



**Restricciones a la libertad de circulación**

Con motivo del estado de alarma, por la pandemia del Covid-19

Gerard Gallego Martínez

Trabajo de Final de Grado 2021

**SUMARIO**

Introducción .....	4
1. Derecho a la Libre Circulación.....	5
1.1 Reconocimiento Supraestatal.....	6
1.2 Regulación Española.....	7
1.3 Contenido básico del precepto .....	8
1.4 Titularidad del derecho.....	9
1.5 Contenido esencial de la libertad de circulación.....	10
1.6 Condiciones para ejercicio del derecho a la libre circulación .....	13
1.7 Límites al derecho a la libre circulación.....	15
2. Limitación de derechos fundamentales en los estados de Alarma y Excepción .....	18
2.1 Declaración .....	20

2.2 Supuestos.....	21
2.2 Efectos y garantías .....	22
2.4 Restricciones al derecho de libre circulación .....	22
2.5 Consideración especial al estado de alarma.....	24
3. Real Decreto 463/2020.....	26
3.1 Fundamento Contitucional del RD 463/2020.....	28
3.2 Precedentes y contexto legal .....	30
3.3 Limites al derecho de libre circulación.....	31
3.4 Defensor del Pueblo .....	32
a. Procedencia del estado de alarma .....	33
b. Derechos fundamentales afectados.....	33
3.5 Infracciones y sanciones.....	34
A partir del Real Decreto 463/2020.....	34
Informe de la Abogacía General del Estado .....	36
Regulación autonómica .....	37
4. Real Decreto 926/2020.....	38
4.1 Restricciones a la circulación de personas en horario nocturno .....	39
4.2 Restricciones de movilidad.....	41
4.3 Duración del Segundo Estado de Alarma .....	43
4.4 Defensor del Pueblo .....	44
c. Duración de la prórroga.....	44
d. Competencias delegadas a las CCAA.....	45
5. Situación final .....	45
6. Conclusiones .....	47
Bibliografía .....	48

**Resumen:**

A raíz de la situación de pandemia, que se está viviendo a nivel mundial, el Estado de Derecho está experimentando tensiones manifiestas. La crisis sanitaria, no solo está poniendo en peligro la salud y la vida de muchas personas, sino que además provoca dificultades económicas para las familias y empresas. Pero también existe otro ámbito en el que podemos apreciar los efectos del Covid-19, y es el panorama jurídico.

A partir de las medidas sanitarias para combatir el virus, estamos sufriendo constantes restricciones sobre nuestros derechos y libertades fundamentales, protegidos por la constitución. Por este motivo, los expertos jurídicos cuestionan muchas de las decisiones del gobierno, como medidas restrictivas de derechos.

El objetivo de este estudio, es analizar todas esas medidas impuestas por el gobierno, sobre los ciudadanos, y analizar si se ajustan a derecho, si respetan la constitución, o si están suponiendo una vulneración de nuestros derechos fundamentales.

**Resum:**

Arrel de la situació de pandèmia que, estem patint a nivell mundial, l'estat de dret està experimentant tensions manifestes. La situació sanitària, no només posa en perill la salut i la vida de moltes persones, sinó que a més provoca dificultats econòmiques per a les famílies i empreses. Però també existeix un altre àmbit, on podem apreciar els efectes del Covid-19, i aquest és el panorama jurídic.

A partir de les mesures sanitàries per a combatre el virus, estem suportant constants restriccions als nostres drets i llibertats fonamentals, protegits per la constitució. Per aquest motiu, els experts jurídics qüestionen moltes de les decisions del govern, com a mesures restrictives de drets.

L'objectiu de l'estudi, es analitzar totes les mesures que ha decretat l'estat, sobre els ciutadans, i analitzar si s'ajusten a dret, si respecten la constitució, o si suposen una vulneració dels nostres drets fonamentals.

**Abstract:**

As a result of the pandemic situation, which is being experienced worldwide, the rule of law is experiencing manifest tensions. The health crisis is not only

endangering the health and lives of many people, but is also causing economic difficulties for families and businesses. But there is also another area in which we can appreciate the effects of Covid-19, and that is the legal landscape.

Since the health measures to combat the virus, we are suffering constant restrictions on our fundamental rights and freedoms, protected by the constitution. For this reason, legal experts question many of the government's decisions as restrictive measures of rights.

The aim of this study is to analyze all these measures imposed by the government on citizens and analyze whether they are in accordance with the law, whether they respect the constitution, or whether they are a violation of our fundamental rights.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución- Estado de Derecho- Libertad de Circulación- Derecho de Excepción- Derechos Fundamentales.

**PARAULES CLAU:** Constitució- Estat de Dret- Llibertat de Circulació- Dret d'excepció- Drets Fonamentals.

**KEY WORDS:** Constitution- Rule of Law- Freedom of movement - Exception Law- Fundamental Rights.

### **Introducción**

El pasado año 2020, nuestras vidas fueron afectadas drásticamente por un virus que amenazaba a todas las personas del planeta. En mayor o menor medida, todos tuvimos que soportar algún cambio en nuestro modo de vida.

En concreto, me refiero a todas esas medidas que los gobiernos, se vieron obligados a tomar, de un modo u otro, con el objetivo de salvaguardar las vidas y la integridad física de sus habitantes. Medidas drásticas en algunos casos, que cambiaron nuestros hábitos diarios, y fue principalmente porque nos obligaban a tomar medidas de seguridad, de ámbito sanitario, que a menudo restringían nuestros derechos fundamentales.

Este trabajo pretende analizar concretamente esas medidas, adoptadas por nuestro gobierno, para hacer frente a la crisis del Covid-19, que han restringido el derecho a la libre circulación de las personas, consagrado en el artículo 19 CE. Estas normas nos han obligado a todos los ciudadanos a permanecer en nuestros domicilios durante un largo confinamiento, nos fueron quitando la libertad de salir a la calle a ciertas horas, desplazarnos entre ciudades, o básicamente circular libremente para hacer cualquiera de las actividades que deseáramos hacer en condiciones normales. Es un esfuerzo que nos vemos obligados a hacer, con el objetivo de preservar el derecho a la vida de los demás. Ahora bien, desde el punto constitucional, ¿Se ajustan a derecho estas medidas legislativas?

Para averiguarlo, revisaremos las normas constitucionales que protegen el derecho a la libre circulación, para poder discutir si es justificada su restricción, o incluso suspensión, y si se ajusta a derecho la elaboración de dichas normas.

Por último, cabe destacar que mientras se llevó a cabo la elaboración de este trabajo, la situación jurídica y sanitaria fue cambiando, y nos tuvimos que adaptar en todo momento al contexto social.

### **1. Derecho a la Libre Circulación**

Los derechos constitucionales son aquellos que están reconocidos en el texto de la Constitución española, y se consideran esenciales para un sistema político democrático, siendo así la base de nuestro Estado Constitucional de Derecho, además de estar vinculados con la Dignidad Humana.

El artículo 19 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho a la libre circulación y residencia: “los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”.

Este derecho, se encuentra entre los catalogados como “fundamentales” que, forman parte de la base de los sistemas constitucionales modernos.

### **1.1 Reconocimiento supraestatal**

El derecho a la libre circulación, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup>, en su artículo 13, que reconoce la facultad de circular libremente y escoger residencia en el territorio de su estado (13.1) y el derecho a entrar y salir de cualquier país (13.2).

Su importancia destaca en el Derecho europeo, gracias al Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>2</sup>, que lo recoge en su artículo 3.2. También el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea lo contempla en su artículo 21, como lo hace la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el artículo 45.

El derecho de las personas a circular libremente y escoger su residencia es el pilar fundamental de la ciudadanía europea creada por el Tratado de Maastricht de 1992<sup>3</sup>. El Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>4</sup>, tratan de eliminar las fronteras entre los países que participan y favorecer la circulación de ciudadanos entre países. Su alcance no se limita solo a la supresión de controles en las fronteras, sino que también supone la adopción de una política común de visados, la cooperación entre autoridades policiales y judiciales de los estados miembros y el establecimiento del Sistema de Información Schengen.

Para ello, también se adoptó la Directiva 2004/38/CE<sup>5</sup>, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión, y sus familias a circular libremente y escoger residencia. De esta forma, no solo es un derecho reconocido por los textos constitucionales, sino que también está protegido por la normativa comunitaria. El Parlamento Europeo lo considera un principio esencial, y así lo declaró en su de la

---

<sup>1</sup> Asamblea General de la ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art.13

<sup>2</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Lisboa, 2007.

<sup>3</sup> Tratado de la Unión Europea TUE, Maastricht, 1992.

<sup>4</sup> Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991, «BOE» núm. 81.

<sup>5</sup> DIRECTIVA 2004/38/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

Resolución, de 16 de enero de 2014<sup>6</sup>, en la que rechaza todo intento de menoscabar el derecho a la libre circulación. También en la resolución de 15 de marzo de 2017,<sup>7</sup> sobre los obstáculos de los ciudadanos de la Unión a circular y trabajar en los Estados Miembros, así como la de 17 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, relativa al informe de la ciudadanía sobre la UE, de la Comisión Europea se reitera en su petición a los países para retirar todo obstáculo al derecho de circulación.

## **1.2 Regulación Española**

Desde un punto de vista histórico, las constituciones no contenían una regulación expresa de los derechos de circulación, posiblemente porque se asociaban a la libertad personal que recoge hoy el art.17 CE.

Los precedentes constitucionales se remontan a la Constitución de 1869, que reconocía el derecho de los españoles a entrar y salir de España, como a fijar su residencia en el extranjero.

Posteriormente la Constitución de 1876, en su artículo 9, garantizaba la libre residencia y la libertad de domicilio de los españoles, sin referirse a la libertad de circulación.

Finalmente, la Constitución de 1931, en su artículo 31, reconocía la libertad de circulación por territorio nacional, conjuntamente con la libertad de residencia y domicilio, y la facultad para emigrar e inmigrar.

