierno. Así, conforme al artículo 116.2 CE "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". Es decir, el Congreso no declara el estado de alarma pero debe ser informado de inmediato y es esa Cámara

la *única* que puede prorrogarlo. A este respecto, la Ley Orgánica 4/1981 prevé (art. 1.4) que "la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado"; que (art. 6.1) el estado de alarma "solo 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"; que (art. 8) "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. 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".

Por su parte, el Reglamento del Congreso dispone (art. 162) que

"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".

7 "La medida prevista en el artículo 6 no afecta al régimen de fronteras. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que dicha medida afecte a un territorio con frontera terrestre con un tercer Estado, la autoridad competente delegada lo comunicará con carácter previo al Ministerio del Interior y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación".

Así pues, se atribuye a los Grupos Parlamentarios la facultad de formular propuestas sobre la extensión del estado de alarma y las normas vigentes durante el mismo, que, en todo caso, se someterán a votación, cuyo resultado vinculará al Gobierno.

La Constitución veta una hipotética disolución del Congreso y garantiza su funcionamiento al prescribir (art. 116.5) que “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”. Además, insiste en que “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” (art. 116.6).

En suma, y en el contexto de un sistema parlamentario que está diseñado para mantener apuntalado al Gobierno de turno, cabe ejercer –y debe ejercerse– el control político del Gobierno durante la vigencia del estado de alarma. Durante el mismo se celebrarán las sesiones del Pleno para, en su caso, la convalidación de los Decretos-leyes aprobados, así como para debatir la prórroga y sus eventuales condiciones. También tendrán lugar las sesiones de control que se consideren oportunas en las diferentes Comisiones.

No obstante, hay, al menos, dos cuestiones sobre las que convendría reflexionar: una de ellas es la eventualidad de que un número importante de diputados pueda ver afectada su salud y eso le impida el ejercicio normal de sus funciones, como así ha ocurrido en los últimos meses. Por eso no estaría de más que los reglamentos

parlamentarios se reformasen para atender mejor unas circunstancias como las presentes. Una opción, entre otras, es articular legislativa y reglamentariamente la sustitución temporal, por enfermedad, de los cargos representativos.

La segunda cuestión tiene que ver con la ausencia de previsiones constitucionales y legales sobre la eventual duración de las prórrogas del estado de alarma, lo que implicaría que, en principio, fuese posible, si así lo acuerda la mayoría parlamentaria, una prórroga de varios meses –la prórroga del estado de alarma instaurado por el Decreto 926/2020 es de seis meses según el acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de octubre–, lo que no parece facilite el ejercicio, con consecuencias inmediatas, del control por parte de la oposición sobre el alcance de unas disposiciones que pueden limitar de manera intensa derechos fundamentales.

Finalmente, otro de los, a mi juicio, “desaciertos” del vigente Derecho de excepción en que consiste el estado de alarma tiene que ver con el control jurisdiccional del Decreto que acuerda tal estado y de sus eventuales prórrogas. Como se recordará, el primer estado de alarma en España se acordó por medio del Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, que fue impugnado jurisdiccionalmente: si partimos de que la declaración del estado de alarma se realiza mediante Decreto del Consejo de Ministros no parecería descabellado entender que cabe un control de su legalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS); sin embargo esta vía fue descartada de raíz por el propio TS con ocasión de los recursos presentados por los controladores aéreos: en siete autos dictados entre 2011 y 2012 (AATS

857/2011, de 10 de febrero; 2985/2011, de 9 de marzo; 3816/2011, de 5 de abril; 5696/2011 y 5698/2011, de 30 de mayo; 6821/2011, de 8 de junio; y 6197/2012, de 1 de junio) ese Tribunal estimó que la declaración del estado de alarma no es un ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye al Gobierno el artículo 96 CE, sino de la competencia constitucional, diferente, regulada en artículo 116.2 CE.

Esta doctrina fue asumida por el Tribunal Constitucional (TC), primero por mayoría (Auto 7/2012, de 13 de enero) y luego por unanimidad (STC 83/2016, de 28 de abril), al entender que aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley⁸.