En la Constitución actual, su regulación se haya en el Sección 1ª, del Capítulo II. del Título I de la Constitución, así que goza de la máxima protección por parte del constituyente. Junto al resto de libertades y derechos fundamentales está sometido a reserva de ley, y dispone de un contenido esencial, que como

---

<sup>6</sup> Resolución de 16 de enero de 2014, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban las relaciones de admitidos y excluidos; se anuncia el lugar, fecha y hora de celebración del primer ejercicio de los procesos selectivos para ingreso, por los sistemas de acceso libre y de promoción interna, en el Cuerpo Técnico de Hacienda, convocados por Resolución de 11 de noviembre de 2013 y se corrigen errores. «BOE» núm. 33, de 7 de febrero de 2014.

<sup>7</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2017, sobre los obstáculos a la libertad de los ciudadanos de la Unión de circular y trabajar en el mercado interior (2016/3042(RSP)).

<sup>8</sup> Comisión Europea, Informe sobre la Ciudadanía Europea, 17 de diciembre de 2017.

veremos más adelante, es un punto clave para su posible restricción. Además, cuenta con las siguientes medidas de protección:

- a. En primer lugar, todo ciudadano puede acudir a los Tribunales Ordinarios, mediante un procedimiento de preferencia y sumariedad. (art.53.2 CE)
- b. Otra opción del ciudadano es el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. (art.53.2 y 161.1.b CE).
- c. También cabe el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley o disposiciones que vulneren el art.19 CE (53.1 y 161.1.a CE).
- d. Además, los titulares del Derecho a la libre circulación cuentan con el Defensor del Pueblo (Art.54 CE).

### **1.3 Contenido básico del precepto**

El concepto básico de esta disposición es preservar la libertad de todo ciudadano de desplazarse libremente de un lugar a otro del territorio nacional, así como la de salir o entrar en él, y fijar su residencia en el lugar que elija. Estos son los cuatro derechos que engloba el artículo 19 CE, fragmentación que realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia <sup>9</sup>72/2005 de 4 de abril: “Las libertades de circulación y residencia otorgan al ciudadano la facultad de circular, residir y establecerse ya sea transitoria o establemente en cualquier parte del territorio nacional, sin más limitaciones que los términos previstos por la ley”. Límites que se refieren genéricamente, como se menciona después, “a razones de sanidad y seguridad pública, con exclusión de motivaciones algunas por razones políticas”.

De acuerdo con el artículo 19 CE, distinguimos diferentes tipos de potestades: derecho a elegir residencia, libertad para entrar y salir del país, y derecho a circular libremente por territorio nacional. La libertad de circulación se entiende dentro del ámbito geográfico del territorio nacional. En cambio la facultad para elegir residencia, comprende el lugar donde una persona se asienta establemente, incluso podríamos definir-lo como aquel donde establece su domicilio.

El derecho a escoger libremente lugar de residencia, es un concepto bastante amplio, pues no solo se refiere a el domicilio habitual del titular, sino que también se expande a otras residencias que no sean consideradas jurídicamente como

---

<sup>9</sup> España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 72/2005, de 4 de abril.

domicilio. Es por ello que esta facultad en concreto cuenta con unas limitaciones específicas con relación a las otras libertades que forman el art.19 CE. Estas limitaciones reconocidas por la jurisprudencia delimitan en gran medida el contenido esencial de este derecho en particular, quedando así muy reducido. Por ejemplo, que su titular obtenga la condición de funcionario y se vea obligado a residir en una determinada localidad, sería uno de los límites que superan el control de constitucionalidad. Son solo algunos de los límites, que como veremos más adelante, afectan a las libertades del art.19 de la Constitución.

#### **1.4 Titularidad del derecho**

La titularidad de este derecho, recogido en el art. 19 CE, que contiene las facultades de circular y residir libremente en España, junto con las de entrar y salir del territorio nacional, se atribuye completamente a los ciudadanos españoles.

Los ciudadanos de la unión, es decir, con nacionalidad de alguno de los países miembros de la Unión Europea, tienen reconocidos estos derechos en los términos del art. 3.2 del Tratado de la Unión Europea, y los arts. 20.2.a), y el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Los extranjeros, obtendrán las libertades que contiene dicha disposición, en los términos señalados por el art. 13.1 CE y el art. 5.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Así pues, pese a que los extranjeros disponen de los derechos fundamentales relacionados con la dignidad de la persona en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles, los tratados internacionales existentes con el país de origen del extranjero, y la ley, definen el grado de afectación con relación a los derechos en cuestión.

Respecto a las Personas Jurídicas, no tiene cabida el derecho a libertad de circulación, ya que, ésta se refiere a la libertad de movimiento físico. Otro caso es el de la libertad de Residencia, ya que las Personas Jurídicas, sí que se establecen en un lugar, donde normalmente se encuentra su sede de dirección efectiva, centro de operaciones, o un posible establecimiento comercial.

Como veremos a continuación la titularidad es un aspecto importante para el análisis de las libertades que se otorgan en el art. 19 CE.

### **1.5 Contenido esencial de la libertad de circulación**

Dispuestos a analizar el art.19 CE y los posibles límites a los que se enfrenta, debemos tener claro que, como ha señalado Ignacio Villaverde en su análisis de los derechos fundamentales en la Constitución,<sup>10</sup> el derecho a la libre circulación, eleva a rango constitucional su inmunidad frente a los poderes públicos. Las instituciones no solo deben ser muy cuidadosas a la hora de limitar los derechos fundamentales, sino que también deben garantizarlos.

Existe una dimensión objetiva del derecho, relacionada con el mandato de optimización de la libertad individual para desarrollarlo. En este sentido entra a escena la Constitución, para dotar al ciudadano de procedimientos jurídicos para optimizar su derecho, junto con organismos que velen por su protección, como puede ser el Defensor del Pueblo. Estas son las garantías de organización y procedimiento.

Por otro lado, el ámbito subjetivo, comporta esas facultades que tienen las autoridades públicas para asegurar este tipo de libertades.

Los posibles límites que puede tener un derecho fundamental, son negativas al desarrollo de alguna de las posibles conductas que encuadran su objeto. El límite priva de protección constitucional, además de colocar el ejercicio del poder público en primacía.

Acudiendo a la constitución, existen unos requisitos para poder limitar derechos fundamentales. Estos son las normas con rango de ley y el respeto del contenido esencial, a los que se suma el principio de proporcionalidad.

El límite máximo a la hora de imponer restricciones sobre los derechos fundamentales es su contenido esencial. Como ha reconocido el Tribunal Constitucional, éste es irrenunciable e ilimitable, y está compuesto por la

---

<sup>10</sup> Francisco Bastida Freijedo; Ignacio Villaverde Menéndez; Paloma Requejo Rodríguez; Miguel Angel Presno Linera; Benito Aláez Corral; Ignacio Fernández Sarasola, Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978, Jorge Alguacil González-Aurioles Teoría y realidad constitucional (16):487-492, 2005

titularidad, objeto, contenido y límites recogidos en la propia Constitución. Luego está el contenido que puedan desarrollar los poderes públicos, que en todo caso deberá respetar el contenido esencial descrito en la CE.

En nuestra Constitución existen reservas, como las del artículo 53.1 y 81.1 CE, que por el carácter indisponible de los derechos fundamentales deben ser entendidas como reservas de ley estrictas, no como habilitaciones al legislador. Más cuidado aún si cabe, debemos tener con el art.149 CE que posibilita a desarrollar estos derechos mediante figuras como el Real Decreto o Decreto-Ley.

En este caso el contenido de la libertad de circulación es el permiso para desarrollar los derechos de deambulación, residencia, entrada y salida en territorio nacional.

Esto nos lleva a una difícil posición, pues delimitar su contenido esencial, infranqueable, es una tarea complicada. Existen varias formas de hacerlo, siguiendo las corrientes jurisprudenciales que podemos recoger, por ejemplo, la Sentencia 11/1981,<sup>11</sup> nos dejaba los puntos de vista a conceptualizar para definir el contenido esencial de un derecho subjetivo:

El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho. Según esta idea hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y lo que algunos autores han llamado el metalenguaje o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho. Muchas veces el nomen y el alcance de un derecho subjetivo son previos al momento en que tal derecho resulta recogido y regulado por un legislador concreto. El tipo abstracto del derecho preexiste conceptualmente al momento legislativo y en este sentido se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta. Los especialistas en Derecho pueden responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo. Constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo

---

<sup>11</sup>España, Tribunal Constitucional, Sentencia 11/1981, de 8 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1981).

así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.”

Si se traspasa la frontera interpuesta por el contenido esencial, el derecho queda desnaturalizado, por limitaciones que dejan el derecho impracticable, limitaciones que si afectan a ese contenido esencial innegociable son sin duda inconstitucionales.

Ya concretando en el art.19 CE, no encontramos mucho contenido en lo que respecta a pronunciamientos del Tribunal Constitucional, y la mayoría son referidas a la entrada y salida de España por parte de extranjeros, o a la libertad de residencia de ellos.

Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado que la injerencia de los poderes públicos en el derecho a circular libremente requiere habilitación legal expresa como recalca en las Sentencias 85/1989, de 10 de mayo, FJ 3; 169/2001, de 16 de julio, FJ 6, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6.b).

Esta habilitación legal, por ejemplo la encontramos al amparo de la seguridad ciudadana en el art. 17.1 de la Ley Orgánica 4/2015<sup>12</sup>, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, faculta a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para “limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento”.

---

<sup>12</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Jefatura del Estado «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

### 1.6 Condiciones para ejercicio del derecho a la libre circulación

Las libertades del art.19 CE pueden, en ciertos casos restringirse, por lo que están subordinadas a ciertas condiciones. En el mismo texto constitucional, en su artículo 139.2, se señala que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que obstaculicen las nombradas libertades del artículo 19. Aunque parezca una extraña contradicción, la realidad es que el derecho a la libre circulación no se puede obstaculizar, salvo excepciones en las que está sometido a condiciones:

1. En primer lugar, en lo relacionado con el derecho a salir de España, cabe mencionar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.13.2), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art.12.2), y el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (art.2.2 del Cuarto Protocolo), reconocen el derecho de toda persona a salir de su propio país, o de cualquier otro; tanto para Nacionales, como a los carentes de nacionalidad.

Este derecho, pese a estar reconocido por la legislación española (artículo 5 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo), norma que prevé la posibilidad de prohibir la salida del territorio español, únicamente por razones de seguridad nacional o salud pública, además de los casos previstos por el Código Penal.

Por otro lado, que al extranjero, así lo recoge el artículo 18.2 del R.D. 2393/2004<sup>13</sup>, no podrá denegársele la salida aun en el hipotético caso de que la documentación sea defectuosa, de modo que, en ningún caso la documentación será un motivo de impedimento para su salida; si puede ser motivo de multa, como se define en a L.O. 4/2000<sup>14</sup> en su artículo 53.g) tipifica de infracción grave las salidas del territorio español sin exhibir la documentación requerida sancionándola con multa de 301 hasta 6000 euros tal y como preceptúa el artículo 55.1.b).

---

<sup>13</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.art.18.2.

<sup>14</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 10, de 12/01/2000.

2. En lo que respecta al derecho a la libre circulación y residencia, el derecho Internacional tiende a condicionar su ejercicio a que la persona se halle en la legalidad con respecto a su documentación para estar en el territorio del Estado. Principalmente, así se describe en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup> (artículo 12.1) y Cuarto Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>16</sup> (artículo 2.1).

En el caso de los extranjeros, esto depende de la legislación interna de cada estado. En el caso de España, el Título II de la L.O. 4/2000<sup>17</sup>, bajo la rúbrica Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros, se encarga de regular este aspecto.

Por su parte los ciudadanos comunitarios, como exige RD. 240/2007<sup>18</sup> en su artículo 7, tienen que realizar la inscripción en el Registro Central de Extranjeros, en el caso de residencia superior a tres meses e inferior a cinco años o que, de conformidad con el artículo 10, obtengan un certificado del derecho a residir con carácter permanente.

En definitiva, podemos afirmar que el incumplimiento de las condiciones que resultan exigibles en el caso de los extranjeros conlleva la posible expulsión de estos del territorio nacional, en cambio para los ciudadanos comunitarios, supone una sanción pecuniaria.

3. Por último, la entrada al territorio nacional, también es un derecho reconocido, subordinado a ciertas condiciones.

Para el extranjero, en primer lugar, debe no estar sujeto a una prohibición expresa de entrada, no suponer un peligro para la salud pública, el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de España

---

<sup>15</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1977.

<sup>16</sup> Instrumento de Ratificación del Protocolo nº 4 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, reconociendo ciertos derechos y libertades, además de los que ya figuran en el Convenio y Protocolo Adicional al Convenio (Convenio nº 46 del Consejo de Europa), hecho en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963. «BOE» núm. 247, de 13 de octubre de 2009.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 10, de 12/01/2000.

<sup>18</sup> Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. «BOE» núm. 51, de 28/02/2007.

o de otros Estados con los que éste tenga un convenio en tal sentido y no estar inscrito como no admisible en el Sistema de Información Schengen. Además, la legislación de extranjería le impone una serie de condiciones de carácter sanitario, de índole económica y de naturaleza documental. A lo que habría que añadir, la necesidad de que la entrada se efectúe por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas.

Los ciudadanos comunitarios podrán acceder al territorio español simplemente acreditando su nacionalidad mediante la exhibición del pasaporte o documento de identidad válido y en vigor.

Una vez analizadas las condiciones a las que se somete el ejercicio del Derecho a la Libre Circulación, conviene pasar al análisis de los límites que pueden restringir las distintas libertades que contiene.

### **1.7 Límites al derecho a la libre circulación**

En primer lugar, en relación a la facultad de circular libremente por territorio nacional, muchas de las restricciones, son las catalogadas como límites *“indirectos”*.

Obviamente, uno de los supuestos de restricción, es la privación de la libertad personal prevista en el artículo 17.1 CE. La pérdida de la libertad deambulatoria y las libertades del art.17 CE, conlleva la pérdida de las mismas que contiene artículo 19 CE. Por lo tanto, los límites a los que nos referimos son, la pena de prisión y la localización permanente, la prisión provisional y detención preventiva, y el resto de medidas que afectan a la libertad personal y que son previstas principalmente en el Código Penal.

Otro de los límites que encontramos, es el que origina la obligación de cumplir deberes constitucionales como los de carácter militar, los servicios civiles con fines de interés general, y todos los supuestos de carácter excepcional que se engloban en el contenido del artículo 30 CE.

Además de ser uno de los derechos susceptibles de restricción en los estados de Alarma, Excepción y Sitio, previsto en los artículos 55 y 116 CE, como analizaremos en profundidad más adelante y viene estipulado en el art. 11 de la

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>19</sup>; También puede ser limitado en caso de huelga, en caso de que la persona afectada sea menor de edad y esté bajo la patria potestad o tutela.

Por último, también cabe mencionar aquellos casos donde entra en conflicto con otros derechos, como podría ser la propiedad privada del artículo 33 de la Constitución, ya que no se puede extender la libertad de circulación de un ciudadano, a aquellos lugares que formen parte de la propiedad privada de otras personas, sin la autorización de los propietarios, ni tampoco a aquellos lugares públicos de acceso restringido. Por lo tanto, podemos entender que el ámbito del art. 19 se fija en aquellas vías públicas, o privadas que sean de uso público.

Sobre la facultad de establecer libremente la residencia en territorio español, hay dos modalidades de limitación:

Los supuestos que podrían ocasionarse bajo una obligación de comparecencia periódica Judicial, ya sea para declarar, o por una medida cautelar por la presunta comisión de un delito.

Por otro lado, existe la prohibición de residir en un determinado lugar del territorio del Estado, o incluso en la totalidad del territorio.

En este caso, tenemos las denegaciones de prórroga de estancia o de autorización de residencia que pueden adoptarse frente a un extranjero, así como la denegación de inscripción en el Registro Central de Extranjeros, que prevé acordar el artículo 15.1 del R. D. 240/2007,<sup>20</sup> frente al ciudadano comunitario por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

Cabe destacar que existe, una pena o una medida de seguridad, prevista por el Código Penal, que implica la prohibición de residir en un determinado lugar del territorio español. Esta nueva limitación se presenta como una medida restrictiva al servicio de las funciones de prevención que, prevista en el artículo 25.2 CE, responden al objetivo de evitar la comisión de delitos como forma de protección social.

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. «BOE» núm. 134, de 05/06/1981.

<sup>20</sup> Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. «BOE» núm. 51, de 28/02/2007

En lo que se refiere al derecho de entrada al territorio nacional, ya hemos mencionado que los ciudadanos Comunitarios y Extranjeros, ya están sujetos a condiciones y posibles supuestos en los que se denegaría la entrada. Destacar que el legislador recoge una lista de impedimentos más amplia en relación a los extranjeros, comparado con los Comunitarios. Mientras éstos últimos solo pueden tener prohibida la entrada por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, tal y como prevé el artículo 15.1.a) del R.D. 240/2007; los extranjeros tienen prohibida la entrada cuando se trate de uno de los supuestos regulados en los artículos 58 de la L.O. 4/2000<sup>21</sup> y 10 del R.D. 2393/2004<sup>22</sup>:

- Cuando hayan sido expulsados de España y mientras dure la prohibición de entrada. (de tres a diez años)
- Otras causas legalmente previstas que pueden motivar la prohibición, como es la devolución, como consecuencia de una resolución de expulsión, al ser sorprendido entrando ilegalmente al territorio Nacional.
- La prohibición en virtud a Convenios Internacionales en los que España sea parte.
- Cuando:

“se tenga conocimiento, por conductos diplomáticos, a través de Interpol o por cualquier otra vía de cooperación internacional, judicial o policial, de que se encuentran reclamados, en relación con causas criminales derivadas de delitos comunes graves, por las autoridades judiciales o policiales de otros países, siempre que los hechos por los que figuran reclamados constituyan delito en España y sin perjuicio de su detención, en los casos en los que esta proceda”.

- Y cuando “hayan sido objeto de prohibición expresa de entrada, en virtud de resolución del Ministro del Interior, por sus actividades contrarias a los intereses españoles o a los derechos humanos o por sus notorias conexiones con organizaciones delictivas, nacionales o internacionales, u otras razones judiciales o administrativas que justifiquen la adopción de esta medida, sin perjuicio de su detención, en los casos en que ésta proceda”.

---

<sup>21</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 10, de 12/01/2000.

<sup>22</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. «BOE» núm. 6, de 07/01/2005.

Por último, respecto a la facultad de abandonar el territorio nacional, también hay dos bloques de medidas para restringir su ejercicio. Existe la posibilidad de decretar una prohibición de salida, o incluso una orden expresa de salida obligatoria.

La salida obligatoria, podría decretarse en los casos de devolución, y en las resoluciones de expulsión, principalmente para los extranjeros.

Pues, en conclusión, cuando se trata del ciudadano español, no es posible negarle la entrada al territorio nacional, ni decretar su expulsión.

Como he mencionado, tratando de destacar los posibles límites al art.19 CE, la libertad de circulación y residencia forman parte de aquellas que pueden ser restringidas con motivo del estado de Alarma, Excepción o sitio. Este supuesto supone una restricción del derecho de libre circulación a la totalidad de la ciudadanía en general. Es por ello, que merece la pena analizarlo detenidamente, es esencial hacer un pequeño aparte para ver cómo estos supuestos extraordinarios (Estado de Alarma y Estado de excepción) pueden restringir o suspender estas libertades.

## **2. Limitación de derechos fundamentales, en los estados de Alarma y Excepción**

El Derecho de excepción es una garantía que permite al estado de derecho hacer frente a posibles crisis sociales y situaciones de máxima necesidad. En este tipo de supuestos, el derecho de excepción permite suspender ciertos derechos y libertades reconocidos en la constitución.

La restricción de derechos fundamentales reconocidos en la constitución, se entiende como una herramienta para combatir situaciones extraordinarias en la sociedad, con el objetivo de reestablecer cierto orden social; y con **carácter** urgente, además de temporal, ya que solo se mantendrá durante el periodo de tiempo necesario para que la situación vuelva a ser estable.