Y a esta doctrina fue acogida de nuevo, en su Auto de 4 de mayo de 2020, por el TS al resolver el recurso en el que, en forma directa, "se impugna el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para gestión de la pandemia ocasionada por infección del acrónimo COVID-19, así como el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, el Real Decreto 4870/2020, de 10 de abril y el Real Decreto 463/2020, que establecen sus prórrogas, así como –en lo que se denomina ampliación– el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril, que lo prorroga por tercera vez".

Este Auto, que recuerda la anterior jurisprudencia tanto del TS como del TC, insiste (FJ 4) en que

"la posibilidad de control en estos casos corresponde, sin duda alguna, al Tribunal Constitucional en ejercicio de sus competencias de control de la constitucionalidad de las leyes y normas con rango de ley, como declaró el mismo al considerar 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. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma"(STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10).

No obstante, en ese fundamento jurídico y en el siguiente, se añade,

"Lo que se acaba de expresar no excluiría que en aquellas situaciones en las que, no se haya producido la dación de cuenta al Congreso o no haya recaído la autorización de prórroga parlamentaria que exige el artículo 116.2 CE, la forma de decreto que revista la declaración de alarma pudiera recobrar su relieve a efectos de nuestro control jurisdiccional. Aunque el decreto de declaración de la alarma proceda del Gobierno como órgano constitucional, su control correspondería a esta Sala, como permite el artículo 2 a) de la LJCA, respecto de lo que en nuestra jurisprudencia hemos denominado conceptos judicialmente asequibles" (por todas, sentencia de 20 de noviembre de 2013 o sobre los hechos determinantes. La declaración "argumentativa de la STC 83/2016 que se ha transcrito no lo impide en cuanto ha sido formulada por el Tribunal Constitucional al resolver un recurso amparo (STC 83/2016) y no en sede de tribunal de control de constitucionalidad de las leyes.

La falta de jurisdicción sobre decretos de declaración del estado de alarma se refiere únicamente a la norma de declaración y a sus prórrogas pero no a los decretos o disposiciones

8 Sobre esta STC véanse los comentarios de Carlos Garrido López "Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 110, 2018, pp. 43-73 y María Isabel Álvarez Vélez "Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 34, 2016, pp. 325-340.

nes que acompañen a dicha declaración o que se dicten durante su vigencia o en relación con la misma (artículo 8.2 Ley 4/1981, de 1 de junio) ni tampoco respecto de sus actos de aplicación. Así lo dispone en forma expresa el artículo 3.1 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, y lo estableció ya en su momento el Auto de la Sección Séptima de esta Sala de 30 de mayo de 2011, que admitió a trámite el recurso en cuanto se dedujo contra el Real Decreto 1611/2010, de 3 de diciembre, por tratar una actuación con alcance y significación diferente a la declaración del estado de alarma y a la solicitud y autorización de su prórroga. Sobre dicha impugnación recayó posteriormente la sentencia de 22 de abril de 2015”.

En consecuencia, solo a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad (eventualmente de una autocuestión) pueden enjuiciarse en términos generales el decreto que declara el estado alarma y sus eventuales prórrogas.

Al margen de otras cuestiones que ahora no viene al caso comentar, el control en exclusiva de estos Decretos por el TC no tendría que ser, en principio, especialmente problemático si dicho Tribunal diera una respuesta relativamente rápida a una cuestión tan relevante como es resolver si las limitaciones de derechos fundamentales establecidas durante un estado de alarma son compatibles, o no, con la CE. Pero lo cierto es que el Decreto 463/2020 fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad “promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario de VOX en el Congreso” y, aunque fue admitido a trámite por providencia de 6 de mayo de 2020, más de siete meses después de la aprobación de dicho Decreto y más de cinco desde su admisión a trámite no hay una respuesta a dicho recurso y, por tanto, no sabemos si las intensas limitaciones de la libertad de circulación que se impusieron entonces son compatibles con nuestra Norma Suprema.

3. Brevemente, la legislación sanitaria de excepción: la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública y su controvertida aplicación para la limitación indiscriminada de derechos fundamentales

Es sabido que la otra herramienta jurídica que se ha venido utilizando en España para limitar derechos fundamentales en aras a contener la propagación de la epidemia de COVID-19 ha sido el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de medidas especiales en materia de salud pública, que, incluso, convivió, aunque en otros ámbitos territoriales, con el estado de alarma acordado por el Decreto 900/2020 para varios municipios de la Comunidad de Madrid. Dicho precepto dispone que “con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”.