Ahora bien, la constitución de 1978 no se ajusta realmente a las modalidades de excepción típicas. Por ejemplo, no encontramos semejanzas con el sistema de situaciones de suspensión de derechos y libertades previstos por la Ley de Bonn, Situaciones catastróficas, siniestros y amenazas al orden público (art. 35); el

estado de necesidad interno (arts. 80.a, 87.a.4 y 12.a); el estado de tensión (art. 80.a); y el estado de defensa (art. 115.a-115.1).

De esta forma lo contempla el art.15 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos de 1950: “En caso de guerra u otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta en que lo exija la situación, y supuesto que tales medidas no estén en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del Derecho Internacional”. También se prevé de forma similar, en el art.4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 1966, que añade una cláusula para evitar discriminaciones por raza, sexo, religión, idioma u origen social.

En nuestra Constitución, la primera de las disposiciones que regula el derecho de excepción, es el artículo 116.1 que establece la reserva material de ley orgánica. En este sentido se desarrolló la Ley 4/1981, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

El art.116 CE en sus apartados 5 y 6 no establece principios generales para la aplicación de los estados excepcionales, cosa que se desarrolla en el Capítulo 1 de la Ley 4/1981, de disposiciones comunes en los estados de alarma, excepción y sitio; sino que establece para cada uno de ellos, su presupuesto de hecho, proceso de declaración y efectos.

Por su parte el art.55 CE ya contiene dos supuestos específicos en los que se permite la suspensión de derechos:

- “Art.55.1 Declaración de los estados de Alarma y sitio.
- Art.55.2 Suspensión individual de derechos.”

Los derechos que permite suspender la constitución en el supuesto del Art.55.1 CE son los siguientes:

- “Art. 17. 1, 2 y 4: El derecho a la libertad personal y a la seguridad, con el límite de 72 horas de detención preventiva y habeas corpus.
- Art. 17.3: información al detenido, asistencia letrada y derecho a no declarar.
- Art. 18.3: Inviolabilidad de domicilio y secreto de comunicaciones.
- Art. 19: Libertad de circulación y residencia.

- Art. 20.1: Libertad de expresión, derecho a la información y secuestro de medios de grabación.
- Art. 21: Derecho de reunión.
- Art. 28.2: Derecho a Huelga.
- Art. 37.2: conflictos colectivos.”

Todos estos derechos y libertades solo pueden ser suspendidos en los estados de excepción y sitio, no está permitida su suspensión en el estado de Alarma.

Como ya hemos introducido, es de acuerdo a la Constitución, en su artículo 116.1, que le otorga reserva de ley, estos estados excepcionales, fueron desarrollados en la LO 4/1081, de 1 de junio, de Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Este texto legal, regula diferentes cuestiones referentes al Derecho de Excepción.

### **2.1 Declaración**

En primer lugar, existe principio de necesidad, en el que se justifica el Derecho de excepción, exigiendo un doble requisito para su declaración: la imposibilidad de mantener la normalidad, y por otra parte la incapacidad mediante el poder ordinario de las autoridades para restablecer el orden público.

En el artículo 2 del texto, se recoge el principio de publicidad, al exigir su publicación en el Boletín Oficial del Estado, y su difusión obligatoria por los medios de comunicación. Este precepto, común para el estado de excepción y el de sitio, no es necesario para el estado de alarma.

El principio de temporalidad recogido en el art.1.2 deja claro que la duración del estado de excepcionalidad, será la estrictamente necesaria para asegurar el retorno a la normalidad. Este mandato, obliga a la autoridad gubernamental, a finalizar el estado excepcional, una vez se pueda restablecer la situación de normalidad, aunque este previsto que tuviera una mayor duración. El proceso de declaración de estos estados está regulado en el Reglamento del Congreso de Diputados,<sup>23</sup> en los Art. 162 a 165.

Cabe recalcar también que su carácter temporal, hace que deban expirar todas las medidas que puedan tomarse con carácter extraordinario, al recobrar la

---

<sup>23</sup> Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. «BOE» núm. 55, de 05/03/1982.

normalidad, así como también solo serán firmes las sanciones anteriores a la declaración del estado de alarma, excepción o sitio.

## **2.2 Supuestos**

El legislador opta, en el caso de la Ley Orgánica 4/1981, por un sistema diferenciador, es decir, cada estado de excepcionalidad está pensado para un tipo de emergencia distinto, y cada uno tiene un régimen de declaración. Además, no solo se diferencian en esto, sino que cada estado otorgará diferentes facultades a los poderes públicos para la restricción de derechos fundamentales.

### **A. Estado de Alarma**

Para el estado de Alarma, partimos de que es una medida más preventiva que reactiva, ante una emergencia no política, ya que se describe como una catástrofe "*natural o tecnológica*". El art.4 recoge como alteraciones graves de la normalidad, diferentes catástrofes como los terremotos, inundaciones o incendios, a la vez que otras crisis sanitarias como pandemias, entre las cuales podríamos calificar la situación actual. También es procedente la declaración del estado de alarma, en caso de paralización de servicios esenciales o situaciones de desabastecimiento.

### **B. Estado de excepción**

Este es un supuesto más grave, ya que se enfrenta a emergencias de orden público, incluso con carácter político. La principal premisa es la siguiente:

“el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democrática, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad o cualquier otros aspecto del orden público, resultan tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo” (art. 13.1).

### **C. Estado de sitio**

Por último, el estado de sitio, surge como respuesta a un peligro de insurrección, o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad interregional o el régimen constitucional, como describe el art. 32.1. En todo caso se califica como alteración grave de la normalidad, por tratarse de una fuerza militar, que amenaza el estado español, por lo tanto, requiere la intervención de las fuerzas armadas.

### **2.3 Efectos y garantías**

Con relación a sus efectos, prevalecen tanto el principio de proporcionalidad del art. 1.2 y de nuevo el principio de temporalidad. Es decir, las medidas deben ser siempre las estrictamente necesarias e ineludibles para restablecer la normalidad, y su duración debe ser seriamente la indispensable para dicho objetivo.

En sus artículos 1.3, 3.1 y 3.2 de la LOEAES podemos encontrar diferentes garantías que pueden de algún modo compensar el aumento de competencias del poder ejecutivo en los estados excepcionales<sup>24</sup>.

Por ejemplo, la no interrupción de los poderes constitucionales durante la vigencia del estado que se trate, la podemos encontrar el en art.1.4 de la LOEAES.

Por otro lado, en aplicación de los artículos 116.6 y 106.1 CE, el art.3 de la Ley 4/1981, establece el principio de responsabilidad de la Administración al sancionar, respectivamente en cada uno de sus apartados, la justiciabilidad e impugnabilidad jurisdiccional de los actos y disposiciones administrativas, y la indemnización por daños y perjuicios.

Otra de las garantías es el control de la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio. El control, principalmente se va a hacer mediante la aprobación o denegación por parte de las cámaras correspondientes del Parlamento, a la posible prórroga del estado de alarma.

### **2.4 Restricciones al derecho de libre circulación**

La restricción del art.19 CE queda regulada por la mencionada LO 4/1981, que permite, para el supuesto de un Estado de Alarma, en su artículo 11. A) "limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en ciertas horas, y lugares". Este apartado, menciona que se podrá limitar la circulación en ciertas horas y lugares, es decir, permite una limitación (horaria o territorial) del derecho a la libre circulación. En cambio, si se trata de un Estado de Excepción, si permite la suspensión del Art.19 de la CE :

---

<sup>24</sup> LAFUENTE BALLE, J. M.; los estados de excepción, alarma y sitio, Revista de Derecho Político, núm. 30, 1989, pp. 23-54

“la autoridad puede intervenir y controlar toda clase de transportes y la carga de los mismos, así como prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determinen, exigiendo identificación a quienes se desplacen. Podrá exigirse a personas determinadas, en razón de la peligrosidad asociada a estas para el mantenimiento de orden público, que comuniquen con antelación cualquier desplazamiento fuera de su localidad de residencia, o incluso disponer su salida de la localidad y realojo.”

Por su parte el Art.20 LO 4/1981, que regula el estado de excepción, nos expone los límites que puede suponer para las libertades del art.19 CE.

“1. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo 19 de la Constitución , la Autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir.

Dos. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona que puedan dificultar la acción de la fuerza pública.

Tres. Cuando ello resulte necesario, la Autoridad gubernativa podrá exigir a personas determinadas que comuniquen, con una antelación de dos días, todo desplazamiento fuera de la localidad en que tengan su residencia habitual.

Cuatro. Igualmente podrá disponer su desplazamiento fuera de dicha localidad cuando lo estime necesario.

Cinco. Podrá también fijar transitoriamente la residencia de personas determinadas en localidad o territorio adecuados a sus condiciones personales.

Seis. Corresponde a la Autoridad gubernativa proveer de los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas previstas en este artículo y, particularmente, de las referidas a viajes, alojamiento y manutención de la persona afectada.

Siete. Para acordar las medidas a que se refieren los apartados tres, cuatro y cinco de este artículo, la Autoridad gubernativa habrá de tener fundados motivos en razón a la peligrosidad que para el mantenimiento del orden público suponga la persona afectada por tales medidas.”

Volviendo al carácter no ilimitado ni absoluto de los derechos fundamentales antes analizado, está claro que las situaciones de hecho que justifican la declaración del estado de alarma: (“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"; del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; Son supuestos que parecen lo suficiente justificativos para la aparición de limitaciones a la libertad de circulación, puesto que tienen por objeto preservar otros bienes constitucionalmente protegibles, como la seguridad y la salud pública.

Otra de las limitaciones posibles en estas circunstancias, es la que prevé el art. 5.2 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Este precepto permite establecer otras medidas limitativas de carácter específico en materia de extranjería, cuando se acuerden en la declaración de estado de excepción o sitio (art. 116 CE), o incluso a instancia del Ministro del Interior mediante resolución. Sobre estas medidas se estipula lo siguiente: "cuya duración no excederá del tiempo imprescindible y proporcional a la persistencia de las circunstancias que justificaron la adopción de las mismas, podrán consistir en la presentación periódica ante las autoridades competentes y el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente".

### **2.5 Consideración especial al estado de alarma**

Son varias las diferencias entre los tres tipos de estados excepcionales, y muchas de ellas provienen de los motivos que sostienen su declaración. Como ya hemos mencionado, el Estado de Alarma tiene un carácter más preventivo que reactivo y se propone dar respuesta a catástrofes naturales o crisis sanitarias principalmente, mientras los otros dos supuestos se enfrentan a circunstancias de carácter político, que ponen en peligro el orden público y la estabilidad del estado.

De ahí, que las medidas que pueda decretar el ejecutivo disten mucho de las previstas para los estados de excepción y sitio donde se puede llegar a la suspensión de los derechos fundamentales que contiene la constitución. No obstante, si se permite la adopción de medidas limitativas de estos derechos, la requisita o incluso intervención.

El carácter propio de estas medidas, propias del estado de alarma, dejan abierta la interpretación por parte de juristas y gobernantes, de modo que es el estado más ambiguo de los tres.

Algunos autores creen que no es acertado la inclusión de los tres estados en el mismo precepto constitucional, ni su desarrollo mediante la misma Ley Orgánica. Mientras el estado de alarma encaja como un supuesto de *anomalía social*, los otros dos afectan a la seguridad del estado, por lo que se acercan más a una *anomalía estatal*.<sup>25</sup>

La competencia para declarar el estado de alarma es del Gobierno, por lo que se excluye al parlamento, que si deberá aprobar las posibles prórrogas. Mediante decreto acordado en el Consejo de Ministros, el ejecutivo deberá declarar el estado de alarma, determinando el ámbito territorial, la duración y efectos. Cabe señalar que esta declaración puede darse como respuesta a la solicitud de la presidencia de una Comunidad Autónoma, cuando la crisis afecte a su ámbito territorial, como prevé el art.6.2.

Con motivo de las posibles prórrogas, es donde entra en juego el control parlamentario, ya que se requiere una autorización preceptiva del Congreso de Diputados.

Como ya hemos visto, no es posible la suspensión de derechos fundamentales, pero si pueden someterse a limitaciones imprescindibles para el restablecimiento de la normalidad. Mientras que las limitaciones restringen el margen de actuación que tiene el titular del derecho, la suspensión no permite ninguna de las modalidades de ejercicio, de modo que se acerca más a una prohibición. Estas medidas limitativas se encuentran entre los artículos 9 a 12 de la LOEAES, donde se describen con bastante precisión como antes hemos podido ver.

Una vez visto como los estados de alarma, excepción y sitio son adecuados para restringir las libertades del art. 19 CE, vamos a ver, como se han visto afectadas

---

<sup>25</sup> ABA CATOIRA, A.; "El Estado de Alarma en España" UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28, 2011, pp. 305-334.

por el desarrollo del Real Decreto 463/2020<sup>26</sup>, para intentar aproximar si éste se ajusta a derecho o no.

### **3. Real Decreto 463/2020**

Contextualizando, sobre el análisis realizado hasta ahora, recuperamos la facultad que tiene el gobierno, a partir de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de Alarma Excepción y Sitio para, en el ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 116.2 CE, declarar el estado de alarma. De acuerdo con esta disposición, el RD 463/2020, tiene el objetivo de proteger la salud e integridad de los ciudadanos españoles, y así contener el impacto del virus del COVID-19, por lo que era urgentemente necesario el desarrollo normativo en forma de Real Decreto para uno de estos supuestos excepcionales como lo es el estado de Alarma.

Este texto legal, se resume en una lista de medidas, de índole sanitario, educativo y de seguridad pública en general, que se encuadran en este supuesto excepcional.

Inciendo directamente en las medidas que afectan a la libertad de circulación, en su artículo 7, se recogen unos escasos supuestos extraordinarios por los cuales las personas podrían circular por las vías públicas mientras estuvo vigente el Estado de Alarma:

1. “a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
2. b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
3. c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
4. d) Retorno al lugar de residencia habitual.
5. e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
6. f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
7. g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

---

<sup>26</sup> 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. «BOE» núm. 67, de 14/03/2020.

8. h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.”

A continuación, en el artículo 10, establece un listado de establecimientos de primera necesidad que pudieron permanecer abiertos, ya que presencialmente no se podían adquirir productos fuera de los que ofrecían estos establecimientos, y por lo tanto no podíamos desplazarnos para acudir a un establecimiento que no fuera:

- “Establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad,
- establecimientos farmacéuticos,
- médicos,
- ópticas y productos ortopédicos,
- productos higiénicos,
- peluquerías,
- 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 y,
- lavanderías.”

Finalmente, peluquerías fueron excluidas de este listado de establecimientos. De una u otra forma este Real Decreto afectó a la vida de todos los ciudadanos, en mayor o menor medida. Tal es el grado de afectación que supuso esta norma, que llevó a muchos juristas a plantearse si eran proporcionales todas estas medidas, incluso si eran constitucionales todas estas limitaciones a varios de los derechos que en muchos casos están protegidos por la constitución, y se pueden catalogar de derechos fundamentales.

**3.1 Fundamento Constitucional del RD 463/2020**

Es obvio, tras lo expuesto, que el RD 463/2020 tiene habilitación legal, soportada por la Ley Orgánica de los estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES), encargada de desarrollar el artículo 116.2 de la CE.

La LOEAES en su artículo 11 establece que:

“(...) 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.

(...)”

Esta disposición nos genera un conflicto con el precepto de que las limitaciones de los derechos fundamentales, al protegerse por la reserva de ley, han de desarrollarse en virtud de Ley Orgánica. Puesto que estamos hablando de un Real Decreto, que sí es cierto que, es el medio previsto para la declaración de un estado de alarma, pero a su vez lo que hace es regular derechos fundamentales, de forma bastante concisa.

Según la Sentencia 112/2006<sup>27</sup>, de 5 de abril: “Sobre este principio ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia, desde que en la STC 83/1984, de 24 de julio, dejara sentado que el mismo «entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho», siendo su significado último «el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes», suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal, la Sentencia 49/1999, de 5 de y 184/2003, de 23 de octubre”.

En la Sentencia citada se habla de los requisitos para la constitucionalidad de las remisiones a su desarrollo posterior por vía reglamentaria, indicando:

“la fijación de los límites de un derecho fundamental, como hemos venido a decir en otras ocasiones, no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de

---

<sup>27</sup> España, Tribunal Constitucional, SENTENCIA 112/2006, de 5 de abril (BOE núm. 110, de 09 de mayo de 2006).

carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente”(Sentencia 83/1984, de 24 de julio).

No hemos excluido, sin embargo, que las Leyes “contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (Sentencia 83/1984, de 23 de julio, confirmado, por todos, en el FJ 14 de la STC 292/2000, de 30 de). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad «a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», criterio «contradicho con evidencia mediante cláusulas legales ... en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.

Entonces, ¿es posible que el citado artículo 11 permita el desarrollo de límites a la libertad de circulación, en forma de Real Decreto, sin definir hasta donde pueden llegar estos límites o en que pueden consistir?

Es cierto que la ley habilita su desarrollo mediante decreto, para ocasiones excepcionales, pero lo que estamos presenciando no ha sido un caso puntual, sino que, aprovechando el contexto del estado de alarma, el ejecutivo está poniendo restricciones y límites al derecho de libre circulación, de forma continua, durante un periodo superior a un año natural. ¿Se puede catalogar realmente de situación urgente y excepcional, la que estamos viviendo en España y que se alarga hasta el día de hoy? Toques de queda, confinamientos, restricciones de movilidad... Ninguna de estas medidas han sido establecidas por el legislador mediante una norma con rango de Ley.

Además, debemos recordar que, como se comenta en *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*<sup>28</sup>, es

---

<sup>28</sup> Francisco Bastida Freijedo; Ignacio Villaverde Menéndez; Paloma Requejo Rodríguez; Miguel Angel Presno Linera; Benito Aláez Corral; Ignacio Fernández Sarasola, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Jorge Alguacil González-Aurioles, *Teoría y realidad constitucional* (16):487-492, 2005.

imprescindible interpretar de forma restrictiva este precepto a fin de impedir su empleo como coartada para la comisión de abusos que cercenen la supremacía constitucional.

### **3.2 Precedentes y contexto legal**

De acuerdo con la línea jurisprudencial, me parece necesario recordar la STC 83/2016<sup>29</sup>, de 28 de abril, con motivo del Real Decreto 1673/2010<sup>30</sup>, de 4 de diciembre, que declaraba el estado de alarma con motivo de la huelga de controladores aéreos:

“A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE) aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias; la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización.”

Por otro lado, encontramos que en la Sentencia 83/2016, de 28 de abril, otorgando rango normativo a aquel Real Decreto, que declaraba el estado de alarma, se aclaraba:

“y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese período la aplicabilidad de determinadas normas, entre

---

<sup>29</sup> España, Tribunal Constitucional, SENTENCIA 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016).

<sup>30</sup> 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. «BOE» núm. 295, de 4 de diciembre de 2010.

las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar.

Así pues, 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.”

Pese a esta sorprendente, línea doctrinal, seguimos con la misma contradicción, pues sigue sin ser una ley orgánica. El hecho de establecer medidas restrictivas a un derecho fundamental de forma *ex novo*, no previstas por la LOEAES, le coloca cerca de cruzar la frontera de lo inconstitucional.

Existe también el principio de competencia del artículo 81 CE. Recordemos la Sentencia 173/1998<sup>31</sup>, de 23 de julio:

“la reserva de ley orgánica tiene como función o, si se prefiere, responde a la finalidad de encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional que por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples (...) Por ello este Tribunal ha calificado la ley orgánica como legislación extraordinaria o "excepcional" (SSTC 76/1983) en la medida en que "tiene una función de garantía adicional que conduce a reducir su aplicación a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulan aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites” (STC 101/1991).

### **3.3 Límites al derecho de libre circulación**

Volviendo al análisis del artículo 7, del Real Decreto 463/2020, debemos plantearnos si lo que encontramos son límites razonables, y proporcionales, al derecho de los ciudadanos a circular libremente por las vías públicas.