Pues bien, al principio de la pandemia se rechazó judicialmente su aplicación con carácter general con ocasión de la ratificación del confinamiento de empleados y huéspedes de un hotel en Tenerife cuando tuvo lugar la detección del primer contagiado por COVID-19 en España.

Con posterioridad, el artículo 3 de la L. O. 3/1986 ha sido admitido en diversos casos para adoptar confinamientos perimetrales de municipios y comarcas y, en general, para avalar medidas que limitaban los derechos de personas que, en principio, ni estaban contagiadas ni se sospechaba que

podrían estarlo; así lo acordaron en varias ocasiones diferentes TSJ: Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana (que ratificó incluso el confinamiento domiciliario nocturno por Auto de 27 de octubre), Extremadura, Galicia, La Rioja (que autorizó el confinamiento de la Comunidad por medio de Auto de 26 de octubre), Madrid y Navarra (que avaló las limitaciones a la entrada y salida de la Comunidad en Auto de 22 de octubre).

No obstante, esta comprensión ha sido explícitamente rechazada por el TSJ de Aragón el pasado 10 de octubre, por entender que “el artículo 3 se está refiriendo siempre..., a personas concretas y determinadas, que presentan una clara relación o asociación con el agente causante de la intervención administrativa, esto es, la enfermedad. Se habla de enfermos y personas que se han relacionado con ellos... En todo momento se ha entendido... que las medidas de control de enfermedades transmisibles adoptables por la Administración eran medidas sobre personas concretas y determinadas, por su relación directa o indirecta con la enfermedad, pero en ningún caso con el territorio o núcleo de población afectado” (FJ 6).

Esta conclusión enlaza con lo dicho por el TC en relación con la necesaria taxatividad que deben tener las leyes que limiten derechos fundamentales, como sería la libertad de circulación; así, y conforme a la STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5, que citan tanto el Auto del TSJ de Aragón como, de forma mucho más pormenorizada, el del TSJ de Madrid de 8 de octubre,

“las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley “pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación”, pues “la falta de precisión de la ley en los presupuestos materia-

les de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción”; “al producirse este resultado, más allá de toda interpretación razonable, la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla”. Y añade que “el tipo de vulneración que acarrea la falta de certeza y previsibilidad en los propios límites: “no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho (STC 104/2000, FJ 7, por todas), sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio (SSTC 11/1981, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7)”.

Un pronunciamiento posterior que se ha unido a esta línea argumental es del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que, en su Auto 32/2020, de 25 de octubre, (FJ 5) reitera que

“... la referencia del art. 3 L.O. 3/86 de 14 de abril a las medidas que se consideren “necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible” han de entenderse referidas a aquellos a quienes se dirige el precepto que con los “enfermos” y las “personas que han estado en contacto con los mismos”, respecto de los que cabrían medidas de “control” y los que resulten necesarios si el riesgo es transmisible y que estaban en relación con el art. 8.6 Ley 29/98, como antes se ha apuntado, en la redacción previa a la Ley 3/2020. A quien no se dirige es a un colectivo de ciudadanos indeterminado y que no pueda afirmarse que sean enfermos o personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos. No puede perderse de vista que en la interpretación de restricciones de de-

rechos fundamentales se ha de ser estricto, no voluntarista, sin desconocer que nos encontramos ante una grave crisis sanitaria que pudiera justificar la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales, en abstracto, pero habrían de ser adoptadas conforme a derecho, bien con una ley que las contemple y posibilite, bien mediante los mecanismos constitucionalmente previstos para dar base jurídica a dichas restricciones y con las garantías que los mismos prevén. En suma, la L. O. 3/1986 no debería aplicarse para limitar derechos fundamentales más allá de lo expresamente previsto en su artículo 3, por lo que para amparar limitaciones de alcance más general es preciso que se concreten dichas medidas y los supuestos para su aplicación, lo que haría precisa una reforma de la citada Ley Orgánica”.