En realidad, el precepto citado establece unos supuestos excepcionales, por los cuales el titular del derecho a circular, puede ejercerlo. Por lo tanto, no es una

---

<sup>31</sup> España, Tribunal Constitucional, SENTENCIA 173/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1998).

restricción al derecho, sino un mandato expreso a permanecer en el domicilio individual, salvo en las excepciones que contiene.

Por lo expuesto, en mi opinión, se acerca más a una prohibición expresa, de desarrollar cada una de las facultades de nuestro derecho de circulación, que a una limitación proporcional al ejercicio de este derecho.

Además, por su carácter temporal, cumple todos los requisitos para catalogarse como una suspensión del derecho a circular. Durante el tiempo que estuvo vigente el RD 463/2020 los ciudadanos tuvimos en suspensión nuestro derecho a la circulación, excepto para los motivos expresos que contiene la norma.

Por último, debemos recordar que no era posible la entrada y salida del territorio nacional, de modo que, me parece bastante obvio que el RD 463/2020, disponía unas medidas que en ningún caso se pueden catalogar de restrictivas, ni limitativas.

Lo que en realidad contenía el texto legal, eran mandatos expresos de permanecer en el domicilio, y prohibiciones a cada una de las libertades que completan el art. 19 CE. De tal manera que se puede discutir ciertamente, si lo que a la práctica estableció el RD 463/2020, fue una suspensión en toda regla del artículo constitucional que contiene los derechos de circulación.

### **3.4 Defensor del Pueblo**

Es imprescindible analizar la resolución del 3 de Septiembre de 2020<sup>32</sup>, de la Institución del Defensor del Pueblo, en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el 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 y sus prórrogas; 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

---

<sup>32</sup> España, Defensor del Pueblo, Resolución adoptada en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el RD 463/2020; de 3 de Septiembre de 2020.

reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el Covid-19; solicitud de recurso de amparo contra el acuerdo de la mesa del congreso de los diputados de 19 de marzo de 2020; y solicitud de recursos de inconstitucionalidad y amparo contra diversas disposiciones de rango infralegal relacionadas con la gestión del Covid-19.

El Defensor del Pueblo decidió, no interponer recurso de inconstitucionalidad sobre el RD 463/2020, ni en su caso, de amparo contra ninguna de las normas citadas anteriormente.

### **A. Procedencia del estado de alarma**

Una de las cuestiones sobre las que se pronunció, fue la procedencia del estado de alarma, en vez de un estado de excepción.

La idea del estado de excepción, está vinculada a problemas de orden público, citando el artículo 13 de la LOAES que pide, para su declaración, una situación donde las potestades ordinarias resulten insuficientes para mantener ese orden público. Otra de las ideas que preceden la declaración del estado de alarma, es la alteración de los derechos y libertades fundamentales (libertad de circulación, integridad física...).

Por otro lado, el estado de alarma, está más ligado a la situación que peligran los derechos sociales, como puede ser la pandemia actual, y para preservarlos es necesario limitar derechos como el de circulación o de reunión.

Por lo tanto, respalda la decisión de declarar el estado de alarma, como adecuada con la situación de pandemia.

### **B. Derechos fundamentales afectados**

El artículo 11 de la LOAES deja claro que pueden limitarse estos derechos en caso de estado de alarma, y es el primer argumento utilizado.

La distinción entre limitar y suspender es el punto clave, y deja claro que limitar, es modular el ejercicio de estos, y suspender, es igual a eliminarlos.

Por esta razón, considera que las medidas del RD 463/2020 no son en ningún caso una suspensión.

Mediante estos argumentos entre otros, el Defensor del Pueblo, declaró que el Real Decreto respeta la Constitución, en virtud del artículo 116 CE que prevé la declaración del Estado de Alarma.

En la resolución se considera que, el confinamiento y las medidas adoptadas, son restricciones muy severas de los derechos fundamentales, pero no los suspenden.

Defiende las medidas porque son restricciones para salvaguardar la vida de las demás personas, que es un derecho que tiene primacía sobre los otros, por su posición jerárquica.

### **3.5 Infracciones y sanciones**

Las medidas restrictivas de derechos que ha traído consigo el Covid-19, y que hemos estado analizando en el contexto del Estado de Alarma, comportan una serie de prohibiciones, deberes, y omisiones de obligatorio cumplimiento para el ciudadano.

En caso de no cumplir con estas nuevas “normas”, el ciudadano puede estar cometiendo una infracción, lo que conlleva la correspondiente sanción administrativa, como consecuencia de un procedimiento sancionador.

Cronológicamente, vamos a analizar cómo se han ido recogiendo estas prohibiciones en forma de disposiciones legales, y como ha ido evolucionando jurídicamente la base legal para sancionar según qué tipo de actividades.

#### **A partir del Real Decreto 463/2020**

En un principio, la declaración del primer estado de alarma, mediante el RD 463/2020, supuso nuevas obligaciones para el ciudadano, a raíz de las restricciones a los derechos de circulación y de reunión principalmente. Las limitaciones a la circulación que contiene el art.7 del texto, ponían de manifiesto que teníamos la prohibición de salir a la calle, excepto por los motivos determinados en dicho artículo. Alguien que no atendiera a esa prohibición, podía ser sancionado por las autoridades.

El Real Decreto indica en su art.20 que: El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con

arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.”

Por la normativa que se tenía hasta la fecha, lo más cercano era la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad, conocida como “*Ley Mordaza*”<sup>33</sup>, que establecía supuestos de infracción y sanción, que se ajustan bastante a las órdenes que establecía el RD 463/2020. En su artículo 36.6 tipifica como infracción grave: “La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito (...)”. Otra disposición que se ajustaba bastante es la del art.36.5, relativa a la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas, quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública.

Estas infracciones tienen como consecuencia multas pecuniarias que podían ir desde multas de 30.001 a 600.000 euros para infracciones muy graves y desde multa de 601 a 30.000 euros por infracciones graves.

El 15 de marzo del 2020 el ministro, Marlaska, a través de la Orden INT/226/2020<sup>34</sup>, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el 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, aclaró que existían dos tipos de infracciones: las constitutivas de delito según el Código Penal<sup>35</sup>, (delito de desobediencia contra la autoridad o sus agentes del art. 556 del Código Penal), y por otro lado las infracciones referidas al artículo 36.6 de la Ley de Seguridad Ciudadana.

Llegados a este punto, se cuestionó la legalidad de este tipo de sanciones, por lo que la Abogacía General del Estado fue requerida para hacer un informe.

---

<sup>33</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015

<sup>34</sup> Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el 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.

«BOE» núm. 68, de 15 de marzo de 2020

<sup>35</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. «BOE» núm. 281, de 24/11/1995.

**Informe de la Abogacía General del Estado**

En su primer Informe, Consuelo Castro Rey, aclaró que el incumplimiento de las restricciones y medidas impuestas por el RD 463/2020, no podía ser calificado por si solo como infracción de desobediencia del artículo 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015.

Para ello era necesario que se diera el siguiente supuesto: "cuando, habiendo incumplido, el particular, las limitaciones del estado de alarma, sea requerido para su cumplimiento por un agente de la autoridad, y el particular desatienda dicho requerimiento".

La problemática era clara, pues la legislación vigente otorgaba a los agentes poder para decidir sobre situaciones muy ambiguas. Los expedientes sancionadores que se iniciaron fueron muchos y se creó cierta confusión en la ciudadanía que ponía en peligro la seguridad jurídica.

Por otro lado, tenemos la Ley 17/2015<sup>36</sup>, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, que en sus artículos 45.3 y 45.4 recoge como infracciones leves, e infracciones muy graves, supuestos aplicables al incumplimiento de las medidas del RD 463/2020.

Esta norma sería de aplicación en virtud del art.5.2 de la Ley 7/2015 que define los casos de "emergencia de protección civil" como una situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe.

Este supuesto no coincide al completo con la declaración del estado de alarma de la Ley 4/1981, de modo que era de difícil aplicación.

Por último, tenemos la Ley 33/2011<sup>37</sup>, de 4 de octubre, General de Salud Pública, contenía en su artículo 57.2 a) infracción muy grave, b) grave, y c) leve;

---

<sup>36</sup> Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. «BOE» núm. 164, de 10/07/2015

<sup>37</sup> Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. «BOE» núm. 240, de 5 de octubre de 2011.

supuestos semejantes a los que se pretendía dar respuesta, puesto que la finalidad sanitaria del RD 463/2020 coincide con la de la Ley 33/2011.

### **Regulación autonómica**

A partir de esta situación, las diferentes Comunidades Autónomas pudieron establecer un régimen sancionador referente al incumplimiento de las medidas establecidas, y por establecer, en el contexto del virus del Covid-19.

Por lo que confiere a Cataluña, encontramos el Decreto-ley 30/2020<sup>38</sup>, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias, para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, que en su artículo 3, calificaba como infracciones: “Son infracciones tipificadas en este Decreto ley las acciones o las omisiones que vulneren lo que establecen las disposiciones, las resoluciones y los actos adoptados por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 objeto de publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» o en el boletín oficial correspondiente. Las infracciones son objeto de las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o de otra orden que concurra.”

A partir de ahí, el texto clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves.

En su artículo 5.1 recoge los supuestos de infracción leve. En lo que al derecho de circulación respecta, encontramos las siguientes:

- “l) El incumplimiento del deber de aislamiento domiciliario acordado por las autoridades competentes por parte de personas que, no habiendo dado positivo de COVID-19, sean contactos estrechos de una persona que constituya un caso confirmado.
- m) El incumplimiento de una orden general de confinamiento decretado.
- o) Cualquier otro incumplimiento de las medidas, órdenes, resoluciones y actos adoptados por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, cuando este produzca un riesgo o daño leve para la salud de la población.”

En el art. 6 se recogen como infracciones graves:

---

<sup>38</sup> Decreto-ley 30/2020, de 4 de agosto, por el que se establece el régimen sancionador específico por el incumplimiento de las medidas de prevención y contención sanitarias para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. «BOE» núm. 274, de 16 de octubre de 2020.

“l) El incumplimiento del deber de aislamiento domiciliario acordado por las autoridades competentes por parte de personas que hayan dado positivo de COVID-19.

m) El incumplimiento reiterado del deber de aislamiento domiciliario acordado por las autoridades competentes por parte de personas que, no habiendo dado positivo de COVID-19, sean contactos estrechos de una persona que constituya un caso confirmado.

n) El incumplimiento reiterado de una orden general de confinamiento decretado.

p) Incumplir las medidas cautelares o definitivas establecidas de acuerdo con este Decreto ley y las disposiciones, órdenes y resoluciones que concuerdan.”

Por su parte el art.7 atendía a las infracciones muy graves:

“h) El incumplimiento reiterado del deber de aislamiento domiciliario acordado por las autoridades competentes por parte de personas que hayan dado positivo de COVID-19.

i) El incumplimiento reiterado de los protocolos, planes o instrucciones recibidas por las autoridades competentes.

j) El incumplimiento de las medidas, órdenes, resoluciones y actos adoptados para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, cuando este produzca un riesgo o daño muy grave para la salud de la población.”

A partir de ahí, el art.8 nos ofrecía las sanciones previstas para los tres tipos de infracciones, con multas de 100 a 3.000 € para las infracciones leves, de 3.001 a 60.000 € para las graves, y de 60.000 a 600.000€ para las muy graves.

La gradación de las sanciones se haría en virtud del art. 9, y en función a unos criterios determinados:

“a) La negligencia y la intencionalidad del sujeto infractor.

b) La cuantía del eventual beneficio obtenido. c) La gravedad de la alteración sanitaria y social producida.

d) El incumplimiento de los requerimientos o las advertencias previos por cualquier medio.

f) El número de afectados.

g) La duración de los riesgos.

h) La existencia de reiteración o reincidencia.”

#### **4. Real Decreto 926/2020**

Después de unos meses, donde estas restricciones se fueron poco a poco retirando, mediante órdenes que el Gobierno iba actualizando, sin la elaboración

de ningún texto legislativo con rango de ley orgánica -Periodo en el cual merece la pena destacar el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19-, Todo parecía que iba encaminado a una “nueva normalidad”, en la que deberíamos tomar medidas sanitarias preventivas, en un contexto de transición hasta sobrepasar por completo la crisis del Covid-19. Eso suponía que las restricciones al derecho de libre circulación no iban a cesar.

Pasado el verano, y llegado el otoño se volvió producir lo muchos esperaban. Se aprobó el Real Decreto 926/2020<sup>39</sup>, por el cual, se declaraba un segundo estado de alarma por la crisis del Covid-19, en el contexto de una segunda oleada de contagios.

Este Real Decreto, es en gran parte diferente del anterior, y pese a no establecer un confinamiento total, como se hizo en marzo de 2020, introducía nuevas figuras jurídicas que vale la pena analizar.

#### **4.1 Restricciones a la circulación de personas en horario nocturno**

El art.5 del RD 926/2020, establece la medida conocida como toque de queda:

“1. 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:

- 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.

---

<sup>39</sup> 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. «BOE» núm. 282, de 25 de octubre de 2020.

- 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.”

Esta disposición, como podemos deducir a partir de su lectura, restringe el derecho de circulación de todos los ciudadanos, por las vías públicas, en cierto horario determinado, que puede iniciar de 22:00 a 00:00, y prolongarse hasta las 5:00 o 7:00, ya que queda delegado a las autoridades de ámbito territorial, en este caso a las Comunidades Autónomas, el desarrollo de lo dispuesto en el texto que estamos analizando.

Si recordamos el art.11 de la LO 4/1981, que establece: “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”, en situación de estado de alarma, es posible proyectar estas restricciones al derecho de circulación. También es cierto que el propio art.11 se refiere a “*horas y lugares determinados*”, y que esta medida no tiene ningún lugar determinado, sino que se refiere a la totalidad del territorio nacional, debiendo permanecer los ciudadanos en sus casas.

Por lo tanto, el RD 926/2020 le otorga a la medida un ámbito de aplicación genérico, que no determina con exactitud en qué lugares determinados se limita el derecho a la circulación, condición que se establece literalmente en la LO 4/1981, en su art.11.

Podemos imaginar que, con esta disposición, se trata de impedir las reuniones de personas en horario nocturno. No obstante, las reuniones se siguen produciendo a lo largo del día (que es un periodo más largo temporalmente) y con mucha más intensidad, puesto que durante el día los ciudadanos trabajan, van a comprar (los establecimientos comerciales están abiertos), los más jóvenes deben acudir a clase... Actividades que requieren que la gente se reúna

y que lo haga con mucha más constancia que en horario nocturno, donde la mayoría de las personas están descansando. Lo más sorprendente de esta medida, es que se decretó sin aportar evidencias científicas, de que suspender la circulación de las personas en horario nocturno fuera a reducir las cifras de contagios.

Una restricción tan drástica sobre las libertades de los ciudadanos, no se sostiene sin una justificación científica, por parte del gobierno. Debemos tener en cuenta que, hablamos de los derechos inherentes a los seres humanos, que tanto nos ha costado que sean reconocidos. Para limitarlos, es necesaria una justificación de peso, una situación de necesidad, y el respeto a la constitución.

El Derecho de excepción, cuenta con una garantía, que es el principio de proporcionalidad. Gracias a éste, se garantiza que las medidas se ajusten a la situación excepcional, y se evitan medidas demasiado abusivas. Por este motivo, la medida en cuestión, me suscita dudas, puesto que prohibir a las personas circular por la calle en horario nocturno es una medida muy drástica que, por su naturaleza, tampoco está prevista, para imponerse durante un periodo de tiempo tan extenso.

Por último, y relacionado con este último argumento, ya hemos recalado que, estas limitaciones deberían tener carácter urgente y temporal, pero como vamos a ver, las medidas del RD 926/2020 se establecen como mínimo hasta el mes de mayo de 2021, por un periodo superior a los 6 meses, y sin plantearse siquiera que a un medio plazo el porcentaje de personas contagiadas pueda disminuir notablemente. Este razonamiento pone de manifiesto, que la norma no tiene un carácter excepcional (como deben tener las limitaciones de derechos fundamentales).

#### **4.2 Restricciones de movilidad**

Por su parte, el artículo 6 del RD 926/2020, prohíbe la entrada y salida de ciertos territorios como pueden ser las comunidades autónomas:

“1. Se restringe la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad autónoma y de cada ciudad con Estatuto de autonomía salvo para aquellos desplazamientos, adecuadamente justificados, que se produzcan por alguno de los siguientes motivos:

a) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

- b) Cumplimiento de obligaciones laborales, profesionales, empresariales, institucionales o legales.
- c) Asistencia a centros universitarios, docentes y educativos, incluidas las escuelas de educación infantil.
- d) Retorno al lugar de residencia habitual o familiar.
- e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros o estaciones de repostaje en territorios limítrofes
- g) Actuaciones requeridas o urgentes ante los órganos públicos, judiciales o notariales.
- h) Renovaciones de permisos y documentación oficial, así como otros trámites administrativos inaplazables.
- i) Realización de exámenes o pruebas oficiales inaplazables.
- j) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- k) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza, debidamente acreditada.

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la autoridad competente delegada que corresponda podrá, adicionalmente, limitar la entrada y salida de personas en ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior a la comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, con las excepciones previstas en el apartado anterior.

3. No estará sometida a restricción alguna la circulación en tránsito a través de los ámbitos territoriales en que resulten de aplicación las limitaciones previstas en este artículo.”

El apartado 2 de este precepto, es la habilitación que ha permitido a las comunidades autónomas, regular libremente las restricciones de movilidad entre diferentes ámbitos territoriales. Hemos presenciado como los gobiernos autonómicos imponían prohibiciones expresas de movilidad, entre comarcas o entre municipios, según iban creyendo conveniente.

Hay que tener en cuenta, y no podemos pasar por alto que se está delegando a los gobiernos autonómicos para la regulación de los límites a un derecho fundamental.

El art. 7 de la LO 4/1981 deja claro que, en relación al estado de alarma, es el gobierno la autoridad competente para dictar este tipo de medidas, previstas por

el art.11 de la LO 4/1981, lo que ya nos hace poner en tela de juicio la constitucionalidad de la disposición. También en la Sentencia 83/2016<sup>40</sup>, se habla del Gobierno como responsable para declarar y acordar las medidas de un estado de Alarma.

Del propio artículo 7 de la LO 4/1981, se puede deducir que el Presidente de la Comunidad Autónoma, puede tener la potestad, por delegación del Gobierno, cuando el estado de alarma afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad. Pero la realidad es que el estado de alarma no afecta exclusivamente al territorio de una comunidad, sino que es un estado de alarma sobre todo el territorio nacional, y son todos los gobiernos autonómicos los que están recibiendo la delegación de regular las medidas, conforme al art.10 del RD 926/2010:

“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.”.

### **4.3 Duración del Segundo Estado de Alarma**

Como se pretende dejar claro a lo largo del presente estudio, el estado de alarma es una situación excepcional, con carácter urgente, que se entiende como imprescindible, con el objetivo de volver a la normalidad de la manera más rápida posible.

El art. 116 CE, le otorgó una duración máxima de 15 días, con la posible prórroga, dando cuenta al congreso de Diputados, que deberá autorizarla.

También el art. 6 de la Ley Orgánica 4/1981, establece: “En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días.”

---

<sup>40</sup> España, Tribunal Constitucional, SENTENCIA 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016).

De todas estas disposiciones se deduce el carácter transitorio de las medidas y que deben tener la duración inmediatamente necesaria, para después volver a la normalidad.

Por lo tanto, la duración de 6 meses, que se pretende dar al estado de alarma a través de este Real Decreto, que restringe derechos y libertades fundamentales, tiene todas las condiciones para catalogarse como una medida desproporcionada e injustificada, seguramente considerable como inconstitucional.

#### **4.4 Defensor del Pueblo**

A raíz del Real Decreto 926/2000, por el cual se decretó el segundo estado de alarma en el contexto de la crisis sanitaria del Covid-19, la institución del Defensor del Pueblo, recibió más de 20 escritos solicitando la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

El Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán, resolvió, a principios de este año 2021, no interponer recurso sobre el Real Decreto aún vigente, como ya hizo con el Real Decreto 463/2020.