De la misma fecha es el Auto del TSJ de Castilla y León 273/2020, que rechazó la aplicación de la L. O. 3/1986 aunque, en este caso, para autorizar un confinamiento domiciliario nocturno en toda la Comunidad Autónoma “entre las 22:00 horas de cada día y las 06:00 horas del día siguiente durante 14 días naturales”.

Según este TSJ, que anteriormente había ratificado medidas preventivas sanitarias consistentes en confinamientos perimetrales de algunas poblaciones de la Comunidad o en la limitación del derecho de reunión a seis personas en los casos de reuniones de carácter social o familiar, salvo convivientes, entendió que “la medida rebasaba el presupuesto habilitante de la Ley 3/1986, tanto por la extraordinaria situación de crisis sanitaria mundial existente, persistiendo en el tiempo, como por la intensidad de la afectación del derecho fundamental a la libre circulación de las personas, que queda en suspenso durante una franja horaria para toda la población de Castilla y León, de forma indiferenciada, sin distinción, a diferencia de lo realizado en las medidas anteriores, entre municipios

más o menos afectados por la enfermedad transmisible, lo que exige una ley que la posibilite con las garantías y exigencias de la doctrina constitucional sobre esta materia” (FJ 4).

Poco antes de cerrar estas páginas, un nuevo Auto del TSJ de Castilla y León, el 297/2020, de 6 de noviembre, recordó, primero,

“que no es pacífica la interpretación sobre el alcance del art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril entre los diversos Tribunales Superiores de Justicia y, segundo, que aunque ese mismo TSJ había avalado anteriormente “medidas que no comportaban una afectación intensa de un derecho fundamental, se circunscribían geográficamente a una parte de la población especialmente afectada por la enfermedad trasmisible con una duración temporal también muy limitada”, sin embargo entiende ahora que “la medida adoptaba en el Acuerdo 78/2020 rebasa el presupuesto habilitante de la Ley 3/1986, tanto por la extraordinaria situación de crisis sanitaria mundial existente, persistiendo en el tiempo, como por la intensidad de la afectación de los derechos fundamentales concernidos, produciéndose de facto un confinamiento domiciliario de un sector de la población en todo el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, de forma indiferenciada, sin distinción de centros residenciales afectados o no por la enfermedad de que se trata, a diferencia de lo realizado en las medidas anteriores, entre municipios más o menos afectados por la enfermedad transmisible, lo que exige una ley que la posibilite con las garantías y exigencias de la doctrina constitucional sobre esta materia...”

No parece justificado que para la limitación de la libertad de circulación en horario nocturno sea precisa la declaración del estado de alarma, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, con el fin de contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, pero no sea necesaria para limitar la

libertad de circulación todo el día, aunque solo afecte a un determinado sector de la población de toda una Comunidad Autónoma. Las personas mayores, que viven en centros residenciales, son ciudadanos como los demás con los mismos derechos y cuya especial vulnerabilidad frente a la enfermedad transmisible de que se trata merece la adopción de cuantas medidas de toda índole sean precisas para hacer efectiva su protección, no necesariamente mediante una restricción mayor que el resto de los ciudadanos de sus derechos fundamentales” (FJ 4).

No se considera que la medida objeto de ratificación pueda ser adoptada por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias propias y al amparo exclusivamente de legislación en materia sanitaria”.

En definitiva, hay notables discrepancias sobre el alcance que puede tener, como Derecho legal sanitario de excepción, el citado artículo 3 de la L. O. 3/1986 y, en nuestro caso, nos decantamos por la interpretación restrictiva del mismo que han hecho algunos de los TSJ mencionados, que lo invalidaría para la aplicación a las restricciones indiscriminadas de derechos fundamentales⁹.

4. Epílogo: la defectuosa reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 18 de septiembre de 2020

La Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, supuso, entre otras cosas, la atribución a las Salas de lo

Contencioso-administrativo de los TSJ de la competencia para “la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria por las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente” y a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de la misma competencia cuando se trate de medidas aprobadas por las autoridades sanitarias estatales.

Pues bien, como ha explicado el profesor Francisco Velasco¹⁰ no está claro, en primer lugar, cuáles son los derechos fundamentales cuyo posible sacrificio han de ser vigilados por los tribunales; en segundo lugar, está pendiente de definir en qué consiste la “autorización o ratificación” judicial de las medidas sanitarias.

Coincido con el profesor Velasco en que el parámetro no debería ser el estándar ordinario de proporcionalidad, sino otro más estrecho porque, como él dice, “no es tarea de un juzgado o la sala, en un trámite urgente y sumario de ratificación, comprobar que cada medida sanitaria –y las órdenes de los consejeros suelen contener muchas– es idónea, necesaria (por no tener una alternativa menos gravosa) y ponderada (porque el beneficio que produce en el bien jurídico protegido justifica el sacrificio que produce en un derecho fundamental). Tal estándar de control es inasequible para este trámite urgente (un máximo de 3 días naturales) y sin contradicción procesal... por eso, el canon de control judicial debería limitarse –por ley– a únicamente comprobar si la medida sa-

9 En el mismo sentido, también Juan Manuel Alegre Avila y Ana Sánchez Lamelas “La jurisdicción contencioso-administrativa ante la crisis vírica: análisis de algunos pronunciamientos jurisprudenciales y apuntes doctrinales”, en *Akademia. Revista internacional y comparada de derechos humanos* (en prensa).

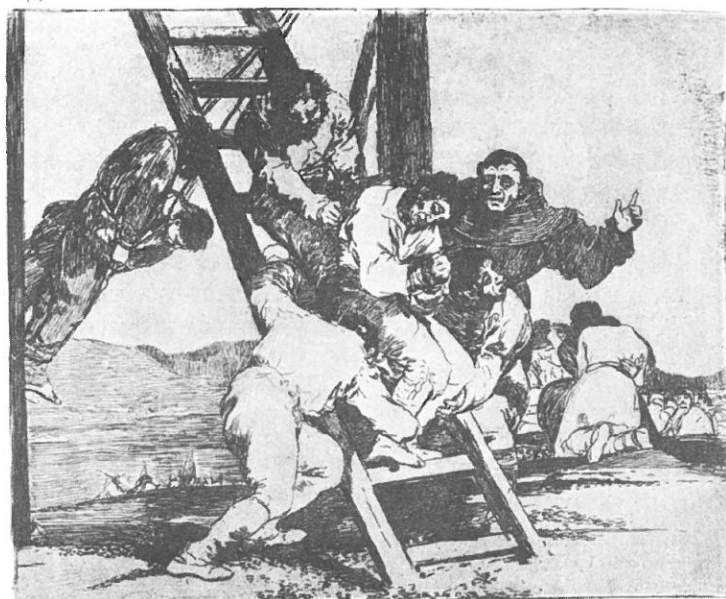
10 <https://www.abogacia.es/revista/revistaabogacia/123b/publication/contents/media/1238273.pdf>

nitaria es rechazable a limine, por ser patente y ostensiblemente errónea, arbitraria o desproporcionada”.

Pero es que, además, parece asimismo discutible que sea oportuna esa intervención judicial con carácter previo a la vigencia de las medidas: como argumenta el profesor Alegre Ávila, “la confusión entre las funciones normativa y jurisdiccional... ha llevado a equiparar la indispensable autorización [previa] judicial para entrar en domicilio o llevar a cabo el internamiento forzoso en establecimiento sanitario, por razones de salud pública, de personas debidamente identificadas, con esa ratificación

[a posteriori] de medidas generales, que, por hipótesis, dado que tienen por destinatarias a una pluralidad indeterminada de personas, no pueden concretar, a priori, subjetivamente el círculo o ámbito de personas afectadas”¹¹.

Parece, pues, necesaria y urgente una reforma de la recién reformada LJCA para deshacer este último entuerto jurisdiccional, reforma, por cierto, de cuya constitucionalidad duda, al menos del nuevo artículo 10.8, el TSJ de Aragón, como ha hecho saber en su providencia de 4 de noviembre, anticipando el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.



Goya. *Duro es el paso*. Aguafuerte, lavis bruñado, punta seca y buril. 14,3 x 16,8 cm

11 Juan Manuel Alegre Ávila “Denegación judicial de ratificación de medidas sanitarias y declaración de estado de alarma”, <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-2962-Denegacion-judicial-de-ratificacion-de-madidas-sanitarias-y-declaracion-de-estado-de-alarma.aspx>