Los solicitantes basaron sus alegaciones en tres aspectos fundamentales del texto: La delegación a las CCAA para regular las medidas restrictivas de derechos fundamentales, la duración excesiva de la prórroga del estado de alarma, y la “concatenación” del estado de alarma decretado en Madrid entre el 9 y 24 de octubre.

Vamos a analizar los fundamentos jurídicos que sostienen su postura de no interponer recurso de inconstitucionalidad sobre el Real Decreto 926/2020.

##### **A. Duración de la prórroga**

La institución considera que la constitución no contiene una disposición que indique un plazo determinado para la prórroga del estado de alarma, y que debe ser el Congreso de Diputados quien decida la duración.

Manteniendo la postura que presentó la institución en el documento “Actuaciones ante la Pandemia del Covid-19”<sup>41</sup>, se ha manifestado:

---

<sup>41</sup> España, Defensor del Pueblo, “Actuaciones ante la Pandemia del Covid-19”, Madrid, Diciembre de 2020.

“El estado de alarma, como instrumento constitucional, está previsto para situaciones como la actual y no puede rechazarse a priori su idoneidad, sin perjuicio de que, como situación limitativa de derechos que es, exige un riguroso seguimiento, de modo que se garantice el respeto a los principios de intervención mínima, proporcionalidad, temporalidad, normalidad y responsabilidad”.

Finalmente, el representante de la institución, le quitó hierro a la excesiva duración del Estado de Alarma: *“en términos de respeto a los derechos fundamentales, no sería preocupante un estado de alarma duradero si la extrema gravedad de las circunstancias lo exige”*.

### **B. Competencias delegadas a las CCAA**

Para el Defensor del Pueblo, no hay ningún precepto constitucional que impida delegar estas competencias a los presidentes de las Comunidades Autónomas.

Además, apela al artículo 2.1 del Real Decreto en cuestión, que declara como autoridad competente al Gobierno de la Nación. Por lo tanto, delegadamente también lo son los 19 presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas.

Este razonamiento, a priori contradictorio, le ha servido para defender su postura de apoyo al Gobierno, ya que, para él, son decisiones necesarias por la situación de pandemia.

### **5. Situación final**

Tras un Estado de Alarma prolongado en el tiempo por más de seis meses, el 9 de mayo se puso fin a medidas como el toque de queda. Con una situación sanitaria más estable, el estado excepcional tuvo que cesar, y con él, varias de las medidas restrictivas de derechos fundamentales, en especial las que restringían el derecho a la libre circulación.

No obstante, el día cuatro del mismo mes, ya se había publicado un nuevo Real Decreto que, pese a no imponer medidas restrictivas, si dejaba la puerta abierta para establecerlas en un futuro.

El Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado 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, Permite a las

Comunidades Autónomas elevar a la decisión de los Tribunales Superiores de Justicia, las posibles medidas restrictivas de derechos fundamentales que estimen necesarias, y en caso de ser rechazadas, existe la posibilidad de recurrir al Tribunal Supremo.

Este mecanismo se fundamenta en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, que permite a las Comunidades Autónomas plantear limitaciones de derechos fundamentales en caso de emergencia sanitaria. Este sistema puede suponer un nuevo escenario en relación a los límites de los derechos fundamentales, puesto que se escapa de los límites tradicionales, que contempla la constitución. La citada Ley 3/1986 de 14 de abril, es un argumento muy escaso para cumplir con la reserva de ley para regular derechos fundamentales, puesto que no los regula, solo establece una habilitación para que, en un caso de emergencia sanitaria, las CCAA puedan restringirlos y regularlos mediante decretos. Debemos recordar que según la jurisprudencia, la reserva de ley se debe interpretar de manera estricta, de modo que no se puede justificar la regulación independiente de derechos fundamentales, a través de normas infralegales.

Además, los gobiernos autonómicos adquieren ahora poder para tomar este tipo de posiciones, y sembrar precedentes peligrosos, que de repetirse pueden restar seguridad jurídica a nuestro ordenamiento, ya que no parece estar previsto por nuestra constitución.

La limitación de derechos fundamentales, sin ni siquiera existir un Estado de Alarma motivante, puede suponer una vulneración de nuestros principios constitucionales. Que se ampare en una emergencia sanitaria, es un poco abstracto, ya que no se puede medir la magnitud de esa situación, que de entrada no es suficientemente urgente, como para necesitar de un Estado de Alarma.

También me genera dudas si un Tribunal Superior de Justicia, de la Comunidad Autónoma, es el órgano judicial adecuado para decidir sobre derechos constitucionales como es el de libre circulación. En mi opinión, este tipo de derechos protegidos por la constitución, deben estar bajo tutela del Tribunal Constitucional, y quizás éste debería ser el órgano adecuado para decidir sobre

posibles restricciones, que vulneran el contenido esencial de estos derechos fundamentales.

## **6. Conclusiones**

Este estudio, del derecho a la libre circulación, sus límites, y las restricciones que se han presentado sobre el art.19 CE, en el contexto del estado de alarma, me ha permitido formar una opinión sobre la situación que está atravesando nuestro estado de derecho. Las facultades que se está tomando el poder ejecutivo, para limitar nuestras libertades, respetando o no la Constitución, deben ser cuestionadas por los ciudadanos, puesto que es posible que los poderes públicos se excedan en ocasiones. En el transcurso de estos meses, la situación ha ido variando rápidamente, y son muchas las voces que se han pronunciado. Tras analizar los diferentes elementos clave, se pueden extraer ciertas conclusiones:

- I. El Real Decreto 463/2020 que decretó el primer estado de alarma, a raíz de la crisis del Covid-19, establecía medidas que negaban el ejercicio de todas las facultades que contiene el art.19 CE, en especial lo hacia la medida del confinamiento general, que no permitía circular libremente, cambiar de residencia, ni la entrada o salida del territorio nacional. Al prohibir todas las conductas que se incluyen en el artículo 19 CE, se acerca más a una suspensión propia de un estado de excepción que, a una limitación permitida en los estados de alarma, declarables bajo los supuestos de crisis sanitaria.  
Además, es discutible la regulación independiente de derechos fundamentales, vía Real Decreto, si nos regimos por la Jurisprudencia señalada, y la doctrina que hemos podido destacar.
- II. Las medidas del Real Decreto 926/2020, que declaraba el segundo estado de alarma y lo prorrogaban por más de 6 meses, pueden llegar a contradecir los principios que fundamentan el derecho de excepción. Este razonamiento proviene de que una de sus claves, no es otra que la urgencia y máxima necesidad. Las medidas deben tener una duración mínima necesaria para restablecer la normalidad, y de entrada se da el plazo de 15 días prorrogables en el artículo 116 CE. Decretar un estado excepcional por más de 6 meses, por mucho que en su inicio tuviera control parlamentario, es una decisión

desproporcionada, que va en contra de la esencia del Derecho de excepción y, además, por no estar previsto en la Constitución, se puede llegar a discutir si pone en peligro el rigor constitucional y la seguridad jurídica del ordenamiento.

- III. Otras medidas como el toque de queda fue decretada sin la aportación de evidencias científicas, ni estudios sobre su eficacia, que contaran con fuerza suficiente, para sostenerse. Esto va sumado a que no parecen cumplir con la premisa de que, deben ser medidas urgentes, y necesarias para restablecer la normalidad. Suspender el derecho de libre circulación en todo el territorio nacional durante el horario nocturno, es una medida drástica, que no fue suficientemente motivada por el gobierno, en cuanto a su eficacia, en la no propagación de un virus. No tiene sentido implantar tal prohibición, si durante el día, que hay mayor tráfico de personas, pueden seguir multiplicándose los contagios. Lo más sorprendente es que una medida así, sin precedentes modernos, que restringe un derecho fundamental, se haya soportado durante tanto tiempo, sin cuestionarse su eficacia, sin la aportación de una justificación científica, por parte de los poderes públicos.

### **Bibliografía**

*RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER M. et al (2018), Comentarios a la Constitución, Tomo I. Art. 19, Losada González Emilio, Madrid, 2018.*

*ABA CATOIRA, A.; "El Estado de Alarma en España" UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28, 2011, pp. 305-334.*

*GOIZUETA VÉRTIZ, J.; El derecho comunitario y la libertad de circulación y residencia de las personas en España: Implicaciones del estatus de la ciudadanía de la unión.; Universidad del País Vasco, WP núm. 189, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2001.*

*GOIZUETA VÉRTIZ, J.; Los Diferentes Regímenes Jurídicos del Derecho a la Libre Circulación y Residencia en Territorio Español: especial referencia a extranjeros y Ciudadanos Comunitarios, Valencia, 2007.*

*LAFUENTE BALLE, J. M.; los estados de excepción, alarma y sitio, Revista de Derecho Político, núm. 30, 1989, pp. 23-54.*

GOIZUETA VÉRTIZ, J.; *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución Española*, Valencia, IDP- Tirant lo Blanch, 2007.

GOIZUETA VERTIZ, J.; *La libertad de circulación y residencia en España: algunas notas sobre su titularidad y régimen de ejercicio*. R.V.A.P. núm. 78-2007. P.153.

*Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Procedimiento Sancionador durante la Vigencia del Estado de Alarma. Problemas de Tipificación y competencia. Unidad Técnica Jurídica, Biblioteca, Área Procesales. Madrid, 6 de mayo de 2020.*

PÉREZ VILLALOBOS, C.; “La protección jurisdiccional de la libertad de circulación y residencia (artículo 19 C.E.)”, XIII Jornadas de Estudio. Los derechos fundamentales y libertades públicas (II), Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Secretaría General Técnica, 1993

MALDONADO MUÑOZ, M. Límites y contenido esencial de los derechos (un marco conceptual problemático). En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia. N.º 47, septiembre-diciembre de 2020, 79-112.

doi:<https://doi.org/10.18601/01229893.n47.03>

GARCÍA VÁZQUEZ, S.; *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P. J.; *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida en España*, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Cívitas, 1991.

TORTORA ARAVENA, H.; *Las limitaciones a los Derechos Fundamentales*, Estudios Constitucionales, Año 8, Nº 2, 2010, pp. 167 - 200.